

Chapitre 3

Citoyenneté et Immigration Canada

Le volet économique du programme
canadien d'immigration

Table des matières

	Page
Points saillants	3-5
Introduction	3-7
L'immigration joue un rôle important au Canada	3-7
Une vue d'ensemble du Programme canadien d'immigration	3-7
Le volet économique du Programme canadien d'immigration	3-9
Plusieurs partenaires contribuent à l'atteinte des objectifs du volet économique	3-10
D'importants changements ont été apportés à l'exécution du Programme depuis notre dernière vérification	3-12
Les facteurs qui influent sur le Programme d'immigration	3-12
Un processus majeur de révision de la <i>Loi sur l'immigration</i> est en cours	3-13
Objet de la vérification	3-13
Observations et recommandations	3-13
Les bureaux d'immigration à l'étranger ne suffisent pas à la tâche	3-13
Les niveaux d'immigration ne sont pas atteints, les délais de traitement s'allongent et les demandes en cours de traitement augmentent	3-13
Il y a un déséquilibre entre les ressources disponibles et la charge de travail requise pour assurer l'intégrité du Programme	3-16
Il faut une bien meilleure information sur les ressources requises dans les bureaux à l'étranger	3-17
Les employés sont très inquiets	3-18
La qualité et l'uniformité des décisions de sélection sont menacées	3-18
Les critères de sélection ne favorisent pas l'atteinte des objectifs du Programme	3-19
La formation des agents des visas est insuffisante	3-20
Il faut améliorer les outils mis à la disposition des agents pour évaluer les demandes	3-21
Il n'existe pas de cadre de surveillance de la qualité des décisions	3-22
Il faut mieux se protéger contre les demandes frauduleuses	3-23
Les contrôles visant à protéger la société canadienne sont insuffisants	3-24
La détermination de l'admissibilité sur le plan médical présente de sérieuses lacunes	3-25
Il y a de sérieuses entraves à la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité	3-30
Les demandes hors territoire augmentent les difficultés liées au traitement des demandes	3-35
La technologie utilisée ne permet pas la prestation efficiente des services à l'étranger	3-39
Plusieurs efforts en vue de moderniser les systèmes ont échoué	3-39
Les bureaux à l'étranger croulent sous la paperasserie	3-40
Le Ministère est très vulnérable à la fraude et à d'autres formes d'irrégularités	3-41
Le contrôle des recettes est insuffisant	3-42
Le contrôle des formulaires de visas doit être amélioré	3-42
Les systèmes informatiques ne sont pas suffisamment protégés	3-43
Les ressources allouées aux activités d'évaluation et de vérification interne sont nettement insuffisantes	3-44

	Page
Les résultats doivent être mesurés et communiqués au Parlement et au public	3-45
Le Ministère axe la mesure du rendement sur l'atteinte des niveaux d'immigration	3-45
L'information communiquée aux parlementaires est limitée	3-46
Conclusion	3-47
À propos de la vérification	3-50
Pièces	
3.1 Demandes finalisées en 1999 dans les dix plus importants bureaux à l'étranger	3-8
3.2 Répartition des immigrants admis au Canada en 1999	3-9
3.3 Les dix principaux pays sources d'immigrants du volet économique en 1998	3-10
3.4 Étapes du traitement des demandes d'immigration dans le cadre du volet économique	3-11
3.5 Statistiques sur les niveaux d'immigration et le nombre réel d'immigrants admis	3-14
3.6 Délais moyens de traitement et demandes en cours de traitement, de 1996 à 1999	3-15
3.7 Les principaux efforts entrepris pour revoir les normes relatives aux examens médicaux depuis la publication du Rapport du vérificateur général de 1990	3-27
3.8 La charge de travail d'un médecin du Ministère en 1999	3-28
3.9 Statut des demandes ayant fait l'objet d'un avis du Service canadien du renseignement de sécurité, de 1996 à 1999	3-32
3.10 Demandes d'immigration du volet économique dans certains bureaux à l'étranger (1998)	3-37
Annexes	
A Réseau des bureaux à l'étranger	3-52
B Données sur le profil des immigrants du volet économique pour 1998	3-53
C Les critères de sélection des immigrants du volet économique	3-54
D Liste des principales études sur le volet économique depuis 1985	3-56



Citoyenneté et Immigration Canada

Le volet économique du programme canadien d'immigration

Points saillants

3.1 Nous avons remarqué de graves lacunes dans la gestion et l'exécution du volet économique du Programme canadien d'immigration qui vise à recruter des personnes hautement qualifiées qui peuvent rapidement contribuer à notre économie et s'adapter à notre société. Ces lacunes limitent de façon importante la capacité du Canada à maximiser les avantages économiques et sociaux que procure l'immigration et à protéger l'intégrité de son programme d'immigration.

3.2 Nous avons constaté que les bureaux d'immigration à l'étranger ne suffisent pas à la tâche. Ils éprouvent beaucoup de difficultés à assumer la charge de travail et les responsabilités qui leur sont assignées. Les niveaux d'immigration que le gouvernement a établis ne sont pas respectés et les requérants attendent de plus en plus longtemps avant que leur demande ne soit finalisée, parfois plus de trois ans.

3.3 Nous avons noté des lacunes qui exposent Citoyenneté et Immigration Canada à des critiques quant à la qualité et à l'uniformité des décisions prises dans le cadre des activités de sélection des immigrants. Les agents des visas ont besoin de meilleurs critères de sélection, d'une meilleure formation et de meilleurs outils pour évaluer plus efficacement les demandes d'immigration. En outre, la qualité de leurs décisions ne fait pas l'objet d'une surveillance suffisante de la part du Ministère. Nous avons relevé des écarts importants dans les taux d'acceptation entre les agents ayant des cas similaires à traiter.

3.4 Notre vérification a permis de cerner des faiblesses importantes dans la gestion des évaluations médicales des immigrants éventuels. Depuis notre dernière vérification en 1990, le Ministère et Santé Canada ont été incapables de prendre position sur la question suivante, à savoir s'il est nécessaire de modifier les normes en matière d'examen médicaux, lesquelles servent à déterminer si un requérant représente un danger pour la santé et la sécurité publiques ou pourrait engendrer un fardeau excessif pour le système de soins de santé ou les services sociaux. On exige les mêmes examens de routine depuis 40 ans et les ministères n'ont pas décidé si les requérants devaient subir systématiquement des tests pour des maladies infectieuses autres que la syphilis et la tuberculose. Nous sommes aussi très préoccupés par le manque de rigueur et d'uniformité de la gestion globale des activités d'évaluation médicale, y compris les pratiques entourant la supervision des médecins locaux désignés qui effectuent à l'étranger les examens médicaux des immigrants éventuels.

3.5 Il y a de sérieuses entraves à la détermination de l'admissibilité des immigrants éventuels sur le plan de la criminalité et de la sécurité. Les agents des visas disposent de peu d'information et de soutien pour s'assurer que les demandeurs ne sont pas des personnes susceptibles de s'engager dans des activités criminelles ou de menacer la sécurité des Canadiens. Certaines personnes sont ainsi admises au Canada sans que l'on ait l'assurance raisonnable qu'elles n'ont pas commis d'actes criminels à l'étranger, ne se sont pas livrées à l'espionnage, à la subversion ou au terrorisme, ou n'ont pas de liens avec le crime organisé.

3.6 Le Ministère est très vulnérable à la fraude et à l'abus. Il n'a aucune mesure efficace en place pour décourager les personnes de soumettre des demandes frauduleuses, et les méthodes de détection qu'utilisent les agents des visas sont coûteuses. De plus, nous avons constaté que les contrôles des recettes, des formulaires de visas et des systèmes informatiques sont insuffisants.

3.7 Les employés responsables du traitement des demandes d'immigration dans les bureaux à l'étranger sont très inquiets de la situation actuelle. Ils ont non seulement le sentiment d'agir à l'encontre de leurs propres valeurs mais de prendre des décisions qui pourraient comporter des risques trop élevés et entraîner des coûts importants pour la société canadienne.

3.8 De façon générale, il y a lieu de s'interroger sérieusement, à savoir si le Ministère a les ressources et la capacité opérationnelle requises pour accomplir les tâches nécessaires à l'atteinte des niveaux annuels d'immigration établis par le gouvernement.

Contexte et autres observations

3.9 Citoyenneté et Immigration Canada est responsable, entre autres, d'établir la politique sur l'immigration, de sélectionner les immigrants et d'évaluer les demandes des visiteurs à l'étranger. Il protège également la santé et la sécurité des Canadiens en interceptant et en renvoyant dans leur pays d'origine les personnes qui n'ont pas le droit d'entrer ou de demeurer au Canada.

3.10 En 1999, environ 190 000 immigrants ont été admis au Canada. Le Programme d'immigration est composé de quatre grands volets : la famille, le volet économique, les réfugiés et les autres. Notre vérification a porté sur le volet économique qui compte pour 56 p.100 des immigrants admis chaque année. Ce volet vise à recruter des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires.

3.11 La prestation des services d'immigration à l'étranger se fait par le biais d'un réseau complexe de 81 bureaux situés dans les ambassades, les hauts-commissariats et les consulats canadiens. Un personnel composé d'environ 210 agents canadiens et de 980 employés locaux y travaille et y traite, chaque année, un grand nombre de visas d'immigrant, de visas de visiteur et d'autorisations d'études et d'emploi temporaire. Plusieurs autres ministères et organismes fédéraux contribuent à l'atteinte des objectifs du Programme d'immigration, y compris le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada et Santé Canada.

3.12 Il est décevant de constater la similitude entre plusieurs des lacunes relevées dans le présent chapitre et celles dont nous avons fait état en 1990. Au cours des années, le gouvernement et le Ministère ont entrepris plusieurs initiatives pour corriger la situation, mais sans grands résultats.

3.13 Cette situation requiert une attention immédiate à la fois du Ministère et du gouvernement. D'une part, le Ministère doit améliorer l'efficacité du traitement des demandes d'immigration. Les bureaux à l'étranger croulent sous la paperasserie et la désuétude de leur technologie constitue un obstacle sérieux à l'amélioration du rendement. Le Ministère a besoin d'une bien meilleure information sur les ressources requises pour lui permettre d'assumer ses responsabilités en matière de traitement des demandes d'immigration. D'autre part, un investissement important de ressources peut être nécessaire pour combler les lacunes que nous avons observées et permettre au Ministère de réaliser les gains d'efficacité possibles que nous avons relevés. Il est particulièrement essentiel que, lors de l'établissement des niveaux d'immigration annuels, le gouvernement s'assure de maintenir un équilibre approprié entre les ressources allouées au Ministère et à ses partenaires fédéraux et la charge de travail que représente l'exécution des tâches requises pour les atteindre.

3.14 La révision de la *Loi sur l'immigration* que le Ministère entreprend présentement offre une excellente occasion de combler certaines des lacunes. Toutefois, le défi pour le gouvernement et le Ministère est énorme et complexe. Étant donné que le Parlement a manifesté un intérêt particulier à l'égard du Programme, en exigeant la présentation d'un plan annuel d'immigration, nous encourageons les parlementaires à surveiller de près la situation.

Le chapitre présente les réponses de Citoyenneté et Immigration Canada, de Santé Canada, de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ils acceptent nos recommandations et notent que des initiatives sont actuellement en cours dans plusieurs secteurs.

Introduction

L'immigration joue un rôle important au Canada

3.15 L'histoire du Canada illustre bien le rôle important que joue l'immigration dans le développement économique, social et culturel du pays. Au fil des ans, les immigrants ont défriché et cultivé nos terres, enrichi notre main-d'oeuvre de nouveaux talents et fourni des capitaux, favorisant ainsi le développement de notre économie.

3.16 L'immigration contribue de façon importante à la croissance de notre population. D'après les données du recensement de 1996, le Canada comptait à ce moment-là près de 5 millions de personnes qui étaient nées ailleurs. Celles-ci représentaient plus de 17 p. 100 de la population, soit la plus forte proportion en plus de 50 ans. Étant donné que la population du Canada vieillit et que le nombre de naissances diminue, on prévoit que l'immigration continuera d'être un élément clé de notre croissance économique et démographique.

