



Concours national 2019
d'études de cas en
administration publique

**Faire bien, ou faire intelligemment?
Une réponse stratégique à une crise
mondiale**



CONCOURS NATIONAL 2019 D'ÉTUDES DE CAS EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

Faire bien, ou faire intelligemment? Une réponse stratégique à une crise mondiale

L'ONU demande de l'aide

La réunion du Cabinet a été difficile ce mardi matin de janvier, et le Premier ministre a pris un instant en rassemblant ses papiers pour réfléchir aux résultats et à ce qui pourrait arriver dans l'avenir.

Il avait ouvert le débat sur la crise yéménite en demandant à la ministre des Affaires mondiales d'exposer brièvement la demande de l'ONU: « Le gouvernement a reçu une demande conjointe de l'ONU (représentant les appels de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'agence des Nations Unies pour les réfugiés (Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés)) pour accueillir la plus grande partie des quelque 75 000 réfugiés touchés par la «poussée» saoudienne du mois dernier. Le Premier ministre avait été informé de la dévastation généralisée qu'elle provoquait, laissant un grand nombre de personnes affamées et sans abri.

« À ceux qui fuient la persécution, la terreur et la guerre, sachez que le Canada vous accueillera, indépendamment de votre foi. La diversité fait notre force (#BienvenueAuCanada). »

Le Premier ministre (Twitter), Janvier 2017

« Je n'ai pas besoin de vous rappeler que l'UE et les États-Unis ont effectivement déclaré qu'ils ne prendraient aucune disposition particulière ni n'accéléraient les procédures pour les Yéménites. L'ONU affirme que la situation est désespérée, et nous avons nos propres services de renseignements qui le confirment », avait déclaré la ministre des Affaires mondiales.

À la suite du briefing initial du ministre, le Premier ministre avait simplement confirmé sa position concernant les questions liées aux réfugiés, et qu'il était persuadé que le Canada devait réagir positivement: tout dépendait du nombre, et dans quel délai l'intervention pouvait être organisée.

Ensuite, la discussion à la table du Cabinet avait pris des dimensions que le Premier ministre n'avait pas anticipées (regrettablement, il se souvenait de ses injonctions à ses collègues d'être fortes et ouvertes au sein du Cabinet – exprimer tous les points de vue et tous les aspects!).

Comme il s'y attendait (et ils en avaient brièvement discuté avant la réunion), le ministre responsable des Réfugiés et de l'Immigration soutenait une intervention positive et avait déclaré que jusqu'à 25 000 personnes pourraient être promises et qu'avec des ressources supplémentaires, son personnel pourrait entamer les procédures presque immédiatement. Le nombre et le niveau d'immigration étaient importants. Le Canada s'était engagé à accueillir 40 000 Syriens, ce qui était proportionnellement convenable. De plus, cela était réalisable d'un point de vue administratif d'après les données du ministère de l'Immigration.

La ministre des Affaires mondiales était de nouveau intervenue à ce stade et avait indiqué qu'il s'agissait là d'une importante occasion de faire un geste humanitaire visible. Notre influence au Moyen-Orient avait été compromise avec nos problèmes avec les Saoudiens, mais c'était là une chance de miser sur le succès avec la crise des réfugiés syriens. Les Saoudiens (de manière informelle) ont signalé qu'ils ont vraiment besoin d'aide avec les Yéménites pour réduire les pressions internationales exercées sur eux. Même les États-Unis ont indiqué que, bien qu'ils n'interviendraient pas, ils ne s'opposeraient pas à une initiative canadienne ou ne la critiqueraient.

Ceci dit, la ministre des Affaires mondiales avait particulièrement insisté à ce que plusieurs questions soient abordées: « Est-ce une bonne chose à faire ? Avons-nous vraiment connu le «succès» avec les Syriens? Au mieux, l'expérience était mitigée, avec des retards et des problèmes interminables de traitement. Mes électeurs ne sont pas disposés à appuyer une autre «initiative canadienne louable», simplement parce que cela fait du bien. Monsieur le Premier ministre, je crois fermement que nous devons agir avec prudence ici. »

Le Premier ministre n'était pas tellement surpris bien sûr, étant donné que la ministre représentait une circonscription de Toronto et qu'elle en avait eu plein les oreilles par le premier ministre. Mais ce qui l'avait surpris, c'était ce qui venait ensuite.

« Monsieur le Premier ministre, je suis d'accord. À mon avis, le pays ne cédera pas à un autre engagement de cette envergure. Au Manitoba, des réfugiés clandestins ont franchi la frontière en évitant les points de contrôle. Le nombre est petit, mais la presse est mauvaise. Les groupes communautaires ne sont pas équipés pour faire face à cet afflux, surtout pendant les mois d'hiver, où nous nous trouvons maintenant. Qu'allons-nous faire avec 25 000 réfugiés – ou quel que soit le nombre cette fois – en février? », avait déclaré le ministre de la Diversification du commerce international.

Alors, les ministres représentant les circonscriptions du Québec et quelques autres de l'Ontario, et même les ministres des Maritimes qui ont tendance à acquiescer, s'étaient multipliés.

