ÉLÉMENTS DE RÉUSSITE : LEADERSHIP, MÉDIAS ET PARTICIPATION DU PUBLIC AUX MOUVEMENTS DES RÉFUGIÉS VERS LE CANADA

NAOMI ALBOIM ET KAREN COHL

Naomi Alboim est membre senior du programme de la Chaire d'excellence en recherche du Canada sur le programme de la migration et l'intégration à l'Université métropolitaine de Toronto. Elle a été associée à différents titres aux mouvements indochinois, syrien, afghan et ukrainien.

Karen Cohl est consultante spécialisée en matière d'accès à la justice et sur les questions relatives aux politiques d'immigration.

INTRODUCTION

Répondre à une crise de réfugiés n'est jamais facile. Malgré des instincts humanitaires forts, il y a des limites à ce qu'un pays peut faire, et chaque mouvement de réfugiés est accompagné de son lot de complexités et de défis. L'expérience du Canada avec les mouvements de réfugiés indochinois et syriens a permis de mettre en évidence les éléments clés de la réussite. Les réponses récentes aux situations en Afghanistan et en Ukraine sont également instructives et peuvent bénéficier des leçons apprises au fur et à mesure de leur évolution.

LES TROIS ÉLÉMENTS DE LA RÉUSSITE

Les mouvements de réfugiés vers le Canada réussissent le mieux lorsque trois éléments sont présents : le leadership du gouvernement, la couverture médiatique et la participation du public.

« Les mouvements de réfugiés vers le Canada réussissent le mieux lorsque trois éléments sont présents : le leadership du gouvernement, la couverture médiatique et la participation du public. »

Les mouvements de réfugiés vers le Canada réussissent le mieux lorsque trois éléments sont présents : le leadership du gouvernement, la couverture médiatique et la participation du public.

Le leadership gouvernemental est manifeste

lorsque le gouvernement fédéral fait preuve d'un engagement fort et soutenu, lorsqu'il conçoit et met en œuvre des politiques, des programmes et des moyens adaptés à la participation du public, et lorsqu'il veille à ce que l'information soit transmise au public. Les partenariats avec les gouvernements provinciaux et municipaux sont également essentiels à la réussite de la réinstallation des réfugiés.

Les médias ont impact plus important lorsqu'ils galvanisent et sensibilisent l'opinion publique, ce qui renforce l'engagement du gouvernement et la participation du public. Les médias peuvent également jouer un rôle important en gardant un œil critique sur les réponses du gouvernement et en informant le public sur ce qui se passe, le pourquoi et la façon de s'impliquer.

La participation du public signifie que la société civile, le secteur privé et les Canadiens sont engagés de manière significative de différentes manières. Les partenariats avec les organisations de la société civile peuvent contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, des programmes et des moyens de participation du public. Le secteur privé peut fournir des biens, des services, des emplois et des dons financiers. De plus, les Canadiens apportent une contribution énorme en servant de bénévoles et de sponsors, établissant ainsi des liens importants avec les réfugiés.

LE MOUVEMENT DES RÉFUGIÉS INDOCHINOIS

Les trois éléments du succès ont été réunis lors de la deuxième vague de réfugiés indochinois. Bien que la réponse du Canada ait été relativement modeste lors de la première vague de 1975 à 1976, les innovations en matière de politique gouvernementale et une couverture médiatique déterminante ont contribué à une réponse énergique qui s'est traduite par un afflux beaucoup plus important et des niveaux de participation publique sans précédent lors de la deuxième vague qui a eu lieu quelques années plus tard[1].

Une nouvelle loi sur l'immigration[2], entrée en vigueur en avril 1978, a ouvert la voie au succès. Il s'agit de la première loi canadienne qui reconnait les réfugiés comme une catégorie distincte d'immigrants et à permettre le parrainage privé. Les règlements d'application[3] de la loi sur l'immigration ont créé une catégorie spéciale pour les personnes originaires du Viêt Nam, du Cambodge et du Laos, leur permettant d'être admises sans avoir à se soumettre à une prise de décision définitive formelle en tant que réfugié au sens de la Convention permettant de rationaliser le processus de sélection formel. Cette désignation a grandement facilité l'arrivée des réfugiés indochinois au Canada, avec une participation importante du public.