Une vue d'ensemble du Programme canadien d'immigration

3.17 Le Parlement a confié à Citoyenneté et Immigration Canada (le Ministère) la gestion de l'immigration au Canada. Dans le cadre de son mandat, le Ministère établit la politique sur l'immigration, sélectionne les immigrants et évalue les demandes des visiteurs à l'étranger. De plus, il appuie la mission humanitaire du Canada et ses engagements internationaux, en protégeant les réfugiés. Le Ministère protège également la santé et la sécurité des Canadiens en interceptant et en renvoyant dans leur pays d'origine les personnes qui n'ont pas le droit d'entrer ou de demeurer au Canada. De concert avec d'autres ordres de gouvernement, il aide les nouveaux arrivants à s'établir au pays et à s'y adapter. Enfin, le Ministère

accorde la citoyenneté aux personnes qui désirent devenir des membres à part entière de la société canadienne.

3.18 L'immigration au Canada est régie par la *Loi sur l'immigration* et son *Règlement*. La *Loi* exige, entre autres, que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration dépose chaque année au Parlement un plan d'immigration pour l'année civile suivante. Le plan annuel se fonde sur l'orientation actuelle du gouvernement fédéral en la matière, qui préconise un afflux d'immigrants annuel pouvant représenter jusqu'à 1 p. 100 de la population du pays.

3.19 Le Ministère planifie les niveaux d'immigration en consultation avec les provinces et certains ministères fédéraux, de même qu'avec des organismes nationaux et locaux qui s'intéressent particulièrement à l'immigration. Le Ministère nous a indiqué qu'il tenait compte, lors de la planification des niveaux annuels, de facteurs externes tels que la capacité du Canada à accueillir les nouveaux immigrants et les tendances liées aux migrations internationales, ainsi que de facteurs internes, notamment sa capacité opérationnelle. À la suite de ces analyses, le Ministère recommande au Ministre les niveaux annuels à établir. Ceux-ci sont ensuite approuvés par le gouvernement avant d'être communiqués au Parlement.

3.20 Les niveaux annoncés chaque année sont demeurés les mêmes depuis plusieurs années. Ils se situent entre 200 000 et 225 000 immigrants répartis entre quatre grands volets : la famille, le volet économique, les réfugiés et les autres. Notre vérification a porté sur le volet économique.

3.21 La prestation des services d'immigration à l'étranger se fait par le biais d'un réseau complexe de 81 bureaux situés dans les ambassades, les hauts-commissariats et les consulats canadiens. Un personnel composé d'environ 210 agents canadiens et de 980 employés locaux y travaille. En 1999,

Les niveaux d'immigration annoncés chaque année se situent depuis plusieurs années entre 200 000 et 225 000 immigrants.

les bureaux à l'étranger ont délivré environ 184 000 visas d'immigrant, 620 000 visas de visiteur, 54 000 autorisations d'emploi temporaire et 47 000 autorisations d'études. Il n'y a pas de données consolidées sur les coûts de la prestation des services à l'étranger. D'après l'information disponible, ils représentent au minimum 155 millions de dollars par année.

3.22 Les bureaux sont situés un peu partout dans le monde et ils offrent des services variés. Plusieurs bureaux sont officiellement responsables d'un territoire comprenant plusieurs pays. Par exemple, le bureau de Paris couvre la France et 14 autres pays. D'autres bureaux, notamment celui de Beijing en

République populaire de Chine, sont responsables uniquement du pays dans lequel ils se trouvent. Nous présentons à l'annexe A des renseignements plus complets sur le réseau des bureaux à l'étranger.

3.23 Il est important de souligner que la politique actuelle du Ministère permet à une personne de présenter une demande d'immigration dans n'importe lequel des bureaux à l'étranger, indépendamment de son pays de résidence. Par conséquent, en plus des demandes des résidents du territoire qui leur est assigné, les bureaux peuvent aussi traiter des demandes qui proviennent de partout dans le monde. La pièce 3.1 indique les dix bureaux les plus

Pièce 3.1

Demandes finalisées en 1999 dans les dix plus importants bureaux à l'étranger



Source : Citoyenneté et Immigration Canada, Rapport de la région internationale

importants pour ce qui est du nombre de demandes finalisées en 1999.

Le volet économique du Programme canadien d’immigration

3.24 Le volet économique vise à recruter des personnes hautement qualifiées qui peuvent rapidement contribuer à notre économie et s’adapter à notre société. Il s’adresse à des personnes qui appartiennent à des catégories précises d’immigrants, c’est-à-dire les travailleurs qualifiés et les gens d’affaires.

3.25 Les travailleurs qualifiés sont des personnes dont les compétences et les habiletés professionnelles répondent aux besoins du marché du travail canadien. Les gens d’affaires sont des investisseurs, des entrepreneurs ou des travailleurs autonomes qui ont la capacité de contribuer de façon importante à l’économie canadienne, par exemple en créant ou en achetant une entreprise ou encore en investissant dans une entreprise au Canada. Les travailleurs autonomes peuvent aussi contribuer à la vie culturelle ou artistique du Canada.

3.26 À la suite d’une modification de la politique fédérale en matière d’immigration, le volet a pris de plus en plus d’importance au cours des cinq dernières années. Comme le montre la pièce 3.2, quelque 105 400 immigrants ont

été admis en 1999 au titre des catégories du volet économique, comptant ainsi pour 56 p. 100 des 189 700 immigrants admis au Canada. Cette proportion n’était que de 43 p. 100 en 1994.

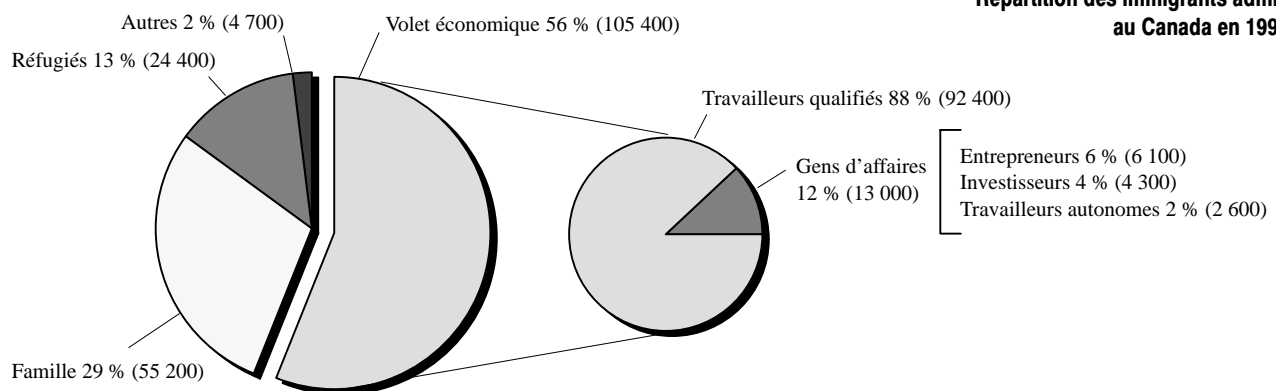
3.27 Le nombre d’immigrants admis comprend à la fois les demandeurs principaux (40 p. 100) et les personnes à leur charge (60 p. 100). À leur arrivée au Canada, plus de 75 p. 100 de ces immigrants s’établissent dans l’une des trois grandes régions métropolitaines du pays, soit Toronto, Vancouver ou Montréal. Les travailleurs qualifiés sont généralement plus jeunes que les gens d’affaires et sont accompagnés de moins de personnes à charge. Ils ont aussi un niveau d’éducation supérieur et une meilleure connaissance d’au moins une de nos langues officielles. L’annexe B fournit de plus amples renseignements sur le profil de ces immigrants admis au Canada en 1998.

3.28 Les principaux pays sources d’immigrants du volet économique changent au fil des ans. Ainsi, les données du Ministère indiquent que la République populaire de Chine a consolidé sa position comme premier pays source au cours des dernières années. Par ailleurs, Hong Kong est passé du premier rang au troisième rang depuis 1996. La pièce 3.3 énumère les dix principaux pays sources d’immigrants du volet économique

Le volet économique vise à recruter des personnes hautement qualifiées qui peuvent rapidement contribuer à notre économie et s’adapter à notre société.

Pièce 3.2

Répartition des immigrants admis au Canada en 1999



Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Plusieurs autres ministères et organismes fédéraux contribuent à l'atteinte des résultats du Programme d'immigration.

en 1998. Les demandeurs originaires de ces pays constituent près de 60 p. 100 du nombre total d'immigrants pour ce volet.

3.29 Nous présentons à la pièce 3.4 les principales étapes du traitement des demandes d'immigration dans le cadre du volet économique. Lorsqu'il évalue la demande, l'agent des visas s'assure que les demandeurs satisfont aux critères de sélection. (Nous énumérons à l'annexe C les critères de sélection spécifiques à chacune des catégories du volet économique.) Tous les requérants, ainsi que leurs dépendants, doivent satisfaire aux exigences de la *Loi* en matière de santé, de sécurité et de criminalité. Ces personnes doivent donc subir un examen médical et celles âgées de 18 ans et plus, faire l'objet de vérifications judiciaires et de sécurité.

3.30 Enfin, l'agent d'immigration à un point d'entrée au Canada accordera le droit d'établissement au détenteur d'un visa d'immigrant après avoir vérifié la validité du document. Dans le cas des

immigrants entrepreneurs, des conditions sont attachées à leur droit d'établissement. Les bureaux régionaux du Ministère au Canada ont la responsabilité de s'assurer que les entrepreneurs respectent ces conditions.

3.31 Les demandeurs qui se voient refuser le visa d'immigrant peuvent contester la décision de l'agent des visas en présentant une demande de révision judiciaire en Cour fédérale.

Plusieurs partenaires contribuent à l'atteinte des objectifs du volet économique

3.32 Plusieurs autres ministères et organismes fédéraux contribuent à l'atteinte des résultats du Programme d'immigration. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international fournit les services communs nécessaires et emploie tout le personnel recruté sur place aux fins des activités d'immigration à l'étranger. Le Service canadien du renseignement de sécurité conseille Citoyenneté et Immigration Canada sur des questions de sécurité relatives aux immigrants. La Gendarmerie royale du Canada joue un rôle au chapitre des vérifications judiciaires. Santé Canada est responsable des questions relatives à la santé dans le cadre du Programme d'immigration, et de l'établissement des normes en matière d'évaluations médicales aux fins d'immigration. Développement des ressources humaines Canada participe à l'élaboration des critères dont se sert le Ministère pour choisir les travailleurs qualifiés et il fournit une validation de l'offre d'emploi dans certains cas.

3.33 Aux termes de la Constitution, l'immigration est une compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il est important de noter que *l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* donne au Québec le pouvoir d'élaborer ses propres critères de sélection des immigrants du volet économique.

Pièce 3.3

Les dix principaux pays sources d'immigrants du volet économique en 1998

Pays	Nombre d'immigrants admis
République populaire de Chine	13 248
Taïwan	6 713
Hong Kong*	6 232
Pakistan	5 531
Iran	4 698
Corée du Sud	4 519
Inde	4 266
France	3 375
Russie	3 263
Philippines	2 634

* Hong Kong est une région administrative spéciale de la République populaire de Chine