Un éminent ministre de l'Ontario avait été catégorique. « L'opinion publique change! Que dire des retards déjà! Nous ne pouvons même pas nous occuper des Syriens dans les délais prévus, et maintenant nous voulons accueillir 25 000 autres personnes venant d'ailleurs?! » Le Premier ministre souhaitait maintenant que ce chiffre n'ait pas été dévoilé. « Que dire des groupes communautaires? Ils sont épuisés, dépassés, et estiment avoir «fait leur part». »

Un ministre de Montréal avait appuyé ce point. « Je reçois beaucoup de critiques des abris et d'autres groupes qui disent que nous avons royalement bâclé la crise syrienne et qu'ils ne nous feraient plus jamais confiance avec une telle décision politique. »

Pourtant, un autre ministre du Canada atlantique avait souligné: « Nous ne pouvons rien leur demander de plus! Si nous donnons la préférence aux Yéménites, que deviennent les autres groupes qui attendent patiemment dans la file? On me dit que les réfugiés engorgent les foyers d'accueil pour sans-abri et les systèmes de soutien à Vancouver, Toronto et Montréal! Si ces villes ne peuvent pas suivre, comment pouvez-vous vous attendre à ce que nos petites collectivités le peuvent? »

La discussion avait duré une heure et l'ambiance de la salle s'était rapidement transformée en un rejet de l'initiative. Le Premier ministre avait secoué la tête. L'aide humanitaire était une chose sur laquelle il avait misé un capital politique élevé, et l'intervention syrienne avait été à la fois

une bonne politique et une bonne stratégie en ce qui le concernait. Il est vrai que les provinces, comme d'habitude, réclamaient plus d'argent et plus de soutien, et le premier ministre de l'Ontario ferait probablement des histoires. Le Premier ministre le rencontrait dans l'après-midi. Mais cette décision d'approuver la demande de l'ONU était en accord avec la marque de son gouvernement et c'était quelque chose qu'il avait été trop heureux de défendre lors des élections. Toutefois, compte tenu de la forte résistance autour de la table, le Premier ministre avait fini par céder et accepter que le Cabinet procède à une analyse plus complète et un examen plus approfondi, accompagnés de recommandations avant sa prochaine réunion.

En particulier, le Premier ministre avait indiqué qu'il souhaitait recevoir des renseignements permettant d'évaluer les réactions et l'état de préparation des gouvernements provinciaux et locaux. Il avait insisté sur le fait qu'il s'agirait d'un «partenariat» et d'un engagement «pancanadien». Il n'y aurait pas de «gouvernement fédéral agissant seul» dans ce dossier. Il avait informé ses collègues des réunions qu'il aurait plus tard dans la journée pour confirmer ses idées.

En sortant de la réunion, le Premier ministre avait soupiré en se dirigeant vers son bureau. Ses instincts étaient-ils si faux sur cette question? Bien menée, cette initiative pourrait porter ses fruits sur la scène internationale, renforcer l'image de marque du gouvernement et unir les Canadiens dans un autre effort national. Mais ses collègues n'étaient pas dupes, du moins pas à première vue. Qui avait raison, et comment poursuivre?

En examinant son dossier fourni par Affaires mondiales, il avait de nouveau examiné certains faits afin de déterminer quoi faire ensuite.

Les réfugiés syriens: un succès ambigu

Le problème des retards cumulés

En novembre 2015, le gouvernement fédéral s'était engagé à accueillir 25 000 réfugiés syriens. En 2018, le nombre réel dépassait les 50 000, répartis dans 350 collectivités dans l'ensemble du Canada. Toutefois, nombre de ces réfugiés ont encore du mal à trouver du travail, à apprendre le français ou l'anglais et, dans certains cas, ont dû avoir recours à des banques alimentaires. Au début de décembre 2017, le ministère de l'Immigration comptait une accumulation de 20 000 réfugiés syriens parrainés, dont près de 16 000 provenant de parrainages privés. À l'époque, les retards les plus importants se trouvaient au Liban (7 700), aux Émirats arabes unis (3 200), en Arabie saoudite et Turquie (2 400 environ) et en Jordanie (1 840), où les

« La politique relative aux réfugiés est une question controversée dans tous les pays d'accueil de réfugiés dans le monde. Au Canada, il est généralement admis que le Canada devrait offrir une protection à ceux qui le méritent. »

Comité sénatorial des droits de la personne. Décembre 2016.
« Trouver refuge au Canada : l'histoire de la réinstallation des Syriens. »

gens attendaient depuis plus d'un an et souvent plus longtemps.¹

Une grande partie du retard pouvait être attribuée à des problèmes de traitement. En particulier, un grand nombre de réfugiés ont très peu de documentation et cela prend beaucoup de temps pour valider et vérifier leur statut, même leur citoyenneté. Compte tenu des délais, de nombreux réfugiés qui sont entrés au Canada subissent également des temps d'attente et vivent essentiellement sans nombreux services gouvernementaux pendant leur séjour ici. Le problème est que de tels délais d'audience créent davantage de retards. Si des initiatives additionnelles sont ajoutées à la charge actuelle sur le système, les temps d'attente pourraient être encore plus longs si des ressources supplémentaires ne sont pas ajoutées.