Le gouvernement a fait preuve de leadership en s'engageant à augmenter le nombre de places de réfugiés bénéficiant d'une aide gouvernementale en faisant correspondre le nombre de réfugiés indochinois parrainés par le secteur privé. Il a également créé des programmes spéciaux, en coopération avec les gouvernements provinciaux, pour les mineurs non accompagnés et les réfugiés atteints d'invalidité. Des organisations de la société civile telles que Operation Lifeline et Families for Children ont joué un rôle important en s'engageant et en soutenant le parrainage de réfugiés indochinois et le placement de mineurs non accompagnés.

Un autre point fort du mouvement indochinois était

l'engagement du gouvernement à préserver l'intégrité des familles. Les agents chargés des visas sur le terrain dans les camps de réfugiés avaient pour instruction de sélectionner des groupes familiaux entiers, quel que soit le degré de parenté. La consigne opérationnelle était qu' « aucun membre d'une famille ne doit être laissé pour compte ». Plus tard, un « programme de départ organisé » a permis aux membres d'une famille se trouvant encore au Viêt Nam de rejoindre directement leur famille au Canada, sans risquer de devoir s'enfuir vers un pays de premier asile. Ces politiques ont permis aux familles de s'entraider dans le cadre de la réinstallation sans avoir à se préoccuper en permanence des personnes restées au pays.

Les médias ont contribué à renforcer l'intérêt du public et l'action du gouvernement grâce à une couverture intense, notamment par des images télévisées de personnes se noyant dans la mer alors qu'elles tentaient de s'enfuir. Le gouvernement a également pris son rôle de communication au sérieux, en diffusant des messages proactifs par le biais d'une lettre d'information hebdomadaire destinée aux parties prenantes et aux médias, et en les tenant au courant de l'évolution de la situation.

> *Au Canada, des individus et des groupes ont été tellement émus par le sort des Indochinois qu'ils ont non seulement plaidé en faveur d'une action gouvernementale, mais aussi organisé une réponse publique encourageant les Canadiens à "sauver" les Indochinois par le biais du programme de parrainage privé. Ce mouvement a été facilité par des médias intéressés et un gouvernement qui s'est réjoui de l'occasion qui lui était donnée d'exploiter les préoccupations publiques des Canadiens.* – Michael Casasola, 2016[4]

LE MOUVEMENT DES RÉFUGIÉS SYRIENS

La réponse du Canada à la crise syrienne est un autre exemple où l'attention des médias a permis à une approche modeste de devenir beaucoup plus forte. La photo d'Alan Kurdi, âgé de trois ans, allongé face contre terre sur la plage, a incité de nombreuses personnes à prendre conscience de la situation, à agir et à exiger de leur gouvernement qu'il fasse de même. La réinstallation des réfugiés syriens est devenue un enjeu électoral en 2015 et une priorité absolue pour le gouvernement libéral nouvellement élu. Le nouveau gouvernement s'est rapidement engagé à atteindre des objectifs ambitieux en collaboration avec les provinces, les municipalités et la société civile. Les Canadiens se sont mobilisés en masse pour parrainer des réfugiés syriens ou pour donner de l'argent et des biens.

Il s'agit du premier mouvement de réfugiés dans lequel les agences d'aide à l'établissement jouent un rôle important dans l'ensemble du pays. Une fois de plus, des organisations de la société civile, telles que Lifeline Syria, ont émergé pour faciliter le parrainage privé. En l'absence d'un programme officiel de regroupement familial, le parrainage privé a commencé à être utilisé plus souvent à cette fin.

Le gouvernement a fait preuve de leadership en considérant les Syriens comme des réfugiés de prime abord. En tant que tels, les Syriens n'ont pas dû passer par le processus de prise de décision définitive formelle du statut de réfugié, ce qui a grandement facilité le parrainage privé par Groups of Five ou des groupes communautaires. Le gouvernement a également augmenté le nombre d'agents chargés des visas à l'étranger, et a apporté des ressources importantes provenant de l'armée et

d'autres ministères ; il a créé un organisme de coordination impliquant les ministères fédéraux et les gouvernements provinciaux et territoriaux ; et il a tenu des réunions d'information régulières avec les médias.