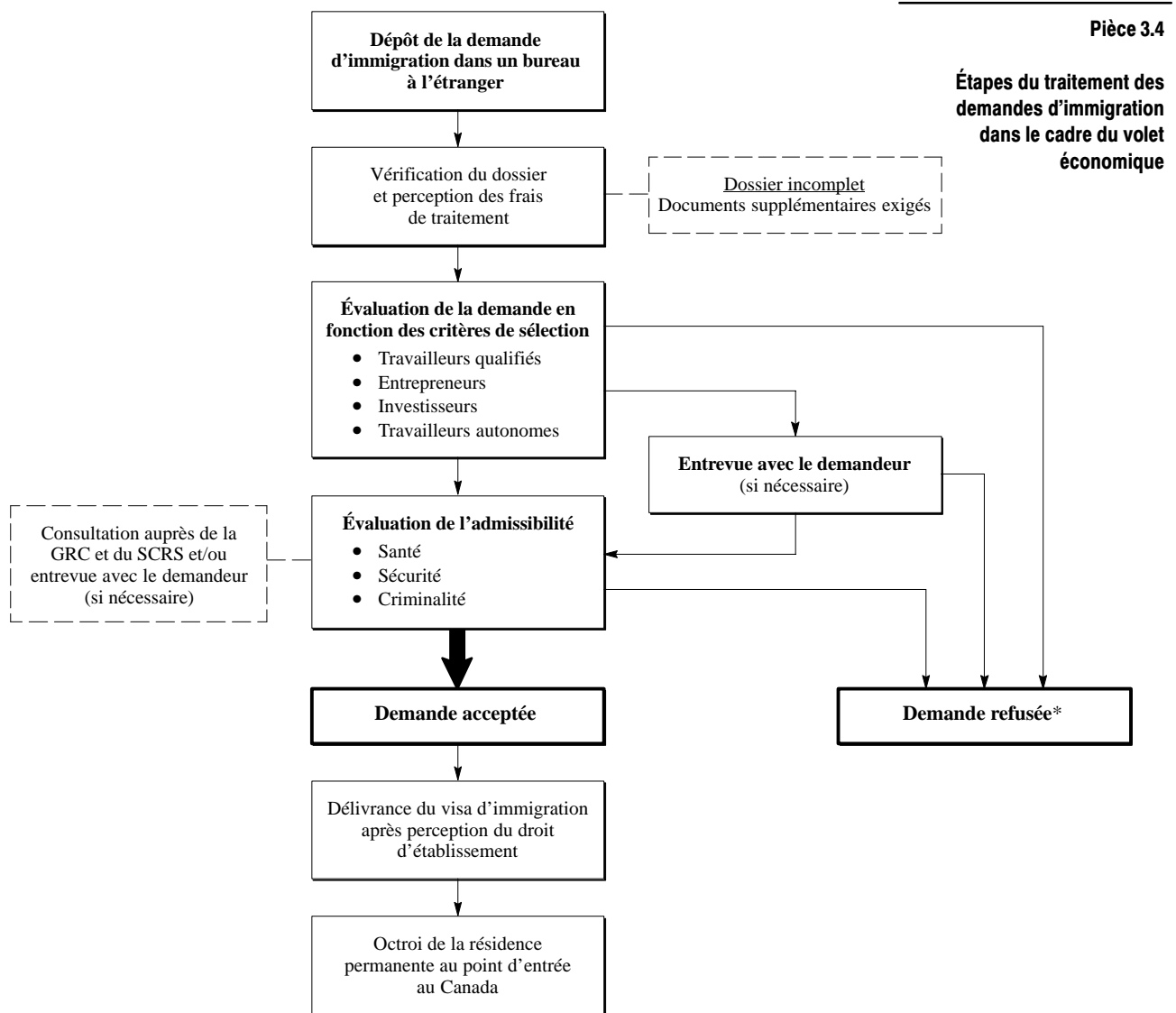
Note : Le nombre d'immigrants comprend les requérants principaux et les personnes à leur charge.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres 1998*

Cependant, il incombe au Ministère de s'assurer que ceux-ci satisfont aux exigences d'admissibilité en matière de santé, de sécurité et de criminalité. En 1999, le Québec a sélectionné plus de 14 000 immigrants en vertu du volet économique.

3.34 Au cours des deux dernières années, le Ministère a signé des ententes fédérales-provinciales relatives aux candidats d'une province avec la

Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan et Terre-Neuve et Labrador. Les ententes permettent aux provinces visées de recruter plus activement des immigrants et de désigner un certain nombre de personnes susceptibles de répondre aux besoins spécifiques du marché du travail provincial. Les provinces dirigent alors ces personnes vers le Ministère, mais celui-ci demeure responsable de la sélection de ces immigrants.



* Le requérant peut, dans le cas d'un refus, demander une révision judiciaire en Cour fédérale.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

La population canadienne se préoccupe de plus en plus de l'immigration illégale et du recours abusif au système d'immigration.

D'importants changements ont été apportés à l'exécution du Programme depuis notre dernière vérification

3.35 Notre dernière vérification de l'exécution à l'étranger du Programme d'immigration a fait l'objet d'un rapport en 1990. Il y a eu, depuis, des changements importants en ce qui a trait au partage des responsabilités liées à la gestion du Programme. En 1992, le gouvernement a transféré au ministère de l'Emploi et de l'Immigration de l'époque les fonctions d'immigration qui relevaient du ministère des Affaires extérieures. En 1993, la plupart des responsabilités en matière de santé des immigrants sont passées du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social au ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Puis, en juin 1994, le Parlement a créé le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Ce nouveau ministère regroupait alors un éventail d'éléments de programme issus de plusieurs autres ministères fédéraux.

3.36 Entre-temps, l'administration fédérale avait commencé l'Examen des programmes. À l'issue de cet examen, de nombreux ministères et organismes ont fait l'objet de réductions budgétaires importantes. Le Ministère n'a pas échappé à cette mesure et son budget de fonctionnement a été réduit de 54 millions de dollars, soit près de 20 p. 100, entre 1996 et 1998. Afin de pouvoir continuer à offrir son programme avec des ressources moindres, le Ministère a dû revoir plusieurs de ses processus, adopter de nouvelles façons de faire et procéder à des changements organisationnels importants, dont une réorganisation majeure de son réseau de prestation de services à l'étranger.

Les facteurs qui influent sur le Programme d'immigration

3.37 Les nouvelles tendances dans les mouvements migratoires. Au cours de la dernière décennie, la mondialisation a entraîné des changements importants

dans les domaines politique, social et économique. Ces changements ont évidemment influencé les mouvements migratoires et, tel que mentionné précédemment, les pays sources d'immigrants ont changé au fil des ans. Au cours de la même période, le nombre de visiteurs, de travailleurs temporaires et d'étudiants étrangers a augmenté considérablement. Étant donné que leurs demandes sont traitées en priorité par les bureaux à l'étranger, elles influent sur la disponibilité des ressources pour traiter les demandes d'immigration.

3.38 Les risques de fraude et de fausses déclarations sont plus grands.

La mondialisation pose également des défis importants pour l'immigration dans son ensemble. En effet, de plus en plus de personnes sont prêtes à enfreindre nos lois afin d'améliorer leurs conditions de vie. Ainsi, la population canadienne se préoccupe de plus en plus de l'immigration illégale et du recours abusif au système d'immigration. C'est pourquoi le Ministère doit consacrer à l'étranger plus de ressources à la vérification des documents et aux activités de contrôle et d'interdiction.

3.39 Moins de requérants respectent les exigences des critères de sélection.

Les données du Ministère révèlent une diminution du taux d'acceptation des demandes au cours des dernières années. Cela s'est traduit non seulement par une baisse du nombre d'immigrants éventuels mais également par une augmentation de la charge de travail des agents des visas, car ceux-ci doivent étayer minutieusement leurs décisions en cas de refus et défendre leur position devant la Cour fédérale en cas de révision judiciaire.

3.40 Les cas en instance sont plus nombreux. À la suite de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la sélection des immigrants s'est orientée vers une application plus rigoureuse des critères de sélection énoncés dans la *Loi sur l'immigration* et son *Règlement*. Elle ne se fonde plus principalement sur

l'évaluation, par l'agent des visas, de la capacité du demandeur à s'établir au Canada et à contribuer à son économie. Au cours des dernières années, on a observé une tendance à la hausse des cas portés devant la Cour fédérale. Cette tendance illustre les attentes grandissantes des demandeurs en ce qui a trait au respect de leur droit d'être traités avec équité. D'ailleurs, de plus en plus de demandeurs sont représentés par des avocats ou des consultants en immigration.

3.41 Les demandes d'immigration font l'objet de nombreuses interventions. Les questions d'immigration concernent des personnes et attirent fréquemment l'attention des médias. En outre, des représentants élus, des organismes non gouvernementaux et d'autres intervenants portent souvent des cas particuliers à l'attention des gestionnaires du Programme. Le suivi des demandes d'information et des démarches des avocats, des consultants en immigration et des députés constitue une charge de travail importante dans plusieurs bureaux.

Un processus majeur de révision de la *Loi sur l'immigration* est en cours

3.42 Le Ministère a amorcé une révision législative en novembre 1996 avec la création du Groupe consultatif sur la révision de la législation. Le Groupe consultatif a publié en janvier 1998 un rapport présentant 172 recommandations sur les mécanismes d'immigration et de détermination du statut de réfugié. Au cours des mois suivants, le Ministère a consulté de nombreux Canadiens et, en janvier 1999, il a annoncé les nouvelles orientations de la *Loi* et de la politique sur l'immigration et la protection des réfugiés dans le document *De solides assises pour le 21^e siècle*. Le Ministère s'est également servi de ce document pour entamer des discussions avec les gouvernements provinciaux, ses partenaires fédéraux et les Canadiens. Le Ministère nous a

informés que la Ministre prévoit déposer des modifications législatives au Parlement au cours de l'année. Les modifications viseront à améliorer l'efficacité, l'équité et l'intégrité du processus d'immigration et à rendre la *Loi sur l'immigration* plus claire et plus cohérente.

Objet de la vérification

3.43 Notre vérification visait principalement à déterminer si le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration gère le volet économique du Programme canadien d'immigration de façon efficiente et économique, tout en favorisant l'obtention des résultats escomptés et en préservant l'équité et l'intégrité du Programme. Nous avons, entre autres, visité plusieurs bureaux à l'étranger et effectué un sondage auprès des employés affectés à la prestation du Programme.

3.44 Le lecteur trouvera à la fin du chapitre, à la section **À propos de la vérification**, de plus amples renseignements sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Les bureaux d'immigration à l'étranger ne suffisent pas à la tâche

Les niveaux d'immigration ne sont pas atteints, les délais de traitement s'allongent et les demandes en cours de traitement augmentent

3.45 L'examen des résultats opérationnels des bureaux à l'étranger révèle que, dans l'ensemble, ceux-ci éprouvent beaucoup de difficultés à traiter les demandes d'immigration de façon rapide et efficace. Les niveaux d'immigration n'ont pas été atteints au cours des deux dernières années. On note

Les délais moyens entre la réception d'une demande et la décision du Ministère étaient de 28 mois pour les gens d'affaires et de 25 mois pour les travailleurs qualifiés.

aussi que les délais pour rendre une décision se sont allongés et que le nombre de demandes en cours de traitement à différentes étapes du processus a augmenté. Nous sommes d'autant plus préoccupés par ces résultats que, comme nous le soulignons plus loin dans le présent chapitre, nous avons des inquiétudes sérieuses à l'égard de la qualité des décisions de sélection. Nous nous demandons aussi si les procédures suivies pour vérifier l'exactitude de l'information fournie par les requérants permettent de bien s'assurer de leur admissibilité au Canada.

3.46 Tel qu'indiqué à la pièce 3.5, le Canada a accueilli environ 173 800 immigrants en 1998 et 189 700 en 1999. Ces chiffres se situent en deçà des fourchettes de 200 000 à 225 000 immigrants prévues pour chacune de ces deux années. On constate que le volet économique du Programme affiche les plus grands écarts. Par exemple, en 1999, on a admis 92 366 personnes dans la catégorie des travailleurs qualifiés et seulement 13 012 personnes dans la catégorie des gens d'affaires. Ces chiffres sont en-deçà respectivement de 8 p. 100 et de

26 p. 100 des niveaux d'immigration les plus bas prévus pour ces deux catégories.

3.47 La pièce 3.6 présente des données sur les délais et le nombre de demandes d'immigration en cours de traitement dans les bureaux à l'étranger. Au chapitre des délais, on peut constater que les requérants doivent attendre de plus en plus longtemps avant que leur demande soit finalisée et ce, principalement dans le cas des immigrants du volet économique. En 1999, les délais moyens entre la réception d'une demande et la décision du Ministère étaient de 28 mois pour les gens d'affaires et de 25 mois pour les travailleurs qualifiés, alors qu'ils étaient respectivement de 15 mois et de 13 mois en 1996.

3.48 Tel que le montre la pièce 3.6, il y a des écarts importants entre les bureaux. Par exemple, il fallait compter un délai de plus de trois ans pour finaliser la demande d'un travailleur qualifié au bureau de Beijing. La situation était similaire dans le cas de gens d'affaires qui présentaient une demande aux bureaux de Buffalo et d'Islamabad, où les délais

Pièce 3.5

Statistiques sur les niveaux d'immigration et le nombre réel d'immigrants admis

	1998		1999		2000
	Niveaux prévus	Réel	Niveaux prévus	Réel	Niveaux annoncés
Volet économique					
Travailleurs qualifiés	96 600 – 106 600	81 146	100 200 – 111 200	92 366	100 500 – 113 300
Gens d'affaires	19 300 – 21 300	13 778	17 700 – 19 700	13 012	15 000 – 16 000
Total	115 900 – 127 900	94 924	117 900 – 130 900	105 378	115 500 – 129 300
Famille	53 500 – 58 300	50 861	53 500 – 58 300	55 187	57 000 – 61 000
Réfugiés	24 100 – 32 300	22 644	22 100 – 29 300	24 363	22 100 – 29 300
Autres	6 500	5 407	6 500	4 763	5 400
Total	200 000 – 225 000	173 836	200 000 – 225 000	189 691	200 000 – 225 000

Note : Les chiffres englobent les requérants principaux et les personnes à leur charge.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

étaient de 35 mois et de 34 mois respectivement.