Selon la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), le retard était considérable même avant l'arrivée massive des demandeurs d'asile au Canada à la frontière des États-Unis au cours de l'été 2018. Même si le nombre des demandeurs entrant au Canada de façon irrégulière depuis les États-Unis en 2017 (environ 18 150) était relativement élevé, le nombre total de demandeurs (47 425) n'est guère différent du nombre que le Canada a connu dans le passé. À la fin de février 2018, la CISR avait 47 451 demandes en attente et réglait environ 2 000 demandes par mois. Au rythme actuel du traitement des dossiers, le retard représente environ deux ans de traitement, en plus des nouvelles demandes, qui ont été en moyenne d'environ 4 000 par mois au cours de l'année écoulée.²

Plusieurs solutions ont été proposées à la CISR pour améliorer le temps de traitement des demandeurs d'asile, mais ces dernières sont souvent tombées dans l'oreille d'un sourd, selon Robert Vineberg et d'autres. Des questions ont notamment été soulevées au sujet de la décision de politique générale découlant de la «décision Singh» de 1985 rendue par la Cour suprême. Harbhajan Singh et d'autres ressortissants avaient tenté de demander le statut de réfugié en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976* parce qu'ils craignaient d'être persécutés dans leur pays d'origine s'ils étaient expulsés. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration avait refusé le statut de ces personnes sur l'avis du Comité consultatif sur le statut de réfugié. Le tribunal était de l'avis de l'appelant que ses droits avaient été violés en vertu de la Charte. En conséquence, le tribunal avait ordonné que tous les demandeurs d'asile déboutés aient le droit de faire appel en personne. Ce processus s'est traduit par une accumulation continue des demandes chaque année, aggravée par l'engagement d'aider les Syriens. Il convient également de noter que les examens préalables ne devraient pas être effectués par la CISR, mais par le ministère de l'Immigration. Un tel manque d'efficacité a des répercussions sur les initiatives non routinières.

Conséquences des longs délais de traitement

Lors de l'élaboration de la *Convention relative au statut des réfugiés* (1951) du HCR (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés), les pays signataires s'étaient engagés à appliquer le principe de protection des personnes étrangères qui se présentent à leurs frontières

¹ <https://www.thestar.com/news/immigration/2018/01/02/years-after-canada-opened-its-doors-thousands-of-syrian-refugees-are-still-waiting-to-come-here.html>

² Voir: <https://irb-cisr.gc.ca/en/refugee-news/Pages/q2-2018.aspx>. Les bulletins d'information de la CISR fournissent des détails sur tous les demandeurs et les délais de traitement. Voir également: BVG. 2017. Rapport 3 – Les services d'établissement pour les réfugiés syriens - Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Disponible à: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201711_03_e_42668.html

pour demander l'asile ou qui demandent le statut de réfugié. La Convention définit clairement les personnes qui remplissent les conditions requises et des protocoles stricts sont mis en place pour garantir un traitement rapide. L'hypothèse selon laquelle de telles demandes seront traitées efficacement en temps voulu est souvent problématique, tel qu'indiqué dans les données de la CISR, et d'autres problèmes se posent concernant le traitement des demandes des personnes qui attendent que leur cause soit entendue.

Selon le rapport de 2017 du Bureau du vérificateur général (BVG), les réfugiés s'intègrent dans leurs nouveaux foyers et communautés à mesure que le temps passe, ce qui rend l'expulsion beaucoup plus difficile, surtout lorsque des enfants naissent au Canada. La question des enfants de demandeurs d'asile a été un problème croissant, les demandeurs affirmant qu'ils ne peuvent pas laisser leurs enfants derrière eux si leur demande est rejetée. Les protestations publiques sur le sujet ont été de plus en plus manifestes dans les médias, en particulier lorsque certains demandeurs d'asile ont recours à la protection des églises et d'autres lieux de culte. La question de justice naturelle se pose.³

L'accès aux programmes publics, notamment la Prestation canadienne pour enfants, est une autre source de préoccupation immédiate. Pour être admissible, de nombreux documents sont requis, ce que les demandeurs d'asile n'ont souvent pas. Cela met d'énormes pressions sur les travailleurs sociaux dans les bureaux régionaux pour résoudre ces problèmes. Le besoin de trouver des interprètes pour répondre aux demandeurs représente à lui seul un lourd fardeau pour les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Cela aggrave les délais de traitement d'autres programmes en aval des demandes d'asile et crée des situations où il est de plus en plus difficile pour les Canadiens naturalisés d'obtenir le traitement de leurs prestations.

