

Parrainage privé pour les réfugiés au Canada

Jennifer Hyndman, William Payne et Shauna Jimenez

Depuis maintenant près de quarante ans, outre les programmes de réinstallation du gouvernement fédéral, des groupes de citoyens privés canadiens ont parrainé la réinstallation de réfugiés en vue de leur réinstallation.

Jusque très récemment, le Canada était le seul pays qui proposait le parrainage privé aux réfugiés. Les parrains financent la première année de réinstallation alors que le gouvernement couvre les soins de santé et l'éducation des enfants ; dès la deuxième année, les réfugiés (qui deviennent des résidents permanents après leur arrivée au Canada) ont alors droit à des prestations sociales gouvernementales en fonction de leurs revenus.

Depuis 1978, plus de 200 000 réfugiés parrainés par des citoyens privés sont arrivés au Canada. Alors que différents groupes de la société civile s'occupaient déjà de faire venir des réfugiés au Canada après la première et la deuxième guerre mondiale, la loi sur l'immigration de 1976 a fourni un cadre juridique formel au Programme de parrainage privé des réfugiés (PPR). Deux mouvements principaux de réfugiés ont défini ce système de parrainage privé. Le premier concerne l'arrivée de quelques 60 000 réfugiés vietnamiens, cambodgiens et laotiens vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, et notamment de 29 269 réfugiés parrainés à titre privé au cours de la seule année 1979. Et plus récemment, près de la moitié des 40 000 réfugiés syriens qui étaient arrivés au Canada fin janvier 2017 avaient été entièrement ou en partie parrainés par des citoyens privés.

Des restrictions nouvelles sur le parrainage privé sont entrées en vigueur après 2011. La capacité des parrains d'aider les réfugiés de leur choix a été restreinte par l'introduction de limites sur le nombre de réfugiés parrainés à titre privé et le plafonnement du nombre de personnes susceptibles d'être parrainées depuis certaines missions canadiennes à l'étranger, ce qui a provoqué la frustration des groupes de la société civile qui espéraient pouvoir parrainer des réfugiés au Canada¹. Alors même que le Programme mixte des réfugiés désignés par un bureau des visas (RDBV) a contribué à renforcer, et en quelque sorte à compenser le nombre limité de places pour les réfugiés parrainés par le secteur privé (RPP) ainsi que les nombres réduits de réfugiés parrainés par le gouvernement (RPG) entre 2012 et 2015, la catégorie RDVB limite la capacité des parrains privés de choisir ceux qu'ils souhaitent parrainer tout en permettant tout de même au gouvernement fédéral de remplir ses engagements internationaux. Il est important que le parrainage privé reste un programme **additionnel** aux engagements de réinstallations sous assistance gouvernementale, et qu'il ne s'y substitue pas. Néanmoins cette forme de protection complémentaire peut se trouver en difficulté si le gouvernement

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

en dépend afin de remplir ses propres obligations internationales. En 2013, pour la première année depuis plusieurs décennies, le nombre de RPP a dépassé celui de RPG.

Au cours des dix dernières années, l'emploi réitéré par les fonctionnaires du gouvernement fédéral élu et par les médias de la formule « réfugiés bidon » ainsi que la représentation des demandeurs d'asile comme des resquilleurs et des terroristes potentiels ont entraîné une détérioration de l'attitude à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés. La réinstallation des réfugiés sélectionnés depuis l'étranger reste néanmoins un processus relativement populaire auprès du public canadien. Et depuis l'élection d'un nouveau gouvernement fin 2015, les politiciens et les fonctionnaires canadiens ont réussi à maintenir une séparation entre la radicalisation de la vie politique et la question de la réinstallation des réfugiés syriens.

En mars 2016, le ministre canadien de l'immigration, des réfugiés et de la citoyenneté a défini les grands axes de l'engagement du Canada concernant la réinstallation des réfugiés syriens. En plus de partager des informations et des ressources avec d'autres pays sur le parrainage privé des réfugiés, il a confirmé que le Canada continuerait à considérer les réfugiés syriens comme des réfugiés *prima facie* jusqu'à septembre 2017. En décembre 2016, le gouvernement canadien, en partenariat avec le HCR et le réseau des fondations de l'Open Society, a lancé une initiative majeure en vue de promouvoir le parrainage privé des réfugiés au plan mondial.