3.49 Enfin, le nombre de demandes en cours de traitement à différentes étapes du processus est particulièrement inquiétant : il a augmenté de 38 p. 100 au cours des trois dernières années. Vers la fin de 1999, il y avait près de 175 000 demandes à différentes étapes du processus de traitement, ce qui représente plus de 280 000 immigrants éventuels.

3.50 L'incidence d'une telle situation sur la qualité des services offerts aux demandeurs est certes évidente. De longs délais de traitement entraînent de plus une charge de travail supplémentaire puisque les bureaux à l'étranger doivent répondre aux nombreuses demandes d'information des requérants et des personnes qui interviennent pour leur compte. Par ailleurs, la situation dans certains bureaux incite plusieurs requérants à présenter une demande à l'extérieur de leur pays de

Pièce 3.6

Délais moyens de traitement et demandes en cours de traitement, de 1996 à 1999

Délai* moyen de traitement des demandes d'immigration (mois)	1996	1997	1998	1999
Travailleurs qualifiés	13	16	21	25
Gens d'affaires	15	18	24	28

* Mois requis pour traiter 80 p. 100 des demandes

Délai* moyen de traitement des demandes d'immigration pour les dix bureaux les plus importants (mois)	Travailleurs qualifiés	Gens d'affaires
Beijing (République populaire de Chine)	37	25
Buffalo (États-Unis)	17	35
Damas (Syrie)	22	25
Hong Kong**	16	26
Islamabad (Pakistan)	32	34
Londres (Royaume-Uni)	23	24
Manille (Philippines)	25	28
New Delhi (Inde)	32	30
Paris (France)	14	24
Singapour (Singapour)	34	28

* Mois requis pour traiter 80 p. 100 des demandes

** Hong Kong est une région administrative spéciale de la République populaire de Chine

Demandes en cours de traitement au 31 décembre	1996	1997	1998	1999*
Pour toutes les catégories	127 125	148 765	161 574	174 801
Travailleurs qualifiés	69 573	91 895	106 351	115 200
Gens d'affaires	10 300	11 180	11 542	12 248

* Données obtenues au 30 novembre 1999

Sources : Citoyenneté et Immigration Canada, Rapport de la Région internationale, base de données du Système de traitement informatisé des demandes d'immigration

Le Ministère est surchargé de travail, compte tenu de ses activités courantes et des ressources dont il dispose.

résidence en raison des délais qui sont plus courts ailleurs. Tel qu'il est expliqué aux paragraphes 3.141 à 3.153, cela augmente les difficultés liées au traitement des demandes.

3.51 L'incidence à long terme de cette situation sur l'efficacité du volet économique du Programme pourrait être encore plus importante et il faut y prêter une attention particulière. En effet, le Canada livre une vive concurrence à plusieurs pays pour attirer des gens de haut calibre. L'incapacité du Ministère à traiter leurs demandes à l'intérieur d'un délai raisonnable risque de décourager les candidats les plus intéressants, privant ainsi le Canada de leur apport précieux à son développement économique.

Il y a un déséquilibre entre les ressources disponibles et la charge de travail requise pour assurer l'intégrité du Programme

3.52 Plusieurs facteurs entraînent les difficultés auxquelles le Programme fait face actuellement. Nous faisons état notamment dans ce chapitre de problèmes d'efficacité et d'efficacité opérationnelles en ce qui a trait à divers aspects du traitement des demandes. Le Ministère peut certes améliorer sa façon de faire les choses. Toutefois, nous avons des inquiétudes sérieuses à propos des ressources consacrées en ce moment au traitement des demandes d'immigration et de l'ampleur des tâches à effectuer pour assurer la prise de décisions de qualité et l'intégrité du Programme.

3.53 Comme nous le mentionnons dans l'introduction du présent chapitre, le Ministère a fait l'objet de réductions budgétaires importantes au cours des dernières années. Il était donc essentiel de bien cerner l'impact de ces réductions sur sa capacité à exécuter le Programme à l'étranger, et de déterminer si les niveaux d'immigration devaient être réduits en conséquence ou s'il était possible de les

atteindre en réalisant des gains d'efficacité.

3.54 Nous avons noté, au moment de notre vérification, que la haute direction du Ministère était consciente des défis que posait le traitement des demandes à l'aide des ressources mises à sa disposition. Par exemple, lors de la planification des niveaux d'immigration pour 1999, le Ministère avait indiqué qu'il serait très difficile de les maintenir entre 200 000 et 225 000 en raison des ressources dont il dispose en ce moment et de son réseau actuel de services, et que des pressions s'exerceraient sur l'intégrité du Programme et le processus de sélection. À la suite de la décision du gouvernement de maintenir les mêmes niveaux, le Ministère a donné instruction à ses bureaux à l'étranger de les atteindre. Il a aussi indiqué que des ressources supplémentaires leur seraient allouées, sous forme d'affectations temporaires, afin de relever le défi. Toutefois, ces affectations sont des mesures de courte durée qui ne pourront se poursuivre à long terme sans poser des risques. Par conséquent, le Ministère a déployé des efforts pour que des ressources supplémentaires soient allouées, mais ceux-ci ont été plutôt infructueux. Le Ministère a aussi lancé une série d'initiatives pour revoir ses modes de fonctionnement afin d'atteindre les niveaux annoncés par le gouvernement. L'examen du rendement actuel du Programme révèle que les efforts du Ministère n'ont pas donné les résultats escomptés.

3.55 Nous avons une opinion nuancée sur la situation. D'une part, l'importance des lacunes soulevées dans le présent chapitre nous amène à conclure que le Ministère est surchargé de travail, compte tenu de ses activités courantes et des ressources dont il dispose. D'autre part, nous faisons état de lacunes qui ont une incidence considérable sur son efficacité opérationnelle. Des investissements considérables pourraient être requis pour

comblent certaines d'entre elles. Le Ministère ne dispose pas des données dont nous aurions besoin pour calculer les économies qui pourraient être réalisées en améliorant l'efficacité. Nous n'avons pas été en mesure de déterminer le niveau du déséquilibre actuel entre les ressources disponibles et la charge de travail requise pour assurer l'intégrité du Programme.

Il faut une bien meilleure information sur les ressources requises dans les bureaux à l'étranger

3.56 Nous nous attendions à trouver une information suffisante et fiable sur les ressources requises pour le traitement des demandes d'immigration. Cependant, nous avons constaté que le Ministère devait améliorer considérablement sa méthode pour déterminer les besoins et allouer les ressources.

3.57 Tout d'abord, nous avons noté que les données du Ministère sur les ressources allouées aux bureaux à l'étranger sont présentées en fonction de l'ensemble des activités liées au traitement des demandes des immigrants et des non-immigrants. Il n'existe pas d'information consolidée pour l'ensemble du Ministère sur les ressources utilisées aux fins du traitement des demandes d'immigration. Par ailleurs, le Ministère ne dispose pas d'une information complète sur les ressources que ses partenaires fédéraux utilisent pour le traitement des demandes.

3.58 De plus, en 1990, nous avons recommandé au Ministère d'établir des normes d'efficacité propres à chaque bureau, afin de guider les décisions en matière de détermination des niveaux d'immigration, de répartition des cibles de demandes à traiter et d'allocation des ressources. Les normes d'efficacité sont la base fondamentale dont on se sert pour mesurer la capacité opérationnelle du Ministère et sont essentielles à la justification des niveaux de ressources requis pour atteindre les niveaux

d'immigration fixés. Or, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas encore établi de telles normes.

3.59 Il importe que le Ministère ait de l'information fiable sur le temps moyen que le personnel devrait habituellement consacrer au traitement d'un nombre donné de demandes d'immigration tout en assurant la conformité à la *Loi*.

Ces normes doivent tenir compte des conditions locales comme l'infrastructure propre à chaque pays, la langue, la complexité des demandes, la grandeur du territoire couvert, le risque de fausses déclarations et de faux documents et l'expertise du personnel canadien et du personnel recruté sur place. À cette fin, il est essentiel que le Ministère ait bien établi le niveau de qualité et d'intégrité qu'il entend respecter dans le traitement des demandes et le degré de risque que comporte son atteinte.

3.60 En l'absence de telles normes, le Ministère ne peut établir avec assez de précision le niveau de ressources requis dans chaque bureau à l'étranger. Ainsi, il peut difficilement évaluer l'effet d'une réduction des ressources sur le nombre des demandes et les délais de traitement, ou déterminer dans quelle mesure les bureaux peuvent augmenter leur cible de demandes à traiter ou réduire les délais en ajoutant des ressources supplémentaires. Nous avons, par conséquent, noté des situations où l'administration centrale avait augmenté de façon importante les cibles de demandes à traiter dans certains bureaux et où les gestionnaires visés n'étaient pas en mesure d'expliquer de façon satisfaisante par quels moyens ils pourraient les atteindre. Il importe également que le Ministère ait une meilleure information sur les ressources dont ont besoin le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada.

Le Ministère ne peut établir avec assez de précision le niveau de ressources requis dans chaque bureau à l'étranger.

Nous tirons des conclusions très favorables sur le calibre et l'engagement des personnes responsables de l'exécution du Programme à l'étranger.

Les employés sont très inquiets

3.61 À l'occasion de nos visites, nous avons observé les agents des visas et les gestionnaires du Programme d'immigration lorsqu'ils étaient en train de travailler et nous en avons interviewé un certain nombre. Nous avons également effectué, dans le cadre de notre vérification, un sondage auprès des employés des bureaux à l'étranger responsables du traitement des demandes d'immigration. Nos rencontres et cette vaste consultation nous ont permis de tirer des conclusions très favorables sur le calibre et l'engagement des personnes responsables de l'exécution du Programme à l'étranger. Les observations que nous faisons dans ce chapitre ne sont aucunement une critique à leur égard. Toutefois, nous sommes très préoccupés par l'incidence éventuelle des problèmes actuels sur le moral, les attitudes et le rendement futur des employés.

3.62 En général, les employés sont très inquiets de la situation actuelle et ils estiment ne plus suffire à la tâche. Une forte proportion d'entre eux jugent qu'ils doivent composer avec des exigences opérationnelles qui limitent sérieusement leur capacité de protéger l'intégrité du Programme. En fait, ils n'ont ni le temps ni les outils nécessaires pour effectuer le travail qui est normalement requis. Plusieurs des commentaires des employés traduisent un malaise évident. Ainsi, les agents des visas ont non seulement le sentiment d'agir de façon non conforme à leurs propres valeurs, mais également de prendre des décisions qui pourraient comporter des risques trop élevés et entraîner des coûts importants pour la société canadienne.

3.63 Le Ministère devrait :

- **se doter des outils nécessaires pour établir avec rigueur le niveau de ressources requis pour le traitement des demandes dans les bureaux à l'étranger;**

- **assurer un juste équilibre entre les ressources allouées à chaque bureau et les cibles de demandes à traiter.**

***Réponse du Ministère :** Le Ministère a reconnu l'existence de ces problèmes et a pris des mesures pour y faire face. Il est en voie de valider un modèle visant à déterminer le niveau des ressources nécessaires pour traiter les demandes d'immigrants et de non-immigrants dans les bureaux à l'étranger en vue de le mettre en oeuvre dès l'exercice 2000–2001. Ce modèle a été conçu de manière à assurer un juste équilibre entre les ressources allouées à chaque bureau et les objectifs qui leur ont été fixés. Il comporte un mécanisme de contrôle qui indiquera, de façon continue, les déficits/économies enregistrés en matière de ressources.*

3.64 Le gouvernement devrait assurer un juste équilibre entre les niveaux annuels d'immigration et la capacité du Ministère, de même que celle de ses partenaires fédéraux, à les atteindre conformément à la Loi sur l'immigration.

La qualité et l'uniformité des décisions de sélection sont menacées

3.65 L'évaluation d'une demande d'immigration en vertu du volet économique se fait en fonction d'un système de points d'appréciation et comprend principalement l'examen, par l'agent des visas, des aspects suivants : les études, la formation relative à l'emploi, l'expérience de travail, la demande dans la profession, l'âge, la connaissance du français et de l'anglais et la personnalité. Dans le cas des gens d'affaires, on doit également s'assurer que le requérant correspond à la définition d'un investisseur, d'un entrepreneur ou d'un travailleur autonome. On trouve à l'annexe C les critères de sélection spécifiques à chacune des catégories du volet économique.