Ces difficultés rapportées correspondent aux données disponibles. En Colombie-Britannique, notamment, l'Immigrant Society of BC avait conduit un sondage téléphonique multilingue sur les ménages de réfugiés arrivés dans la province entre le 1^{er} octobre 2016 et le 31 décembre 2017. Le sondage visait à déterminer l'expérience des demandeurs d'asile qui s'intégraient dans leurs collectivités locales afin que la province puisse mieux répondre aux besoins avec des politiques et des programmes ciblés. Sur les 311 répondants, 51 % provenaient de trois pays du Moyen-Orient: Afghanistan (22 %), Irak (17 %) et Iran (12 %). La plupart d'entre eux étaient arrivés au Canada en franchissant la frontière canado-américaine (59 %) ou par un port d'entrée terrestre

« Les demandes d'asile restent non traitées pendant des années et, entre temps, les réfugiés finissent par vivre, travailler et s'enraciner. Souvent, cela ne fait qu'augmenter les chances qu'ils finiront par s'établir, même s'ils auraient autrement été expulsés. Cela pourrait même entraîner une augmentation du nombre de demandes d'asile douteuses, car les gens se rendent compte qu'ils peuvent travailler et gagner de l'argent au Canada des années avant que leur cause ne soit entendue. »

Robert Vineberg. Avril 2018.

« Canada's Refugee Strategy: How it can be Improved? [Stratégie du Canada pour les réfugiés: comment peut-on l'améliorer?] »

³ Robert Vineberg, « Canada's Refugee Strategy: How it can be Improved? [Stratégie du Canada pour les réfugiés: comment peut-on l'améliorer?] » Calgary: Université de Calgary. Disponible à: <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2018/04/Canadas-Refugee-Strategy-Vineberg.pdf>

des Services frontaliers du Canada (8 %). Environ cinquante-neuf pour cent (59 %) d'entre eux étaient arrivés à titre individuel, tandis que quarante-et-un pour cent (41 %) avaient affirmé avoir de la famille au Canada. La plupart des répondants avaient déclaré avoir été confrontés à plusieurs problèmes d'intégration au sein de leurs collectivités: trouver un logement (20 %), obtenir un emploi (17 %) et naviguer dans le processus de demande d'asile (15 %).⁴

Il est intéressant de noter que nombre des demandeurs avaient déclaré avoir travaillé dans leur pays d'origine et posséder un diplôme universitaire ou une formation professionnelle. Pour les demandeurs syriens, nombre d'entre eux avaient indiqué que leurs diplômes ne sont pas reconnus au Canada, ce qui rend l'intégration encore plus difficile. Même s'il existe de bonnes raisons de vérifier et de valider les références, le BVG affirme que le Canada pourrait faire beaucoup plus pour reconnaître les titres de compétences professionnelles, ce qui simplifierait ainsi les processus permettant aux personnes de trouver un emploi dans leurs domaines.

Le rapport de 2017 de la vérificatrice générale tirait également d'importantes conclusions sur l'intégration des réfugiés syriens au Canada:

Dans l'ensemble, nous avons constaté que la plupart des réfugiés syriens avaient bénéficié d'une évaluation de leurs besoins, d'une évaluation linguistique et d'une formation linguistique au cours de leur première année au Canada. Les besoins de quelque 80 pour cent avaient été évalués et 75 pour cent de ceux qui avaient reçu une évaluation linguistique avaient suivi des cours de langue. Les réfugiés syriens avaient reçu des services d'établissement plus rapidement que les autres réfugiés arrivés au Canada au cours de la même période.

Nous avons également constaté qu'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada n'avait pas alloué tous les fonds disponibles aux fournisseurs de services au début de l'exercice 2017-2018. Ces fonds étaient destinés à soutenir les services d'établissement supplémentaires établis en 2016. Quand ils ne recevaient pas de financement, certains fournisseurs de services coupaient les services d'établissement pendant au moins trois mois.

Ces conclusions sont importantes, car, pour que les réfugiés syriens puissent s'intégrer à la société canadienne, ils doivent pouvoir accéder aux services d'établissement dont ils ont besoin quand ils en ont besoin.

L'opinion publique: prudente et refroidie

Compte tenu de ces rapports et d'autres recherches d'experts, le Premier ministre pouvait apprécier l'appréhension des membres de son Cabinet. Ces derniers connaissaient et comprenaient tous les données et les nombreux rapports invitant les gouvernements et les fournisseurs de services à améliorer leur travail. Le Premier ministre savait également que le public exprimait

« Un programme de réfugiés réussi est essentiel au succès d'un programme d'immigration en général, car le manque d'appui public à un élément du programme nuira au soutien de l'ensemble du programme d'immigration. »

Robert Vineberg. Avril 2018.

« Canada's Refugee Strategy: How it can be Improved? [Stratégie du Canada pour les réfugiés: comment peut-on l'améliorer?] »

⁴ Voir: Immigrant Services Society of BC. Juin 2018. « Refugee Claimants in BC: Understanding Current Irregular Arrival Trends. [Demandeurs d'asile en C.-B. : Comprendre les tendances des arrivées irrégulières actuelles.] » Disponible à: http://bcrefugeehub.ca/wp-content/uploads/2018/06/Refugee_Claimants_in_BC-2018.pdf

ses préoccupations, et qu'il pouvait prendre un risque politique non négligeable s'il annonçait une autre initiative majeure en faveur des réfugiés peu après le programme syrien. Il s'était ensuite penché sur les données du sondage. À cet effet, il avait demandé à parler à son directeur des communications.