Cette priorité accordée aux Syriens a cependant pour effet annexe de bloquer des dossiers de réfugiés en situation prolongée, non syriens, dont les demandes de parrainage même effectuées avant l'émergence de la crise

syrienne restent bloquées dans l'accumulation des cas non traités. Dans certains cas, des parrains comme des requérants attendent pendant des années le traitement de leur dossier.

Parrainage privé et parrainage gouvernemental

Déjà bien avant la promesse électorale d'octobre 2015 d'amener à 25 000 le nombre des réfugiés syriens réinstallés au Canada d'ici à fin 2015, des organisations de la société civile s'étaient mobilisées en vue de parrainer des réfugiés syriens à titre privé. De nouveaux groupes axés autour du parrainage de réfugiés syriens se sont créés, et des citoyens canadiens se sont engagés à parrainer des familles de réfugiés. En date de janvier 2017, 45 % du nombre total des réfugiés syriens qui arrivaient au Canada bénéficiaient au moins en partie d'un parrainage privé, si l'on inclut dans ce chiffre les réfugiés des réfugiés d'un parrainage partiellement privé (réfugiés désignés par un bureau des visas ou RDBV) qui font l'objet d'un accord selon lequel le parrain privé fournit la moitié du soutien financier pendant la première année alors que le gouvernement fédéral contribue à hauteur de l'autre moitié.

Le recours à la détermination *prima facie* du statut de réfugié plutôt qu'à un processus plus lourd de détermination de l'admissibilité individuelle dans le cas des parrainages privés a permis d'accélérer et de faciliter le traitement de ces dossiers dans les zones d'origine des réfugiés. Cependant, côté canadien, le traitement des formulaires de demande qui doivent être remplis par les parrains privés des réfugiés non-syriens n'a jamais pris autant de temps. En outre, les critères de recrutement applicables aux familles de réfugiés syriens dans le cadre de la catégorie réfugié parrainé par le gouvernement (RPG) accordent la priorité à des familles de réfugiés



HCR/Annie Sakkebb

Une jeune femme qui a parrainé des réfugiés au Canadien joue avec des enfants syriens qui ont été réinstallés à Toronto dans le cadre du Programme de parrainage privé de réfugiés.

qualifiées de « vulnérables » qui de ce fait avaient peu de chance d'être considérées comme posant « des risques de sécurité ». Il n'y a donc pas eu d'hommes célibataires sélectionnés en vue d'un parrainage gouvernemental même si quelques-uns sont arrivés en vertu de la catégorie RDBV².

La participation directe de la société civile au processus de réinstallation est devenue la marque de fabrique du programme de parrainage privé organisé par le Canada, et un élément majeur de son succès. La majorité des RPP sont appuyés par des signataires d'ententes de parrainage (SEP) qui ont conclu un accord officiel avec le gouvernement fédéral, ou par des groupes constitués qui sont assujettis aux mêmes dispositions que les SEP. Environ 75 % des SEP sont des organisations confessionnelles, et se composent de « groupes constitutifs » d'au moins cinq parrains qui s'engagent de manière contractuelle à aider une famille de réfugiés pendant une durée de douze mois. Un nombre plus restreint de réfugiés sont parrainés non pas par des SEP mais par des « groupes de cinq » - à savoir des groupes d'individus qui signent un engagement de soutenir un réfugié ou des réfugiés spécifiques.

Les parrains privés ont été mobilisés en vue de faciliter la réunification familiale de certains réfugiés. La loi du Canada sur l'immigration et la protection des réfugiés définit la « famille » comme étant de type nucléaire : c'est-à-dire comprenant au maximum deux adultes et leurs enfants mineurs. La famille – et particulièrement la famille au sens large – peut donc se trouver séparée dans le cadre du processus de réinstallation. Le gouvernement fédéral antérieur avait exprimé sa préoccupation de voir les programmes de parrainage privé devenir de facto un moyen permettant de réunir les membres d'une famille laissés en arrière dans des camps ou des sites de réinstallation en l'absence d'autres moyens de réunification. Des recherches tendent à démontrer que les SEP ont bien cet effet et qu'ils tendent à traduire des connexions personnelles qui s'étendent aux membres de la famille de réfugiés parrainés se trouvant déjà au Canada ; aider des parents restés en arrière devient alors une volonté des parrains.