3.66 À notre avis, cinq conditions essentielles doivent être réunies si l'on veut assurer la qualité et l'uniformité des décisions ainsi que l'intégrité du Programme. Les critères de sélection doivent être pertinents et mesurables; les agents doivent posséder les compétences et les connaissances requises pour traiter les demandes; les agents doivent disposer d'outils efficaces et efficaces pour évaluer les demandes et détecter les fausses déclarations; des mécanismes de surveillance doivent être en place pour assurer la qualité et l'uniformité des décisions. De plus, il est essentiel que le Ministère dissuade les demandeurs de faire preuve de malhonnêteté et impose des sanctions en cas d'abus.

Les critères de sélection ne favorisent pas l'atteinte des objectifs du Programme

3.67 Pour que soit atteint l'objectif du volet économique, les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires sélectionnés doivent être hautement qualifiés et en mesure de s'adapter rapidement à notre économie et à notre société. Le Ministère doit donc pouvoir compter sur des critères qui favorisent la sélection de telles personnes.

3.68 Le volet économique a fait l'objet de nombreuses études depuis 1985. Nous présentons à l'annexe D la liste des principales études que nous avons revues. Nous avons tenu compte des résultats de ces études dans le cadre de notre vérification. Nous avons également examiné les rapports d'évaluation de programme préparés par le Ministère.

3.69 Les récentes études révèlent que les critères de sélection des travailleurs qualifiés ne conviennent plus et ne s'appuient pas sur des indicateurs de l'intégration des immigrants à la société canadienne. De plus, ces critères créent de faux espoirs chez les immigrants. Ainsi, en utilisant une liste de professions en demande au Canada aux fins de sa

sélection, le Ministère laisse croire qu'il y a pénurie de main-d'oeuvre pour certaines professions. En outre, cette liste a été préparée en 1993 et n'a pas été mise à jour depuis cette date. Elle pourrait donc ne pas refléter les besoins actuels du marché du travail canadien. Par ailleurs, il ressort que les nouveaux immigrants ont de la difficulté à accéder aux professions au Canada et à faire reconnaître leurs titres professionnels et leurs diplômes.

3.70 La sélection des immigrants de la catégorie des gens d'affaires s'appuie principalement sur les définitions réglementaires d'entrepreneur, d'investisseur ou de travailleur autonome. Toutefois, ces définitions sont vagues et donc difficiles à appliquer. D'ailleurs, les commentaires que nous avons recueillis au moyen de notre sondage auprès des agents des visas confirment cet état de fait. De plus, la majorité des cas soumis par des gens d'affaires à une révision judiciaire devant la Cour fédérale portent sur l'interprétation de ces définitions par les agents. Enfin, un groupe de travail fédéral-provincial a indiqué que le mode de sélection des gens d'affaires met le Programme à risque en raison des possibilités de fraude, de crime organisé et de capitaux obtenus par des moyens illégaux. Plusieurs agents des visas et plusieurs gestionnaires des bureaux à l'étranger nous ont fait part des mêmes inquiétudes.

3.71 Les études font aussi état de lacunes spécifiques à chacune des catégories de gens d'affaires. Dans le cas des immigrants investisseurs, on se préoccupe beaucoup du manque de contrôle et de surveillance de la gestion des fonds investis au Canada. Des modifications législatives importantes ont été apportées en avril 1999 en vue de régler cette question. En ce qui concerne les immigrants entrepreneurs, on critique le fait qu'une bonne proportion d'entre eux, une fois établis au Canada, ne respectent pas les conditions attachées à leur visa. Le Groupe consultatif sur la

Les critères de sélection des travailleurs qualifiés ne conviennent plus et ne s'appuient pas sur des indicateurs de l'intégration des immigrants à la société canadienne.

La sélection des immigrants de la catégorie des gens d'affaires s'appuie principalement sur des définitions réglementaires vagues et difficiles à appliquer.

Une bonne compréhension des conditions locales est un facteur déterminant lors de l'évaluation des demandes.

Il est urgent d'offrir aux agents des visas une formation afin d'améliorer leurs compétences décisionnelles dans un contexte de plus en plus juridique.

révision de la législation était d'avis que la catégorie des immigrants autonomes devrait être éliminée, car elle constitue une porte de sortie pour les requérants qui ne peuvent pas satisfaire aux exigences des catégories des investisseurs ou des entrepreneurs.

3.72 Dans le document *De solides assises pour le 21^e siècle*, le Ministère propose de modifier les critères de sélection des travailleurs qualifiés de manière à miser davantage sur la polyvalence et la souplesse plutôt que sur des critères rattachés à des professions spécifiques. De plus, le Ministère envisage d'ajouter pour les immigrants entrepreneurs et investisseurs des conditions explicites portant sur l'expérience des affaires, les études et la connaissance d'une langue officielle. Toutefois, le Ministère reste muet sur ses intentions face aux travailleurs autonomes.

3.73 **Le Ministère devrait modifier les critères de sélection afin qu'ils favorisent une sélection rigoureuse des immigrants du volet économique ainsi que l'atteinte des objectifs du Programme.**

Réponse du Ministère : Bien que le mode actuel de sélection se soit jusqu'à maintenant révélé profitable, le Ministère est en voie de le remanier dans le but de développer à long terme le capital humain dont dispose le Canada. On a mis au point le nouveau modèle après avoir effectué des recherches et des consultations poussées afin de tenir compte de l'évolution du marché du travail. Plutôt que d'être axé sur les professions, comme cela est actuellement le cas, le nouveau modèle visera à sélectionner des travailleurs qualifiés possédant des ensembles de compétences solides et transférables.

La formation des agents des visas est insuffisante

3.74 Les agents des visas sont généralement des citoyens canadiens qui détiennent au minimum un diplôme d'études universitaires et qui ont réussi les examens du Service extérieur. Lors du recrutement, on recherche des personnes qui ont une bonne capacité d'adaptation, sont imaginatives et souples, font preuve de jugement et ont d'excellentes aptitudes en communication et en analyse. Le Ministère a recours également à des employés engagés sur place pour agir à titre d'agent des visas.

3.75 En 1998, de concert avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Ministère a élaboré un programme de perfectionnement du Service extérieur, y compris un modèle de compétences, afin de recruter et de former des agents qui puissent répondre à ses besoins futurs. Nous encourageons le Ministère à poursuivre ses efforts en ce qui a trait à la sélection et à la formation de ses nouveaux employés. Nous avons toutefois des préoccupations à propos du perfectionnement des agents des visas. À notre avis, leur formation est insuffisante à plusieurs égards.

3.76 Une bonne compréhension des conditions locales est un facteur déterminant lors de l'évaluation des demandes. Les agents canadiens nous ont affirmé que leurs besoins en formation n'étaient pas satisfaits, particulièrement en ce qui a trait aux conditions socio-économiques des pays des demandeurs. L'évaluation des demandes des gens d'affaires est complexe et requiert une certaine expertise en administration des affaires. Nous avons noté que la formation dans ce domaine a été très restreinte au cours des cinq dernières années.

3.77 Il est urgent d'offrir aux agents des visas une formation afin d'améliorer leurs compétences décisionnelles dans un

contexte de plus en plus juridique. Un cours de ce type a été élaboré en 1996, mais moins de 25 p. 100 des agents des visas ont pu le suivre en raison d'un manque de ressources pour l'offrir. Une telle formation pourrait les aider à prendre de meilleures décisions qui soient bien fondées, ce qui contribuerait à réduire le nombre de cas soumis et de cas perdus en Cour fédérale, comme cela s'est produit dans l'un des bureaux où la formation a été offerte.

3.78 Depuis quelques années, le Ministère a recours à du personnel temporaire et à des personnes en affectation unique à l'étranger pour répondre à la demande. Ces Canadiens remplissent les fonctions d'agent des visas. Nous nous attendions donc à ce qu'ils reçoivent la formation requise avant d'assumer ces responsabilités. Or, ça n'a pas été le cas pour plusieurs d'entre eux.

3.79 Des initiatives locales de formation contribuent au développement et au maintien des compétences des agents. Toutefois, l'importance accordée à la formation varie considérablement d'un bureau à l'autre. Certains offrent régulièrement de la formation sur une gamme de sujets ayant trait à l'évaluation des demandes d'immigration, alors que d'autres se contentent d'offrir quelques cours sur l'utilisation des logiciels.

3.80 Le Ministère devrait revoir l'ensemble de sa stratégie de formation et prendre les mesures nécessaires pour que toutes les personnes responsables des décisions en matière d'immigration reçoivent une formation appropriée.

Réponse du Ministère : Depuis 1992, le nombre des équivalents temps plein affectés à la formation sur les activités exécutées à l'étranger a augmenté de 50 p. 100, et le budget a doublé. On a élaboré et offert de nouveaux programmes de formation, dont des cours destinés aux gestionnaires du Programme d'immigration; on a aussi mis en place un rigoureux système de formation et de

probation pour les agents des visas désignés recrutés sur place. De concert avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Ministère a mis sur pied un programme de formation enrichi à l'intention des nouveaux agents du service extérieur; ce programme s'inspire du Programme de stagiaires en gestion offert par le gouvernement fédéral. S'appuyant sur le succès remporté par le cours « Refus des cas d'immigration — renforcement des compétences et des connaissances », le Ministère a lancé un cours sur les litiges, qui est offert sur place dans les bureaux où le nombre des litiges est considérable. Ce cours vise à améliorer les compétences en matière de prise de décision et à accroître l'uniformité des processus. En février 1999, on a tenu, à l'intention des agents des visas de chaque centre d'immigration des gens d'affaires, une conférence destinée à promouvoir l'uniformité du processus de décision et à permettre aux participants d'échanger sur les pratiques les plus efficaces. On a de plus préparé et diffusé des renseignements sur le climat des affaires régnant dans chacun des principaux pays d'où viennent les gens d'affaires. On continuera de s'efforcer à accroître les possibilités qu'ont les agents affectés à l'étranger de recevoir une formation appropriée.

Il faut améliorer les outils mis à la disposition des agents pour évaluer les demandes

3.81 Nous avons constaté que l'absence de certains outils de base pour appuyer les agents dans leur prise de décision avait une incidence négative sur l'efficacité et l'efficacé des opérations.

3.82 Par exemple, le Ministère n'utilise pas de tests linguistiques uniformisés. Il incombe donc à chaque agent d'évaluer, selon son propre barème, les habiletés du demandeur à communiquer en français ou en anglais. Les cas portés en Cour fédérale révèlent certains problèmes en ce qui a trait à l'équité de la procédure utilisée pour

évaluer les compétences linguistiques du demandeur. De plus, les agents ne disposent pas d'outils pour les aider à évaluer les études et la formation relative à l'emploi. Chacun doit faire ses propres recherches.

3.83 Étant donné que les agents n'ont pas les outils nécessaires, ils doivent dans certains cas avoir recours aux entrevues pour déterminer les compétences linguistiques et évaluer la formation académique ainsi que l'expérience de travail. Les entrevues sont une des activités les plus coûteuses du processus et entraînent souvent des délais importants dans le traitement des demandes. Il serait donc essentiel de faire des entrevues seulement lorsqu'il n'y a pas de façon plus économique et efficace d'obtenir l'information nécessaire.

3.84 Le Ministère devrait s'assurer que les agents des visas disposent des outils et des moyens nécessaires pour les aider à rendre leurs décisions de sélection de manière efficiente et efficace.

Réponse du Ministère : Dans le cadre de l'examen global de l'ensemble du processus de traitement des demandes d'immigration, le Ministère travaille à divers projets et initiatives destinés à faciliter la prise de décisions à l'étranger. Par exemple, on est en train d'élaborer des tests uniformisés afin d'évaluer la connaissance des deux langues officielles; des guides, consacrés à des pays particuliers, sur la façon d'évaluer les documents délivrés par les établissements d'enseignement locaux; des documents décrivant le climat des affaires dans les différents pays. Le Ministère accroîtra en outre le recours aux évaluations de rendement des entreprises. Effectuées par des cabinets d'expertise comptable internationaux, ces évaluations consistent à déterminer, d'une façon impartiale et objective, les résultats obtenus par l'entreprise d'un demandeur et à vérifier le rôle joué par celui-ci dans la gestion et

l'administration de l'entreprise. Par ailleurs, le Ministère modifiera les critères qu'il applique pour sélectionner les immigrants de la composante économique de façon à rendre le système d'immigration du Canada plus simple, plus efficace et plus compréhensible; cette mesure devrait déboucher sur un processus de prise de décision simplifié et plus cohérent.