La réunion du Premier ministre avec le directeur des communications, accompagné de son chef de cabinet, était inquiétante, en partie du fait qu'ils n'étaient pas d'accord sur ce que les sondages d'opinions publiques indiquent réellement.

Le chef de cabinet avait commencé la réunion en rappelant que les Canadiens soutenaient depuis longtemps l'immigration.

« Vous avez sans doute lu cette étude de Keith Banting et de ses collègues qui révélait que le Canada est l'un des rares pays au monde où la confiance et la tolérance du public augmentent à mesure que la diversité ethnique augmente. Environics, qui suit depuis des années les attitudes du public à l'égard de l'immigration et de la diversité, rapporte que lorsque l'on demande aux Canadiens ce qui rend notre pays unique, la grande majorité indique le «multiculturalisme». Ils croient que les immigrants peuvent être de tout aussi bons citoyens que ceux nés au Canada, et ils ne pensent pas que les immigrants prennent leur travail. En fait, 80 pour cent de la population pense que l'immigration est une bonne chose pour l'économie. Et les Canadiens expriment généralement des opinions favorables à l'égard des personnes originaires de pays musulmans – un facteur important lorsque nous considérons les réfugiés de Syrie et du Yémen. En outre, un Canadien sur cinq est un immigrant et un autre 20 pour cent sont de deuxième génération. Nous sommes un pays diversifié, caractérisé par l'immigration d'une certaine façon, ce qui devrait soutenir notre action concernant le Yémen. »

Le directeur des communications s'était interposé (il aimait être l'avocat du diable, surtout lorsqu'il s'agissait des «bonnes» approches du chef de cabinet).

« Mais, comme l'Institut Angus Reid l'a montré dans son sondage plus tôt cette année, pour la première fois le public canadien estime que les niveaux d'immigration devraient être réduits. J'ai les chiffres ici. Dans un sondage de 2017, 27 pour cent des Canadiens avaient indiqué que les niveaux d'immigration proposés par le gouvernement étaient trop élevés, une hausse par rapport à 23 pour cent en 2016, et 32 pour cent avait déclaré qu'il y avait trop de réfugiés qui venaient au Canada, comparativement à 30 pour cent l'année précédente. »

Six Canadiens sur dix disent que le Canada est « trop généreux » pour ceux qui franchissent la frontière de façon irrégulière. C'est une légère augmentation par rapport à 2017, où la même question avait été posée.

Sondage Angus-Reid, Indice de sensibilisation à l'ARI, avril 2018.

« Quelques points sur le pourcentage? Il pouvait tout simplement s'agir de la marge d'erreur », avait rétorqué le chef de cabinet. « Mais, j'admettrai que la «question d'immigration» a été brouillée par le franchissement illégal des frontières et les demandeurs d'asile. Les images

télévisées de familles traversant la frontière au Manitoba et au Québec donnaient l'impression que nous laissions entrer n'importe qui. »

Le directeur des communications s'attendait à cela et consulta les chiffres disponibles.

« Les sondages montrent que près des 2/3 des Canadiens pensent qu'il y a trop de demandeurs d'asile qui traversent la frontière pour être pris en charge par le pays, même si 50 pour cent des personnes interrogées avaient largement surestimé le nombre de personnes ayant franchi la frontière l'année dernière, pensant qu'il dépassait les 50 000 alors qu'il n'était réellement que d'environ 31 000 personnes. Les citoyens pensent que ces immigrants illégaux, comme beaucoup le voient, sont en réalité des migrants économiques, à la recherche d'un meilleur emploi, plutôt que de véritables demandeurs d'asile. Pourtant, ils obtiennent un logement et des avantages immédiatement et, même si leurs demandes ne sont pas légitimes, il est rare qu'ils soient expulsés. En particulier, pour les familles immigrantes qui ont attendu des années avant de voir leurs demandes traitées, et qui attendent peut-être encore pour faire venir des parents, elles ont l'impression que ces personnes «resquillent». Pour l'ensemble des Canadiens, cela semble aller à l'encontre de leur sens fondamental de l'équité. »

« J'aimerais nous rappeler », avait répondu le chef de cabinet, « que nous parlons d'aider les véritables demandeurs d'asile – des personnes qui fuient la guerre et la pire crise humanitaire de notre temps, et quelque 22 millions de personnes qui ont besoin d'une aide humanitaire. »

« Ce que je veux dire », avait ajouté le directeur des communications en regardant directement le Premier ministre, « c'est que le message ayant trait au dossier d'immigration n'est ni simple ni facile à contrôler. Il suffit d'un reportage dramatisé au sujet d'un immigrant accusé d'avoir tué une adolescente en Colombie-Britannique, et d'une bonne politique publique qui dérape. Avez-vous lu les commentaires sur les histoires d'immigration et de réfugiés dans les principaux journaux? Il est courant de lire: «parasite», «rentrez chez vous et réparez votre pays», «le mode de vie de notre classe moyenne est en train de disparaître». C'est triste, vraiment. »

« Ibrahim Ali, 28 ans, est accusé de meurtre au premier degré dans le décès de Marrison Shen, une adolescente de Burnaby, dont le corps a été retrouvé à Central Park. »

Globe & Mail. Juillet 2017.