Depuis 1978, des étudiants à travers l'ensemble des universités canadiennes ont également parrainé à titre privé d'autres étudiants réfugiés pour leur permettre de s'inscrire dans des universités canadiennes. Plus de 1400 étudiants réfugiés sont arrivés au Canada par le biais de l'Entraide universitaire mondiale du Canada, une ONG qui aide à créer et soutenir des comités organisés par les étudiants pour

accueillir et orienter les étudiants réfugiés. L'organisation a annoncé qu'elle prévoyait de doubler sa capacité en 2016 de manière à financer 160 étudiants réfugiés par an. Les analystes ont remarqué que ce mode de réinstallation privée est particulièrement attractif parce qu'il offre non seulement une protection aux réfugiés mais qu'il leur ouvre également la porte de l'éducation supérieure et leur permet d'obtenir une expérience de travail au Canada.

Les réfugiés parrainés à titre privé (RPP) au Canada sont souvent comparés à leurs homologues les réfugiés parrainés par le gouvernement (RPG). Si l'on considère les réfugiés irakiens arrivés au Canada entre 2009 et 2014, on observe que les résultats des RPP ont légèrement dépassé ceux des RPG en matière de recherche d'emploi au cours de leurs trois premières années de résidence au Canada. Par contre les RPP irakiens qui avaient un emploi étaient moins nombreux et moins bien rémunérés que les autres RPP (c'est-à-dire non irakiens) pendant la même période, et ce, malgré un niveau d'éducation plus élevé avant leur arrivée³. Certains rapports indiquaient que cette population de réfugiés irakiens présentait une incidence élevée de besoins liés à des handicaps et des maladies mentales, sans spécifier toutefois s'il s'agissait de taux supérieurs à ceux des autres groupes de réfugiés. En outre, même si les RPP irakiens de ce groupe ont réussi à obtenir un emploi plus rapidement que les RPG au cours des trois premières années, d'autres recherches ont montré que cet accès rapide au marché du travail a pu avoir un impact négatif sur leur apprentissage de la langue. Les données obtenues auprès du gouvernement fédéral en 2016 ne signalent pas de différence majeure en termes de revenus gagnés entre les RPG et les RPP dix ans après leur arrivée au Canada, un élément tout à fait significatif dans la mesure où les RPP arrivent dans le pays avec un niveau bien supérieur d'éducation et de maîtrise de la langue officielle (anglais ou français) que les RPG.

Dans le cadre d'une étude antérieure qui cherchait à comparer l'expérience de la réinstallation des RPP et des RPG qui étaient arrivés au Canada en provenance d'Asie du Sud-Est entre 1979 et 1981, les données obtenues semblent indiquer que le parrainage privé entraînerait un taux plus élevé d'intégration réussie que l'assistance fournie par le gouvernement. Toutefois, la même étude a également fait état d'un degré excessif d'intrusion des groupes de parrainage dans la vie des réfugiés, de délais très lents de traitement des

cas à l'étranger, et du poids inutile des processus de traitement imposés par le gouvernement. Il en avait même été conclu que les parrains eux-mêmes avaient besoin de soutien¹. La constatation que le travail de soutien des réfugiés parrainés par le secteur privé retombait en grande partie sur une poignée d'individus et d'organisations avait également suscité des préoccupations.

Un modèle pour l'avenir?

Depuis que ces inquiétudes ont été soulevées il y a plus d'une douzaine d'années, une amélioration des structures et des pratiques a été intégrée à la conception des systèmes de parrainage et au fonctionnement des SEP, de leurs groupes constitutifs et des groupes de cinq. Parmi les améliorations apportées à l'époque au système de parrainage privé du Canada il convient de citer une implication plus importante des réfugiés dans l'organisation de leur propre réinstallation, une nouvelle conception du parrainage comme d'un partenariat entre les nouveaux arrivants et leurs parrains, la reconnaissance de l'importance des liens transnationaux pour les nouveaux arrivants, et l'utilisation accrue des lieux de culte pour accueillir des programmes couramment utilisés comme les services de santé et d'aide à l'emploi de manière à ce que les nouveaux arrivants puissent avoir accès à autant de services possibles dans un seul et même endroit².