Il n'existe pas de cadre de surveillance de la qualité des décisions

3.85 Les agents des visas jouissent d'un grand pouvoir discrétionnaire et leurs décisions ne peuvent être remises en question que lors d'une révision judiciaire en Cour fédérale. Il serait donc essentiel d'avoir un cadre de surveillance de la qualité pour assurer l'équité et la qualité des décisions. Or, un tel cadre n'existe pas.

3.86 Dans l'ensemble, nous avons observé que la qualité des décisions ne fait pas l'objet d'une surveillance suffisante. En fait, dans les bureaux à l'étranger, les gestionnaires semblent partagés entre leur désir de bien gérer le Programme et la crainte que leurs interventions ne soient perçues comme une entrave au pouvoir discrétionnaire des agents. Les activités de surveillance varient donc considérablement d'un bureau à l'autre et les indicateurs de rendement dans ce domaine sont très limités. On accorde davantage d'attention au nombre de cas traités.

3.87 Le taux d'acceptation peut être un indicateur de l'uniformité de la prise de décision. Or, dans un même bureau, nous avons relevé des écarts importants dans les taux d'acceptation entre les agents ayant des cas similaires à traiter. Tel que mentionné au paragraphe 3.148, nous avons également noté des écarts de plus de 40 p. 100, entre certains bureaux, dans les taux d'acceptation des résidents d'un même pays. En l'absence d'un cadre approprié de surveillance de la qualité des

Nous avons relevé des écarts importants dans les taux d'acceptation entre les agents ayant des cas similaires à traiter dans un même bureau.

décisions, le Ministère s'expose à des critiques.

3.88 La *Loi sur l'immigration* ne prévoit pas, pour les catégories du volet économique, de mécanismes d'appel qui permettent de modifier la décision d'un agent des visas, comme c'est le cas pour les demandeurs de la catégorie de la famille. Une révision judiciaire en Cour fédérale peut toutefois permettre le réexamen d'une demande rejetée, par exemple lorsqu'on estime que les principes de justice naturelle n'ont pas été respectés. Au cours des dernières années, nous avons observé une augmentation des cas portés en Cour fédérale. Ces révisions judiciaires requièrent beaucoup de ressources de la part du Ministère et de l'administration fédérale. Les résultats de notre sondage auprès des agents des visas révèlent que ces révisions risquent d'avoir une incidence très négative sur leur comportement et leur motivation. En fait, ceux-ci craignent que le Ministère ait perdu le contrôle du Programme en raison de divers facteurs externes tels que les révisions judiciaires et les abus du système par certains demandeurs et les personnes qui interviennent pour leur compte. Plusieurs agents et gestionnaires ont maintenant l'impression que l'objectif de sélectionner de bons immigrants a été remplacé par celui de justifier les refus. Selon eux, le Programme a évolué de façon à ce que le fardeau de la preuve, dans plusieurs cas, repose maintenant sur leurs épaules et non plus sur celles des demandeurs. La situation actuelle montre clairement la nécessité d'établir un solide cadre de surveillance de la qualité des décisions. Un tel cadre favoriserait la cohérence et la légitimité du processus et contribuerait à la prise de décisions éclairées, bien fondées et documentées.

3.89 Le Ministère devrait se doter d'un cadre de surveillance de la qualité afin d'assurer l'uniformité de la prise de décision ainsi que l'équité et l'intégrité du Programme.

Réponse du Ministère : *Des initiatives de surveillance de la qualité ont déjà été prises afin d'examiner l'uniformité des décisions et les critères régissant la dispense d'entrevue. Un certain nombre de bureaux à l'étranger ont mis en oeuvre leurs propres initiatives de surveillance de la qualité. Ces mesures ne sont cependant pas exhaustives. Le Ministère élargira les programmes actuels de surveillance de la qualité. Dans le cadre d'un nouveau programme de surveillance de la qualité, on contrôlerait la qualité et l'uniformité des décisions et on apporterait les modifications nécessaires, cela tout en validant et en rajustant les pratiques et le cadre de gestion du risque du réseau de services.*

Face aux préoccupations soulevées au sujet des litiges auxquels donnent lieu les refus des agents des visas, le Ministère a élaboré un plan d'action afin d'adopter une approche plus coordonnée et stratégique à cet égard. Une composante importante de ce plan concerne la formation en matière de litiges offerte dans les bureaux à l'étranger. Dix bureaux sont à l'origine de 72 p. 100 de l'ensemble des refus contestés; au mois de mars 2000, une formation aura été offerte dans six de ces bureaux. Le Ministère s'est aussi penché sur la qualité de la prise de décisions, dans le contexte des contrôles judiciaires.

Il faut mieux se protéger contre les demandes frauduleuses

3.90 La sélection des immigrants s'appuie sur un mécanisme d'autodéclaration où les demandeurs doivent présenter de bonne foi des informations pertinentes au traitement de leur demande. De façon réaliste, il faut s'attendre à ce que certains demandeurs tentent de déjouer le système et que les agents des visas aient à traiter des demandes assorties de fausses déclarations et de faux documents. Le Ministère a remarqué que le nombre de faux

Le fait de présenter de faux renseignements entraîne au pis aller le refus de la demande et rien n'empêche le demandeur d'en soumettre une autre dès le lendemain.

documents et de fausses déclarations avait augmenté.

3.91 Devant une telle menace à l'intégrité du Programme, nous nous attendions à ce qu'une stratégie soit élaborée et qu'elle prévoie des mesures qui décourageraient la présentation de demandes frauduleuses et permettraient de détecter les abus et d'imposer des sanctions. Or, cela n'est pas le cas. Les efforts en ce sens se sont révélés jusqu'à maintenant sporadiques et mal coordonnés.

3.92 Le Ministère est très tolérant à l'égard des demandes accompagnées de faux renseignements et de faux documents. Le fait de présenter de faux renseignements entraîne au pis aller le refus de la demande et rien n'empêche le demandeur d'en soumettre une autre dès le lendemain. Les sanctions prévues actuellement par la *Loi* sont pratiquement inapplicables en pays étranger.

3.93 Dans un tel contexte, les agents des visas doivent faire appel à leur expérience et recourir à des mesures de détection fort dispendieuses : interviewer les demandeurs, examiner les documents originaux, faire des appels téléphoniques ou des visites sur place pour confirmer la véracité des documents et des déclarations. Certains peuvent compter sur de l'aide plus spécialisée. En effet, on trouve des agents de contrôle de l'immigration (ACI) dans 27 bureaux à l'étranger. Les ACI sont des employés du Ministère qui sont chargés de veiller à ce que des personnes ne puissent se rendre au Canada sans être munies des documents nécessaires. Ils sont en contact avec les compagnies aériennes et les autorités locales afin d'empêcher l'entrée au pays des passagers qui n'ont pas les documents appropriés. Grâce à l'expertise des ACI dans la détection des faux documents de voyage, des agents des visas ont pu découvrir de tels documents présentés avec les demandes d'immigration. Certains ACI développent sur place une

expertise en matière de détection des fraudes et des fausses déclarations. Cependant, cette tâche supplémentaire ne fait pas partie de leurs tâches de base. Par conséquent, le soutien qu'ils apportent aux agents des visas varie considérablement d'un bureau à l'autre.

3.94 Nous sommes d'avis que des mesures de dissuasion efficaces pourraient permettre au Ministère de réduire les ressources importantes allouées à la détection des demandes frauduleuses. Il y aurait lieu de revoir les politiques et les mesures s'appliquant aux demandeurs qui font de fausses déclarations ou qui tentent d'abuser du Programme.

3.95 **Le Ministère devrait élaborer et mettre en oeuvre une stratégie qui permettrait de réduire à un niveau acceptable et gérable le risque que des demandeurs soumettent de fausses déclarations ou de faux documents.**

Réponse du Ministère : Le Ministère accepte ces observations et étudie les moyens qu'il pourrait prendre pour appliquer d'autres peines à l'égard des demandeurs qui présentent de fausses déclarations ou de faux documents. Le Ministère examinera et consolidera sa capacité de lutter contre la fraude, et il évalue actuellement diverses stratégies afin de maximiser sa capacité de déceler les fraudes.

Les contrôles visant à protéger la société canadienne sont insuffisants

3.96 L'un des objectifs de la *Loi sur l'immigration* est de maintenir et de garantir la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada. Elle a aussi pour objet de refuser l'entrée en territoire canadien des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles. L'article 19 de la *Loi* définit les catégories de personnes non admissibles au pays. En plus de devoir respecter les critères de sélection, tout demandeur doit satisfaire aux exigences des critères d'admissibilité avant d'obtenir

la permission d'immigrer au Canada. Par ailleurs, le Ministre peut délivrer un permis écrit autorisant une personne à venir au Canada ou à y rester, même si cette personne est inadmissible. En 1998, par exemple, 153 permis ont été délivrés à des personnes non admissibles pour des raisons médicales et 1 352 permis, à des personnes ayant fait l'objet de condamnations au criminel pour des crimes dont la gravité variait.

3.97 Une saine gestion des risques est un élément essentiel au succès des activités dans ce domaine. Il ne serait sans doute pas rentable, voire même possible, de mettre en place des contrôles qui permettraient d'établir avec certitude que tous les cas de non-admissibilité au pays ont été cernés. Toutefois, les contrôles doivent être proportionnels aux risques pour la santé et la sécurité publiques, et fournir une assurance raisonnable quant au niveau de protection.

3.98 Notre sondage auprès des agents des visas nous indique qu'il est souvent très difficile d'établir avec une assurance raisonnable l'admissibilité des demandeurs. Nous avons remarqué que très peu de demandeurs se voient refuser le statut de résident permanent pour motif de non-admissibilité. En fait, depuis 1994, moins de 2 p. 100 des requérants ont été refusés pour des raisons de santé, de criminalité ou de sécurité.

3.99 Dans l'ensemble, nous sommes très préoccupés par la capacité du Ministère à assurer le respect des exigences législatives dans ce domaine. Nous avons noté des lacunes sérieuses dans l'application des critères d'admissibilité, tant au niveau de la santé que de la criminalité et de la sécurité. Il est plutôt décevant de constater le peu de progrès réalisés à ce chapitre depuis la publication de notre rapport de 1990 qui soulignait plusieurs des mêmes problèmes. Nous croyons que le Ministère doit prendre des mesures correctives sans tarder afin d'assurer l'intégrité et

l'efficacité du Programme canadien d'immigration.

La détermination de l'admissibilité sur le plan médical présente de sérieuses lacunes

3.100 En vertu de la *Loi*, une personne est inadmissible au Canada si son état de santé constitue une menace à la santé ou à la sécurité publiques ou si son admission entraîne ou risquerait d'entraîner un fardeau excessif pour le système de soins de santé et pour les services sociaux. Tous les demandeurs, ainsi que les personnes à leur charge, doivent donc se soumettre à un examen médical.

3.101 Le Ministère emploie des médecins canadiens qui sont responsables de la gestion des activités liées à la détermination de l'admissibilité médicale. Ces médecins du Ministère supervisent les médecins locaux qui ont été désignés par le Ministère pour effectuer les examens médicaux en son nom. Les médecins locaux désignés transmettent les résultats des examens aux médecins du Ministère qui, à leur tour, soumettent leurs recommandations aux agents des visas. Ces derniers ont la responsabilité ultime de déterminer si le demandeur et les personnes à sa charge sont admissibles ou non.

3.102 Il est à noter que la Division Immigration et Santé d'outre-mer du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social de l'époque a été transférée en avril 1993 au ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Les deux ministères ont alors signé un protocole d'entente qui énonce, entre autres, les principes de gestion des activités liées à l'admissibilité médicale et les mécanismes de coopération entre les parties. Le protocole spécifie que Santé Canada a la responsabilité des questions relatives à la santé dans le cadre du Programme d'immigration, et de l'établissement des normes en matière d'évaluations médicales aux fins d'immigration. Le ministère de la Citoyenneté et de

En 1990, nous avons souligné la nécessité de définir les notions de menace à la santé et à la sécurité publiques et de fardeau excessif. Dix ans plus tard, elles n'avaient toujours pas été définies.