À: <https://globalnews.ca/news/4693953/man-accused-murder-marrison-shen-appears-vancouver-court/>

« Même s'il nous était possible de contester certaines données, Monsieur le Premier ministre, je pense que nous sommes d'accord sur deux choses », avait vite dit le chef de cabinet. « En premier lieu, le dossier des Yéménites ne reflétera pas simplement celui des Syriens. Les Canadiens auront-ils la même réaction positive à l'arrivée de milliers de Yéménites comme ils l'avaient, du moins au début, avec les Syriens ou les «boat people» vietnamiens, lorsque les collectivités s'étaient unies pour collecter des fonds et offrir des parrainages privés? Deuxièmement, l'immigration sera une question électorale. L'opposition a propagé de fausses informations dans l'espoir de mobiliser sa base, et un sondage récent a même indiqué qu'une grande partie du public pense que le chef de l'opposition serait peut-être plus à même de gérer le problème que vous. Mais du côté positif, toutefois, un grand nombre de nouveaux citoyens et les plus jeunes de la génération du Millénaire seront éligibles à voter pour la première fois à ces élections. » La discussion s'était interrompue brusquement, du moins dans l'immédiat, lorsque

l'adjointe exécutive était entrée dans la salle. « Monsieur le Premier ministre, vous êtes en retard pour votre réunion avec le premier ministre de l'Ontario. »

Provinces et Communautés: des partenaires inquiets

Les provinces sont frustrées et les municipalités sont surchargées

Plus tôt, alors que le Premier ministre se préparait à rencontrer le premier ministre de l'Ontario, il savait qu'une bataille difficile l'attendait. Les collègues du Cabinet étaient également très intéressés à ce que le premier ministre de l'Ontario avait à dire.

Le premier ministre a l'appui des premiers ministres du Manitoba et de la Saskatchewan concernant les transferts fédéraux pour l'immigration. Et il sait également que le soutien de la Colombie-Britannique à des initiatives fédérales s'amenuisait sous la pression de collègues provinciaux qui doutent des promesses fédérales d'assurer que les provinces ne seront pas sérieusement affectées sur le plan financier par les programmes d'immigration et de protection des réfugiés du gouvernement fédéral. D'autres premiers ministres observaient les disputes publiques avec intérêt.

En entrant dans son bureau, le Premier ministre trouva le premier ministre de l'Ontario qui attendait – indiquant clairement par son comportement qu'il était sûr de lui.

« Monsieur le premier ministre », avait dit le Premier ministre. « C'est un plaisir de vous voir aujourd'hui. Avez-vous pensé à notre récente conversation téléphonique à propos du soutien aux réfugiés yéménites? L'Ontario devrait jouer un rôle majeur dans l'établissement d'un grand nombre de familles. »

« Merci, Monsieur le Premier ministre, de m'avoir invité à en discuter. Comme je parle toujours pour la population de l'Ontario, j'ai des doutes quant à ce plan que vous proposez. Et comme vous le savez, je ne suis pas le seul. Vous savez sans doute que mon bon ami de la Colombie-Britannique est également sous de fortes pressions pour revenir sur sa capacité d'accueil de réfugiés, et que le premier ministre du Québec veut vraiment sortir des rangs et établir ses propres capacités d'accueil. »

« Je sais que beaucoup de choses se sont passées sur cette question depuis l'été, monsieur le premier ministre. L'augmentation du nombre de passages frontaliers irréguliers en Colombie-Britannique n'a pas aidé à apaiser l'inquiétude publique à ce sujet, sans parler du nombre constant de passages frontaliers irréguliers au Québec. Je sais aussi que bon nombre de ces personnes et de leurs familles finissent par vouloir s'établir en Ontario », avait déclaré le Premier ministre.

« Alors, pourquoi voulez-vous mettre de l'huile sur le feu en permettant aux Yéménites d'entrer au Canada sur une échelle semblable à celle de la crise syrienne? Vous devez savoir que nos ressources sont en train de s'épuiser et que les gens sur le terrain sont fatigués. Nos systèmes n'ont plus la capacité de suivre! Vous avez coûté 200 millions de dollars à l'Ontario, et ce n'est pas fini, cette année dernière avec vos promesses d'une frontière ouverte. Ce sont des franchissements illégaux des frontières, et nous devrions les refuser! », avait crié le premier ministre.

Le Premier ministre avait répliqué, en essayant de rester calme. « Je ne suis pas sûr qu'«illégal» soit le bon terme car nous avons des obligations en vertu de la Convention relative au statut des

réfugiés du HCR. Ne confondons pas les réfugiés avec les migrants économiques ou politiques. Je me rends compte que le gouvernement fédéral n'a pas bien fait de séparer l'établissement des réfugiés et des immigrants dans notre façon de les traiter, mais ce n'est pas une raison d'éventer des points de vue négatifs des réfugiés ou des immigrants dans les médias. »

« Je ne suis pas sûr de comprendre ce que vous entendez par cette séparation artificielle des frontaliers. Cela ne change rien pour moi et la population de l'Ontario. Le fait est que les seuls coûts des logements locatifs en Ontario et dans d'autres provinces montent en flèche. Et il y a très peu d'aide en provenance d'Ottawa pour couvrir ces augmentations », avait indiqué le premier ministre, frustré.