Le programme libéral ne prévoyait initialement aucun plafond pour les réfugiés parrainés par le secteur privé. Cela a incité les gens à devenir des parrains. Après que l'objectif de 25 000 admissions a été atteint en quelques mois, l'enthousiasme s'est transformé en indignation et en frustration lorsque le gouvernement a tardé à traiter de nombreuses demandes de parrainage en suspens et a plafonné le nombre total de demandes pouvant être soumises. En réponse au tollé général, le plafond a été supprimé et le nombre d'admissions est passé à 40 000 d'ici la fin de l'année 2020.

MOUVEMENT DES RÉFUGIÉS AFGHANS

Le mouvement des réfugiés afghans connaît de nombreux problèmes. Cela est dû en grande partie aux réalités brutales sur le terrain, qui rendent difficile la fuite d'un pays désormais gouverné par les talibans, et aux difficultés de travailler avec les pays voisins qui accueillent les Afghans qui ont réussi à s'échapper. En outre, ce mouvement n'a pas bénéficié d'une attention médiatique soutenue et d'une participation publique aussi importante que les mouvements indochinois et syriens.

Bien qu'il y ait eu une forte couverture médiatique, celle-ci n'a pas été aussi répandue ou soutenue que dans les deux autres mouvements. L'Afghanistan n'est pas non plus devenu un enjeu majeur des élections fédérales de septembre 2021. Le gouvernement libéral réélu a honoré l'engagement qu'il avait pris dans son programme électoral d'augmenter l'objectif de réinstallation des Afghans de 20 000 à 40 000 sur deux ans. Après un démarrage lent, le gouvernement est maintenant en bonne voie pour atteindre cet objectif. Toutefois, l'urgence de la situation en Afghanistan et dans les pays voisins imposerait d'accueillir un plus grand nombre de personnes selon un calendrier plus rapide.

Des milliers d'Afghans qui ont exprimé leur intérêt pour le Canada attendent toujours des informations sur les prochaines étapes. Un objectif arbitraire dans le cadre des programmes spéciaux va à l'encontre de l'impératif moral d'aider les personnes menacées par les talibans pour avoir aidé l'armée canadienne, le corps diplomatique ou les objectifs en matière de droits de l'homme. Et comme il n'y a plus de présence militaire ou diplomatique canadienne en Afghanistan, il n'y a pas de soutien sur le terrain en dehors d'associations bénévoles telles qu'Aman Lara, composées de vétérans canadiens et d'anciens interprètes. Les Afghans qui se sont enfuis au Pakistan ou dans d'autres pays voisins sont souvent soumis à des conditions difficiles et à des exigences changeantes.

En réalité, les mécanismes gouvernementaux n'ont pas été mis en place pour promouvoir une large participation du public au mouvement afghan. Seules des organisations telles que le HCR, les États-Unis, le ministère de la Défense nationale, Affaires Mondiales Canada et des organisations désignées de défense des droits de l'homme peuvent orienter des personnes vers les programmes spéciaux.

En outre, l'accès à la voie du parrainage privé est limité. Il y a très peu de nouvelles places allouées aux signataires d'ententes de parrainage pour les

réfugiés afghans. Et bien que le gouvernement ait récemment permis à Groups of Five et à des groupes communautaires de parrainer des Afghans sans qu'ils aient été officiellement reconnus comme réfugiés au sens de la Convention, seules 3 000 places ont été allouées à ces parrainages. Face aux difficultés liées au parrainage, Lifeline Afghanistan explore des options telles que les partenariats avec le secteur privé et d'autres voies pour l'admission des réfugiés.

Sur une note positive, les Afghans qui arrivent au Canada en tant que réfugiés parrainés par le gouvernement ou par le secteur privé ont droit à tous les services et à un vaste réseau d'excellents soutiens disponibles pour les réfugiés et les résidents permanents. En outre, un comité directeur national pour la réinstallation des Afghans fonctionne bien sous la direction conjointe du ministère de l'immigration et du secteur de la réinstallation. Son travail comprend un engagement actif auprès des anciens combattants canadiens et des associations d'anciens interprètes afghans. L'une des priorités du comité est d'encourager les réfugiés à s'installer partout au Canada afin de réduire la pression sur le logement et les services, en particulier dans les grands centres urbains.