Les mêmes tests obligatoires sont requis depuis 40 ans, soit l'analyse des urines et les tests de détection de la syphilis et de la tuberculose.

l'Immigration est responsable de l'évaluation médicale et de la définition de ce que constitue un fardeau excessif pour les services sociaux et de santé.

3.103 Nous sommes d'avis que les trois conditions suivantes doivent être réunies pour que le Ministère puisse être en mesure de s'acquitter efficacement de ses responsabilités en vertu de la *Loi* : les normes relatives aux examens médicaux doivent être fondées sur une définition claire des notions de menace à la santé et à la sécurité publiques et de fardeau excessif; le Ministère doit avoir l'assurance que les examens médicaux sont effectués selon les exigences requises et les règles de l'art; des mécanismes efficaces doivent être en place pour assurer un suivi des immigrants qui ont besoin d'une surveillance médicale après leur arrivée au Canada.

3.104 Il faut définir les notions de menace à la santé et à la sécurité publiques et de fardeau excessif afin d'assurer le respect de la *Loi*. En 1990, nous avons souligné l'importance de définir ces notions. Nous avons été déçus de constater que, dix ans plus tard, elles n'avaient toujours pas été définies. On a certes tenté de le faire à plusieurs occasions (voir la pièce 3.7), mais les résultats se font toujours attendre.

3.105 Afin d'évaluer l'admissibilité médicale des demandeurs, les médecins du Ministère utilisent les résultats des tests obligatoires et ceux des examens médicaux effectués par les médecins locaux désignés. Bien que l'examen médical puisse se révéler un outil efficace pour déceler des troubles médicaux graves, il est moins fiable que les tests obligatoires, en particulier lorsque les troubles médicaux sont asymptomatiques ou lorsque la supervision des médecins locaux désignés est insuffisante.

3.106 Les demandeurs et les personnes à leur charge subissent les mêmes tests obligatoires qui sont requis depuis 40 ans, soit l'analyse des urines et les tests de

détection de la syphilis et de la tuberculose. Des changements importants sont survenus au fil des ans dans l'identification des maladies transmissibles tels que les virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et des hépatites B et C. Des questions ont été soulevées, à savoir si ces maladies peuvent présenter un danger pour la santé publique ou engendrer des coûts énormes pour le régime de soins de santé et les services sociaux du Canada. Santé Canada nous a informés que les tests pour ces maladies ne feront pas partie intégrante des examens de routine que subissent les requérants, aussi longtemps que les risques que posent ces maladies pour la santé publique n'auront pas fait l'objet d'une analyse fondée sur des données probantes.

3.107 Pour évaluer le fardeau excessif, le médecin du Ministère doit d'abord estimer les coûts reliés à un trouble médical, puis déterminer si ces coûts sont trop élevés pour permettre l'admission du demandeur au Canada. Le Ministère a rédigé en 1994–1995 des ébauches de rapports d'analyse des coûts liés à une dizaine de troubles médicaux, afin d'aider les médecins à estimer ces coûts. Depuis, ces rapports n'ont fait l'objet d'aucune mise à jour et n'ont pas été publiés officiellement. Puisqu'il n'y a pas encore de critères officiels qui établissent à partir de quel montant un coût est considéré comme un fardeau excessif, chaque médecin du Ministère doit donc adopter sa propre méthode pour estimer le fardeau excessif et faire les recherches qu'il juge appropriées auprès de ses collègues ou dans la littérature. L'absence de critères précis fait qu'il est très difficile pour les médecins du Ministère de déterminer l'admissibilité des demandeurs ou de justifier leurs refus en Cour fédérale. Par ailleurs, la qualité et l'uniformité des décisions en matière d'admissibilité médicale sont loin d'être assurées.

3.108 La gestion et la surveillance du réseau des médecins du Ministère et des

médecins locaux désignés à l'étranger présentent des lacunes importantes.

Depuis 1995, le Ministère a apporté des changements importants à la gestion et à l'exécution des activités liées à l'admissibilité médicale. Ces changements, motivés en majeure partie par la nécessité de faire face aux pressions budgétaires, ont eu un impact négatif sur la capacité du Ministère à s'acquitter de ses responsabilités dans ce domaine.

3.109 Nous avons remarqué que les responsabilités au Ministère sont à tel

point décentralisées que personne n'est véritablement responsable des résultats. D'ailleurs, très peu a été fait en ce qui concerne la direction, le soutien ou la surveillance des activités. Il n'y a pas de mécanismes d'assurance de la qualité des décisions prises à l'étranger par les médecins du Ministère, et leurs activités sont peu vérifiées ou évaluées.

3.110 Nous croyons qu'il y aurait lieu de s'interroger sérieusement sur la charge de travail confiée aux médecins du Ministère. La structure organisationnelle actuelle prévoit onze postes à

Pièce 3.7

Les principaux efforts entrepris pour revoir les normes relatives aux examens médicaux depuis la publication du Rapport du vérificateur général de 1990

Date	Étapes clés
1990	Création du Comité de révision des critères de non-admissibilité composé de représentants du Ministère et de Santé Canada.
Juin 1992	Le Comité de révision des critères de non-admissibilité recommande, entre autres, l'abolition du dépistage systématique de la syphilis et l'élaboration d'une définition de ce que constitue un fardeau excessif pour le système des soins de santé et les services sociaux.
Février 1993	Dépôt du projet de loi C-86 visant à modifier la <i>Loi sur l'immigration</i> , afin de retirer les références aux notions d'invalidité et de permettre au <i>Règlement</i> de définir la notion de fardeau excessif. (Cette section de la <i>Loi</i> n'est jamais entrée en vigueur.)
Août 1993	Publication dans la <i>Gazette du Canada</i> d'un règlement projeté sur le fardeau excessif.
Août 1995	L'article 22 du <i>Règlement</i> traitant du fardeau excessif est déclaré ultra vires par la Cour fédérale.
Septembre 1995	Le Laboratoire de lutte contre la maladie de Santé Canada met sur pied le projet Montebello qui vise à élaborer un modèle s'appuyant sur des preuves scientifiques et à permettre l'analyse des maladies contagieuses connues, émergentes ou réémergentes dans une perspective migratoire. L'Australie, les États-Unis et la Grande-Bretagne participent au projet.
Octobre 1997	Le Comité de la politique et des opérations du Ministère approuve une proposition voulant qu'un règlement en matière de fardeau excessif soit rédigé.
Janvier 1998	Le rapport <i>Au-delà des chiffres : L'immigration de demain au Canada</i> recommande que la notion de fardeau excessif soit définie par le Conseil fédéral-provincial de l'immigration et de la protection et décrite dans le <i>Règlement</i> de façon transparente et objective. Il ajoute que Santé Canada, en consultation avec le Ministère et les ministres provinciaux de la santé, devrait prescrire des tests médicaux pour identifier les personnes qui constituent ou constitueraient vraisemblablement un danger pour la santé ou la sécurité publiques.
Été et automne de 1998	Réunion du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la santé et l'immigration. Consultation du Ministère auprès des provinces sur les notions de fardeau excessif et de danger pour la santé et la sécurité publiques.
Novembre 1999	Santé Canada conseille le Ministère au sujet des tests de routine pour la syphilis et la tuberculose chez les immigrants. Les recherches se poursuivent du côté de l'hépatite B et du VIH.

Il y aurait lieu de s’interroger sérieusement sur la charge de travail confiée aux médecins du Ministère.

l’administration centrale et onze postes à l’étranger. En 1999, les médecins du Ministère à l’administration centrale étaient responsables notamment de l’élaboration des politiques, de la supervision des activités à l’étranger, de la réalisation de quelque 100 000 évaluations médicales en Amérique du Nord et de la supervision d’environ 350 médecins locaux désignés. Ils ont dû également revoir toutes les décisions défavorables dans le domaine médical. Au cours de la même année, les médecins du Ministère à l’étranger ont fait plus de 200 000 évaluations médicales et assuré la supervision de 800 médecins locaux désignés répartis dans quelque 160 pays. De plus, ils ont géré le programme de santé et de sécurité au travail des employés outre-mer. Nous donnons à la pièce 3.8 des exemples de la charge de travail confiée à certains médecins du Ministère à l’étranger.

3.111 Avant la restructuration de 1995, le Ministère comptait 44 postes de médecin — soit le double du nombre actuel. Pourtant, le nombre de dossiers à traiter est demeuré sensiblement le même. De plus, quatre postes sont présentement vacants et certains le sont depuis plus de deux ans. En outre, plusieurs des médecins du Ministère pourraient décider,

dans un avenir très rapproché, de prendre leur retraite ou de quitter pour d’autres raisons. Par ailleurs, le Ministère éprouve de sérieuses difficultés à attirer des médecins. Le manque de ressources risque de compromettre l’exécution et l’intégrité du Programme.

3.112 On a diminué les ressources en tenant compte uniquement des activités liées à l’admissibilité médicale et en mettant de côté celles que requiert le programme de santé et de sécurité au travail des employés outre-mer. Ces dernières représentent pourtant une partie importante des responsabilités des médecins du Ministère. Elles incluent des rencontres régulières avec le personnel des bureaux à l’étranger et la surveillance de la qualité des soins de santé offerts sur place au personnel canadien. Le Ministère admet d’ailleurs qu’il n’est pas en mesure en ce moment de s’acquitter pleinement de ses responsabilités dans ce secteur.

3.113 Le travail de médecin du Ministère exige non seulement une expertise médicale mais également une bonne compréhension de la *Loi sur l’immigration*, des infrastructures de santé publique des pays sous sa responsabilité et de solides aptitudes de gestionnaire pour bien encadrer les médecins locaux désignés. Nous avons observé que le

Pièce 3.8

La charge de travail d’un médecin du Ministère en 1999

	Paris (1 poste)	Port of Spain (2 postes)	Singapour (1 poste)
ÉVALUATION MÉDICALE AUX FINS D’IMMIGRATION			
• Nombre de médecins locaux désignés à superviser	144	165	82
• Nombre de pays sous sa responsabilité	55	71	34
• Nombre d’évaluations médicales complétées	33 094	17 933	23 862
SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL			
• Nombre de visites prévues dans d’autres pays	33	35	16
• Nombre de visites effectuées	11	31	5
• Nombre total d’employés à qui des services de santé sont offerts	1 650	706	707

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

travail des médecins du Ministère était peu supervisé. Les médecins sont des employés permutables, à l'instar des agents des visas, et font face à des difficultés similaires en ce qui a trait aux outils et à l'information mis à leur disposition pour rendre leurs décisions. La formation en gestion des activités liées à l'admissibilité médicale est insuffisante et aucune période de transition n'est prévue entre le départ d'un médecin d'un bureau à l'étranger et l'arrivée de son successeur. On n'a pas l'assurance que les pratiques sont uniformes.

3.114 Le médecin du Ministère s'appuie sur le travail du médecin local désigné pour recommander ou non l'admission du requérant. Le contrôle de la qualité du travail de ce dernier est essentiel pour assurer l'intégrité du processus, étant donné les risques très élevés de fraude ou de jeux d'influence. Il y a déjà eu, par exemple, des cas où l'on a substitué des radiographies et des échantillons sanguins et où l'on a émis des rapports médicaux sans que le demandeur ait été examiné. Nous sommes donc préoccupés par le manque de rigueur et d'uniformité dans les pratiques entourant la formation, la supervision et la gestion des médecins locaux désignés. Dans plusieurs cas, il n'y a pas de contacts réguliers entre le médecin du Ministère et les médecins locaux désignés sous sa supervision. Il arrive même que l'admissibilité médicale soit établie en se basant sur le rapport d'un médecin local non désigné par le Ministère. Il est difficile dans un tel contexte d'avoir l'assurance que les médecins locaux désignés respectent toujours les exigences requises et les règles de l'art pour l'examen médical.

3.115 Contrôle insuffisant des immigrants qui ont besoin d'une surveillance médicale après leur arrivée au Canada. Il arrive que des personnes soient jugées admissibles sur le plan médical bien que leur condition présente

certain problèmes. Dans ces cas, le médecin du Ministère a déterminé que la personne ne posait pas pour l'instant de risques pour la santé des Canadiens mais qu'elle devait faire l'objet d'une surveillance médicale par les autorités compétentes une fois en sol canadien. Une personne atteinte de tuberculose non active est un bon exemple d'une telle situation.