« Partout en Ontario, les collectivités se sont efforcées de soutenir un grand nombre de frontaliers illégaux, et l'approche du gouvernement fédéral met maintenant à l'épreuve la patience et la générosité des Ontariens. »

Ministre des Services sociaux. 16 juillet 2018.

<https://www.thestar.com/vancouver/2018/08/01/bc-refugee-groups-want-dedicated-immigration-ministry-as-other-provinces-steer-away.html>

Le Premier ministre avait poursuivi. « Nous savons que les Canadiens continuent d'appuyer notre politique relative aux réfugiés, même si ce soutien a parfois connu des hauts et des bas. Vous avez tort de ce côté, monsieur le premier ministre. Et il va nous falloir de l'aide pour combler les innombrables emplois que les Canadiens ne veulent pas. Vous obtiendriez des avantages fiscaux avec vos investissements. Plutôt que de concentrer vos efforts d'établissement dans les grandes villes, pourquoi ne pas répartir les gens là où il y a une demande de main-d'œuvre? C'est ce que *notre* ami en Colombie-Britannique est en train de faire, et de faire bien. J'ai lu un rapport de la Colombie-Britannique ce matin disant que la province devra pourvoir 925 000 emplois au cours des dix prochaines années, et que plus d'un quart de ces emplois devra être pourvu par des immigrants. Je doute fort que cette situation soit différente en Ontario, monsieur le premier ministre. »

« Cela est peut-être vrai, Monsieur le Premier ministre. Je n'ai pas lu ces rapports. Mais je sais toutefois que les emplois à venir ne m'aident pas dans mes besoins actuels en matière de logement! Les villes de l'Ontario se débattent pour trouver des logements, sans parler des soutiens de base, comme de trouver des interprètes, pour nos travailleurs sociaux. Vous faites des promesses, Monsieur le Premier ministre, mais ce sont nous, les premiers ministres, qui devons travailler chaque jour pour les réaliser. Ne pensez-vous pas que nous méritons le respect d'être inclus dans les promesses que vous faites? Ne me laissez même pas commencer sur tout ce que j'entends des divers organismes sans but lucratif, en particulier à Toronto! Ils ne peuvent plus gérer la demande. Il n'y a pas suffisamment de ressources locales pour s'occuper de programmes de formation professionnelle et linguistique, de garderie, de soins de santé, d'activités parascolaires, et de besoins essentiels comme la planification financière ou la lecture et l'écriture dans certains cas. »

« Je vous remercie d'avoir porté tout cela à mon attention, monsieur le premier ministre. Je sais que nous avons tous beaucoup de travail à faire. Mais le fait est que j'ai l'obligation de répondre à l'ONU. Le Canada doit faire sa part. Je suis sûr que ces conversations vont continuer. Je vous prie de m'excuser, mais je dois assister à une réunion importante avec de hauts fonctionnaires »,

avait déclaré le Premier ministre. « Je regrette du peu de temps que nous avons, mais je tiens à vous assurer que vos commentaires sont importants. »

« Un dernier point, Monsieur le Premier ministre, et c'est plutôt sérieux. J'étais à la radio CFRA ce matin, et j'ai été mis sur la sellette par des interlocuteurs qui m'ont demandé pourquoi les réfugiés et les immigrants bénéficient d'indemnités importantes alors que les Canadiens qui ont travaillé ici toute leur vie ont du mal à joindre les deux bouts. Nombre de ces appelants me parlent de ces immigrants qui décident qu'il vaut mieux rester chez soi plutôt que risquer perdre leurs «prestations» en allant travailler. D'après vous, comment devrais-je répondre à cela, Monsieur le Premier ministre? Que voulez-vous que je dise? »

« Nous avons tous nos problèmes sur cette question, monsieur le premier ministre. Il y aura toujours ceux qui pensent qu'ils sont moins bien lotis que d'autres. Maintenant, si vous voulez bien m'excuser, mon assistante vous accompagnera. »

En se dirigeant vers la porte, le premier ministre avait ajouté: « Vous devez prendre mes commentaires au sérieux, Monsieur le Premier ministre. Vous avez des élections à venir prochainement. »

Le commentaire n'était pas le bienvenu, mais le Premier ministre savait que les propos du premier ministre étaient véridiques. Il avait à nouveau appelé son assistante après le départ du premier ministre pour lui faire une demande.