« Sur une note positive, les Afghans qui arrivent au Canada en tant que réfugiés parrainés par le gouvernement ou par le secteur privé ont droit à tous les services et à un vaste réseau d'excellents soutiens disponibles pour les réfugiés et les résidents permanents. »

Toutefois, le gouvernement fédéral n'a guère déployé d'efforts perceptibles pour tenir le public et les parties prenantes informés des progrès réalisés et des difficultés rencontrées. Il n'y a pas non plus de volonté apparente d'augmenter les objectifs ou les possibilités de regroupement familial, malgré l'ampleur des besoins.

UKRAINIENS FUYANT L'INVASION RUSSE

Une des caractéristiques les plus frappantes de la réponse du gouvernement aux personnes fuyant l'invasion russe de l'Ukraine est qu'il les traite comme des résidents temporaires et non comme des réfugiés. Cette approche novatrice, ainsi que la rapidité avec laquelle elle a été annoncée et mise en œuvre, témoigne d'un leadership gouvernemental fort pour répondre rapidement à une situation urgente, mais elle a également suscité des problèmes et des inquiétudes.

Le Canada compte une importante communauté ukrainienne, un Congrès ukrainien canadien fort et un vice-premier ministre qui comprend cette partie du monde. Ces facteurs ont permis d'accélérer la prise de décision du gouvernement et ont contribué à la générosité de l'approche. Les Ukrainiens peuvent recevoir des autorisations de voyage d'urgence, travailler ou étudier au Canada, y rester trois ans ou plus et bénéficier d'un traitement prioritaire pour devenir résidents permanents. Il n'y a pas de limite quant au nombre des arrivants. Le volume et la rapidité des arrivées sont sans précédent.

Depuis le 23 octobre 2022, soit huit mois après l'invasion russe, environ 109 000 citoyens ukrainiens et résidents permanents canadiens d'origine ukrainienne sont arrivés au Canada. Au 26 octobre

2022, environ 338 000 demandes ont été approuvées pour des voyages d'urgence et de nombreuses autres demandes sont en cours de traitement[6]. Le gouvernement a également promis de mettre en place un programme de parrainage pour la réunification des familles, tant pour les membres de la famille immédiate que pour les membres de la famille élargie des Ukrainiens au Canada.

Des questions subsistent quant à savoir si les Ukrainiens auraient dû être traités comme un mouvement de réfugiés dès le départ. La décision d'en faire des résidents temporaires repose sur l'hypothèse qu'ils rentreront chez eux ou qu'ils pourront trouver des solutions durables ailleurs. En réalité, on peut s'attendre à ce que de nombreux Ukrainiens qui choisissent de venir au Canada y restent, comme le confirment de récentes enquêtes menées par le gouvernement. Plus la guerre en Ukraine durera, plus il est probable que ces personnes resteront au Canada.

L'un des inconvénients est que les résidents temporaires n'ont pas droit aux nombreux services et aides gouvernementales dont bénéficient les réfugiés. Il en résulte des systèmes et des processus parallèles, des prestations inférieures à celles dont bénéficient les réfugiés et une forte dépendance à l'égard des gouvernements provinciaux et municipaux et du secteur privé. Cette situation a également créé de la confusion et des différences de traitement à travers le pays, et de nombreuses personnes sont passées à travers les mailles du filet. Un comité de coordination, coprésidé par IRCC et le secteur de l'établissement, avec des représentants de toutes les provinces et du Congrès ukrainien canadien, contribue à résoudre ces problèmes, mais des disparités subsistent.

Un autre inconvénient est que les Ukrainiens, en tant que non-réfugiés, ne sont pas éligibles au parrainage privé, ce qui réduit considérablement les possibilités de participation publique. De nombreux Ukrainiens ont choisi de s'installer dans de grands centres urbains tels que Toronto, ce qui crée une pression énorme sur le logement et d'autres services dans ces villes. Si les Ukrainiens étaient considérés comme des réfugiés, le parrainage contribuerait à atténuer cette pression en attirant des personnes dans les nombreuses communautés du Canada où résident les parrains privés. Les parrains utilisent également leurs réseaux sociaux pour aider les réfugiés à obtenir un logement provisoire ou permanent, un emploi et les relations personnelles qui sont essentielles à une intégration réussie.