Le principal bénéfice du parrainage privé de réfugiés au Canada ne consiste pas à réduire les coûts ou les engagements du gouvernement mais plutôt à étendre l'espace de protection en augmentant les lieux de réinstallation. Même si la catégorie relativement nouvelle de RDBV peut sembler potentiellement utile comme mode de réinstallation permettant au gouvernement et aux parrains privés de partager les coûts au cours de la première année, cette catégorie ne saurait et ne devrait pas se substituer à l'intention fondamentale qui motive la catégorie et les programmes de parrainage privé des réfugiés – à savoir, de donner aux parrains la possibilité de désigner les réfugiés spécifiques qu'ils souhaitent parrainer. Un partenariat respectueux entre le gouvernement et les groupes de citoyens est au cœur du système de parrainage privé, un partenariat qui respecte le travail bénévole et les décisions d'une société civile mobilisée et aspire à favoriser une sélection équitable et une réinstallation réussie des réfugiés.

Lors du sommet des Nations unies de New York de septembre 2016, le Canada a pris l'engagement « d'exporter » son modèle de parrainage privé vers d'autres États intéressés.

En décembre 2016 le gouvernement canadien, de concert avec le HCR et les Fondations Open Society, a lancé à l'Initiative mondiale de parrainage de réfugiés pour honorer son engagement. L'Australie et la Grande-Bretagne viennent de démarrer leurs propres programmes de parrainage privé. Il n'existe pas de recette unique de système de parrainage privé à suivre, cependant, l'opinion publique relativement positive à l'égard de la réinstallation des réfugiés au Canada reste quelque peu inhabituelle. Une direction ferme imposée par le gouvernement ainsi qu'un engagement auprès de la société civile sont des éléments cruciaux. En ce qui concerne les réfugiés syriens, la société civile canadienne a surpassé le gouvernement par son soutien actif à la réinstallation. Des recherches plus complètes font cruellement défaut en vue de déterminer les autres conditions et facteurs déterminants.

Le parrainage privé de la réinstallation des réfugiés ne peut pas consister en une privatisation des obligations internationales des États et des coûts qui s'y rattachent. Au Canada, le principe d'additionnalité est la garantie que les efforts privés **étendent** les espaces de protection accordés aux réfugiés en complétant les engagements de réinstallation pris par le gouvernement.

Jennifer Hyndman jhyndman@yorku.ca

Directrice, Centre d'études sur les réfugiés, Université de York <http://crs.info.yorku.ca/>

William Payne wpayne@yorku.ca

Doctorant, Université de York et chargé de cours à temps partiel ; Programme de travail communautaire du Collège George Brown www.georgebrown.ca/

Shauna Jimenez sjoutdoors7@gmail.com

Assistante sociale communautaire et bénévole de longue durée en tant que parrain privé de réfugiés.

1. À la fin de décembre 2016, le ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté canadienne a éliminé les plafonds de ces missions canadiennes à l'étranger, un changement qui a renversé la gestion géographique et racialement préjudiciable des réfugiés potentiels au Canada par le biais du parrainage privé

2. Voir article de Lewis Turner www.fmreview.org/reinstallation/fr/turner

3. Données issues d'un document d'information classifié daté d'avril 2015, adressé à celui qui était alors le Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, document obtenu suite à une demande d'accès au nom de la liberté de l'information, *Summary of Preliminary Findings: Iraqi Resettlement (2009-2014) Case Study. Ministerial Briefing Advice to Minister*. Ne peut être ni cité, ni distribué.

4. Voir Beiser M (2003) 'Sponsorship and resettlement success,' *Journal of International Migration and Integration* 4(2):203-15; et Beiser M (2009) 'Resettling refugees and safeguarding their mental health: lessons learned from the Canadian Refugee Resettlement Project,' *Transcultural Psychiatry* 46(4):539-83

5. Lanphier M (2003) 'Sponsorship: Organizational, sponsor, and refugee perspectives,' *Journal of International Migration and Integration* 4(2):237-56.