« Je veux que le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, le ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique et le ministre des Finances me fournissent un compte rendu complet lors d'un petit déjeuner de travail, vendredi. Je veux également que le Conseil privé commence à coordonner cet effort, donc je veux que le greffier participe à cet effort concerté. Compte tenu de l'importance de la question pour le public canadien, je demanderai au chef de cabinet du BPM de se joindre à nous pour ce petit déjeuner de travail. Nous devons mieux comprendre les préoccupations des provinces et des maires, anticiper d'autres complexités et bien connaître l'opinion publique afin de connaître les options réalistes pour répondre à la demande de l'ONU. Et, nous devons envisager comment mettre en œuvre de manière réaliste un plan pour tous les niveaux d'accueil de réfugiés yéménites. »

Défi du cas

Le gouvernement fédéral est confronté à une situation épineuse. Il a misé sur sa marque pour offrir la compassion, l'humanitarisme et une attitude accueillante à l'égard des réfugiés. Il veut être perçu comme un leader mondial sur ces questions et la crise du Yémen présente une occasion de renforcer sa marque à la fois sur le plan international et national. Il ne fait aucun doute que le gouvernement fédéral répondra à la demande de l'ONU et qu'un nombre ciblé de Yéménites viendront au Canada. La question est: quelle devrait être la cible? Qu'est-ce qui est réalisable compte tenu du climat politique canadien, de l'opinion publique et des difficultés pratiques de gestion de nouveaux réfugiés?

Quelle que soit la cible, un problème majeur est l'opposition croissante des provinces et des municipalités à la «bonne action» d'Ottawa lorsque d'autres assument les frais. Il a fallu se battre pour accepter les Syriens, sans un plan précis sur le lieu où ils seraient susceptibles de s'installer et la façon dont ils le feraient (au-delà d'un espoir et d'une prière que des parrainages volontaires absorberaient un grand nombre).

Toute déclaration sur l'acceptation d'un nombre quelconque de réfugiés doit, cette fois, être accompagnée d'une stratégie claire d'appui provincial et municipal et de partage transnational des charges.

Comme l'a indiqué le Premier ministre, il a demandé aux ministres des Réfugiés, de l'Immigration et de la Citoyenneté, de l'Innovation et du Développement économique et des Finances, ainsi qu'au greffier du Conseil privé, de recueillir de l'information et de proposer la stratégie recommandée au cours du petit déjeuner de vendredi (nous sommes actuellement mardi) que le Premier ministre pourra «vendre» à la prochaine réunion du Cabinet.

Ce groupe doit présenter un plan *national* que toutes les régions et tous les niveaux de gouvernement soient en mesure d'exécuter. Toutefois, il doit également tenir compte des circonstances et des préoccupations provinciales et locales: la présentation doit tenir compte des problèmes, des capacités et d'autres facteurs propres aux contextes provinciaux, régionaux et locaux.

Directives du cas

Chaque équipe représente le groupe interministériel/gouvernemental de niveau SMA qui préparera et présentera une recommandation et un plan de mise en œuvre au Premier ministre et aux ministres avec le personnel du Cabinet du BPM présent, lors du petit déjeuner dans quelques jours.

La recommandation doit présenter un objectif national raisonnable pour les réfugiés yéménites, avec un argument pour justifier l'objectif qui sera acceptable dans tout le pays. Vous devrez expliquer les principaux problèmes, les considérations et exigences importantes qui sont des éléments essentiels dans la décision ministérielle pour mettre un plan à exécution.

La recommandation et le plan de mise en œuvre devront tenir compte des intérêts régionaux, provinciaux et locaux. À cet égard, chaque équipe abordera les problèmes provinciaux, régionaux et locaux pertinents à la recommandation et au plan de mise en œuvre, mais mettra l'accent sur les intérêts de la province/région de son port d'attache.

Pour vous aider à votre justification de la recommandation et du plan de mise en œuvre, tenez compte des considérations suivantes du point de vue de *vo*tre région⁵, ou province/territoire⁶. Notez que vous n'êtes pas limité à ces considérations.

- État actuel de l'acceptation/la position de votre région/province sur les réfugiés;
- État actuel de la capacité en matière de programmes (c.-à-d. : le logement et les programmes de services tels que les établissements médicaux, la formation linguistique, etc.);
- Indication du soutien des organismes sans but lucratif/services communautaires et vraisemblablement des partenaires communautaires;
- Indication des réponses des réfugiés parrainés à de telles demandes.

Vous devrez adopter une approche uniforme relativement au compte rendu du Premier ministre et au briefing ministériel. Vous conseillerez vos ministres et le Premier ministre représentés par les membres du jury du concours. Toutefois, il est entendu que vos SM seraient également présents dans la réalité. Vos présentations devraient se faire en format PowerPoint et inclure les points suivants:

- But/Objectif du Briefing (par ex.: énoncé du problème);
- Contexte (y compris une évaluation basée sur les données de votre département);
- Recommandation(s);
- Principales considérations (en utilisant celles mentionnées ci-dessus ou d'autres), et analyse de vos conclusions pour en venir à votre (vos) recommandation(s);
- Options de mise en œuvre pour les ministres quant à la manière de procéder et justification du plan que vous proposez (incluant les coûts éventuels); et,
- Principaux messages de communication (c.-à-d.: options de stratégie de communication pour les citoyens de votre région, province ou secteur local. Vous devriez également déterminer quels messages pourraient s'étendre à une stratégie nationale).

⁵ Remarque: vous pouvez présenter une évaluation des éléments dans cette liste suivant le lieu de votre équipe (Colombie-Britannique, Québec, etc.).

⁶ Une région est définie comme un ensemble de provinces (par exemple: les provinces de l'Atlantique, le centre du Canada, etc.)