Une couverture médiatique compatissante et soutenue a contribué à renforcer le soutien du public au rôle du Canada à offrir d'un havre de paix aux Ukrainiens. Toutefois, des commentateurs se sont interrogés sur l'existence d'une composante raciale dans le traitement différencié offert aux Ukrainiens par rapport aux réfugiés venant d'Afghanistan ou d'autres régions du monde.

« Malgré les diverses préoccupations, l'approche novatrice choisie par le gouvernement en réponse à la situation en Ukraine constituera une étude de cas précieuse sur le développement, la modification et l'utilisation future potentielle d'approches non traditionnelles pour les groupes à risque. »

Malgré les diverses préoccupations, l'approche novatrice choisie par le gouvernement en réponse à la situation en Ukraine constituera une étude de cas précieuse sur le développement, la modification et l'utilisation future potentielle d'approches non traditionnelles pour les groupes à risque.

CONCLUSION

Les trois éléments identifiés pour la réussite des mouvements de réfugiés – le leadership du gouvernement, la couverture médiatique et la participation du public – sont interconnectés. Les politiques et les programmes gouvernementaux ne fonctionnent que si le public les soutient. Un public engagé et motivé peut inciter le gouvernement à renforcer davantage son leadership et son action. Une information transparente du gouvernement sur les progrès, les défis et les moyens de participation encouragera les médias à maintenir la question au premier plan. Cela motivera à son tour l'engagement du public en faveur des réfugiés.

Il y a beaucoup à apprendre des mouvements précédents qui ont mis en relief ces caractéristiques, ainsi que des innovations et expériences plus récentes. Réfléchir aux éléments de réussite qui ont fait leurs preuves peut aider le Canada à atteindre ses objectifs humanitaires et à bénéficier des contributions sociales, démographiques et économiques que les réfugiés réinstallés apportent avec succès.

RÉFÉRENCES

1. UNHCR.ca/York University, Seven Decades of Refugee Protection in Canada:1950-2020, https://www.unhcr.ca/wp-content/uploads/2020/12/Seven-Decades-of-Refugee-Protection-In-Canada-14-December-2020.pdf (accessed Aug 12, 2022), pages 8-11.

2. Immigration Act, 1976-77, c. 52, s. 1, https://www.refworld.org/docid/3ae6b5c60.html, (accessed Aug 12, 2022).

3. Regulations Respecting the Designation of an Indochinese Designated Class, established by P.C. 1978-3661 amended by P.C. 1979-2996 P.C. 1980-3245, https://cihs-shic.ca/wp-content/uploads/2015/03/Indochinese-Designated-Class-Regulations-2.pdf, (accessed Aug 12, 2022).

4. Casasola, M. (2016). The Indochinese Refugee Movement and the Subsequent Evolution of UNHCR and Canadian Resettlement Selection Policies and Practices. *Refuge: Canada's Journal on Refugees, 32*(2), 41–53, https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/40270/36409 (accessed Aug 12, 2022), page 42.

5. Welcome Syrian Refugees – Key Figures, https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/welcome-syrian-refugees/key-figures.html, (accessed Feb 19, 2023).

6. Canada.ca, #WelcomeAfghans: Key Figures, https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/afghanistan/key-figures.html (accessed Feb 19, 2023).

7. Special program to sponsor Afghan refugees without refugee status, https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/afghanistan/special-measures/sponsor-without-rsd.html (accessed Feb 19, 2023).

8. Canada.ca, Ukraine Immigration Measures: Key Figures, https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/ukraine-measures/key-figures.html (accessed Feb 19, 2023).

9. Post Arrival Survey Plan, https://ukrainesafehaven.ca/data/post-arrival-survey/ (accessed Feb 19, 2023)

10. Canada's Resettlement and Repatriation of Kosovar Refugees, https://pier21.ca/research/immigration-history/kosovar-refugees (accessed Feb 19, 2023).