3.116 Tout comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 14 de notre rapport de septembre 1999, intitulé « La surveillance de la santé nationale : les maladies et les blessures », la surveillance est extrêmement importante. Le succès d'un programme de surveillance repose en grande partie sur la capacité des ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux, ainsi que sur celle des autorités locales, à établir des partenariats, à collaborer et à avoir une bonne compréhension de ce qui doit être fait pour prévenir les maladies et réduire leurs incidences.

3.117 Le rôle principal du Ministère, au regard du programme de surveillance médicale, consiste à fournir l'information nécessaire aux autorités en matière de santé publique. Lors de notre vérification, nous n'avons pas examiné les activités liées à la surveillance médicale. Nous sommes toutefois très préoccupés par les conclusions d'un rapport de vérification interne publié en octobre 1999, à savoir que le Ministère ne connaît pas le pourcentage d'immigrants qui ne se conforment pas aux exigences de la surveillance médicale et ne sait pas si les autorités provinciales compétentes en matière de santé reçoivent la liste complète des immigrants qui devraient faire l'objet d'une surveillance médicale.

3.118 À notre avis, il est important que le Ministère veille à ce que les immigrants qui sont sous surveillance médicale se présentent aux autorités compétentes en matière de santé publique et respectent ainsi les conditions rattachées à leur visa.

Le contrôle de la qualité du travail des médecins locaux désignés est essentiel pour assurer l'intégrité du processus.

Des vérifications de criminalité et de sécurité sont effectuées pour tous les requérants et les personnes à leur charge âgés de 18 ans et plus, avant de leur accorder la résidence permanente.

3.119 Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que le Ministère ne s'est pas acquitté convenablement de ses responsabilités en matière de gestion et de surveillance des activités liées à l'admissibilité médicale. De plus, nous croyons que le transfert des services médicaux de Santé Canada au Ministère n'a pas donné les résultats escomptés. Une meilleure collaboration entre les deux ministères serait nécessaire pour assurer le plein respect des dispositions de la *Loi sur l'immigration*.

3.120 Le Ministère et Santé Canada devraient prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect total des dispositions de la *Loi sur l'immigration* en matière d'admissibilité médicale.

Réponse du Ministère : Le Ministère accepte cette recommandation. Il a entrepris un examen de la structure actuelle ainsi que des questions de ressources humaines qui se posent dans l'organisation en ce qui touche les médecins.

Le Ministère soumettra à l'approbation du gouverneur en conseil une définition réglementaire du « fardeau excessif » et il continuera de collaborer avec Santé Canada relativement aux examens de routine.

Le Ministère est en voie de dresser un plan d'action pour donner suite aux questions soulevées dans le cadre de la vérification interne au sujet de la surveillance médicale. On appliquera le plan d'action de concert avec Santé Canada et le comité canadien de lutte contre la tuberculose.

Réponse de Santé Canada : Santé Canada travaillera avec Citoyenneté et Immigration Canada et d'autres ministères pertinents afin de préciser les rôles et les responsabilités, d'examiner et de mettre à jour, au besoin, des protocoles d'entente connexes dans le but d'améliorer la gestion des risques pour la santé publique

que représentent les migrants entrant au Canada.

Santé Canada continuera à rencontrer des intervenants clés préoccupés par les risques que présentent pour la santé publique les populations de migrants et élaborera un plan d'action afin de renforcer la cogestion de ces risques.

Il y a de sérieuses entraves à la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité

3.121 L'article 19 de la *Loi sur l'immigration* confère à l'agent des visas le pouvoir de refuser l'accès au Canada à toute personne qui est susceptible de se livrer à des activités criminelles ou de porter atteinte à la sécurité des Canadiens. Une personne est inadmissible s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis à l'étranger une infraction criminelle, qu'elle a des liens avec le crime organisé ou qu'elle s'est livrée à des actes d'espionnage, de subversion ou de terrorisme ou pourrait être susceptible de le faire. L'admission sera également refusée à toute personne qui a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité ou qui risque de commettre des actes de violence au Canada. Des vérifications de criminalité et de sécurité sont donc effectuées pour tous les requérants et les personnes à leur charge âgés de 18 ans et plus, avant de leur accorder la résidence permanente.

3.122 Les agents des visas canadiens sont responsables de la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité. Pour ce faire, ils doivent d'abord examiner l'information soumise par le demandeur puis, à la lumière de leur expérience et de leurs connaissances des conditions qui prévalent dans le ou les pays de résidence du demandeur, déterminer si une enquête approfondie est nécessaire aux fins de leur prise de décision. Si tel est le cas, ils établiront les moyens qui serviront à obtenir l'information requise.

3.123 La Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ont en poste à l'étranger des agents de liaison qui consacrent une partie de leur temps aux questions d'immigration et appuient les agents des visas dans leur travail. Tel que mentionné au paragraphe 3.93, on trouve au sein de certains bureaux des agents de contrôle de l'immigration qui peuvent aussi participer à la détermination de l'admissibilité du demandeur.

3.124 La vérification de criminalité consiste essentiellement en l'examen de l'information qui accompagne la demande, y compris le certificat de police pour tous les pays où le requérant a résidé plus de six mois. Ce certificat est un document qui atteste de la présence ou de l'absence d'un casier judiciaire. À l'occasion, la GRC fournit aux agents des visas de l'information sur les casiers judiciaires et d'autres renseignements pertinents. Le Ministère élabore également, de concert avec la GRC, le SCRS et d'autres organismes, des profils pour aider les agents des visas à identifier les personnes qui pourraient être associées à des groupes du crime organisé. Lorsqu'une personne correspond à un profil, l'agent des visas transmet habituellement le dossier à l'administration centrale du Ministère, à la Direction générale du règlement des cas. Cette dernière examine le dossier, effectue des recherches supplémentaires et consulte ses partenaires clés le cas échéant, et fait une recommandation à l'agent des visas responsable du traitement de la demande.

3.125 La vérification de sécurité se fonde sur la gestion du risque et se fait à l'aide des profils préparés par le SCRS en collaboration avec le Ministère. Ces profils identifient les personnes les plus susceptibles d'être déclarées inadmissibles aux termes de la *Loi sur l'immigration* pour des motifs liés à l'espionnage, à la subversion ou au terrorisme. L'agent des

visas réfère au SCRS, pour vérification, tout demandeur qui correspond à l'un de ces profils. En général, le SCRS effectue des analyses plus approfondies dans près de 20 p. 100 des cas qui lui sont soumis. Lorsque le SCRS a des préoccupations au sujet d'un demandeur, il en fait part au Ministère au moyen d'avis écrits. Le SCRS prépare un « avis d'inadmissibilité » quand il croit que le demandeur appartient à la catégorie des personnes inadmissibles décrite dans la *Loi sur l'immigration*. Lorsque le SCRS est d'avis que l'information qu'il a rassemblée ne justifie pas l'inadmissibilité du demandeur mais que celui-ci pose quand même des problèmes de sécurité, il prépare un avis d'information. Le SCRS émet également des avis d'information lorsqu'au cours de ses recherches, il tombe sur des sujets qui pourraient intéresser le Ministère, par exemple des activités criminelles ou des préoccupations en matière de santé. Ces avis sont transmis à la Direction générale du règlement des cas qui fait le suivi nécessaire et avise l'agent des visas, tel que déjà expliqué.

3.126 La détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité est fondée sur peu d'information. L'évaluation de l'admissibilité repose principalement sur la collaboration de tierces parties. Elle dépend souvent de la bonne volonté et de l'honnêteté des services de police locaux et, dans la plupart des cas, on ne peut vérifier la validité ou la fiabilité de l'information reçue. La disponibilité de l'information constitue aussi souvent un problème. Par conséquent, nous avons observé que l'examen des antécédents criminels se limitait souvent à vérifier si un certificat de police était attaché à la demande, sans que l'authenticité ou la fiabilité du document n'ait été mise en doute.

3.127 Il arrive fréquemment que l'information ne puisse être obtenue en raison de la situation politique ou sociale de certains pays. C'est pourquoi le

Il existe de sérieuses entraves à l'utilisation de certaines informations puisque leurs sources ou leur nature ne peuvent être divulguées.

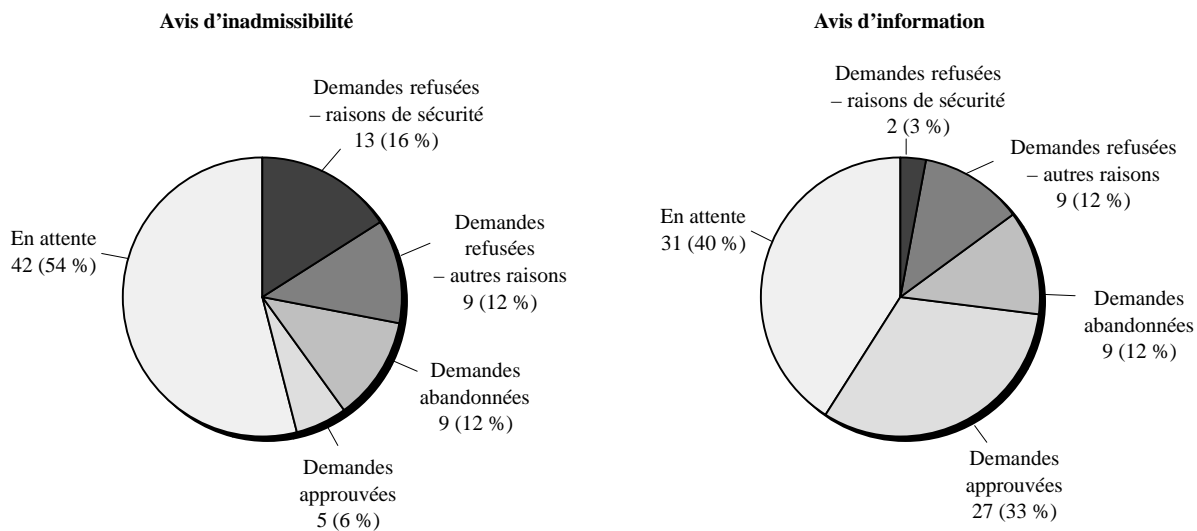
Ministère n'exige pas de certificat de police pour les requérants de plus de 40 pays. Or, près de 23 p. 100 des demandeurs proviennent de ces pays. Des personnes sont ainsi admises sans que l'on puisse s'assurer qu'elles n'ont pas commis d'actes criminels à l'étranger.

3.128 Enfin, il existe de sérieuses entraves à l'utilisation de certaines informations puisque leurs sources ou leur nature ne peuvent être divulguées. Les renseignements obtenus du SCRS font souvent partie de cette catégorie. L'alinéa 82.1(10) de la *Loi sur l'immigration* permet d'empêcher, lors d'une révision judiciaire, la divulgation de certains renseignements obtenus sous le sceau du secret auprès d'un gouvernement étranger ou d'une organisation internationale. La *Loi* ne permet toutefois pas de protéger le caractère confidentiel de l'information recueillie auprès de sources canadiennes ou d'autres organismes ou sources de renseignements.

Or, la protection des sources de renseignements est une condition essentielle à la collaboration continue des partenaires ou d'autres intervenants. Dans un tel contexte, il arrive que les agents des visas évitent de prendre des décisions défavorables par crainte de ne pouvoir les défendre en Cour fédérale et ce, même s'il y a un doute raisonnable que des demandeurs se soient livrés ou pourraient se livrer à des actes d'espionnage, de subversion, de terrorisme ou de violence. Toutes ces entraves font qu'il est difficile de déclarer une personne inadmissible. Nous avons constaté que très peu de demandeurs se voient refuser l'admission pour des motifs de sécurité. En réalité, au cours des cinq dernières années, moins d'un pour cent des demandeurs ont été déclarés inadmissibles pour ce motif. La pièce 3.9 montre le statut des 156 demandes traitées à l'étranger ayant fait l'objet d'un avis du SCRS, entre 1996 et 1999.

Pièce 3.9

Statut des demandes ayant fait l'objet d'un avis du Service canadien du renseignement de sécurité, de 1996 à 1999*



Source : Citoyenneté et Immigration Canada

* Données du 1^{er} janvier 1996 au 31 août 1999.

3.129 La détermination de l'admissibilité présente un défi de taille pour l'agent des visas. L'agent des visas doit avoir une bonne connaissance des infrastructures et des conditions sociales et politiques des pays pour lesquels le demandeur soumet un certificat de police, afin d'être en mesure d'en évaluer le degré de fiabilité. De même, la connaissance des tendances en matière de fraude liée aux demandes d'immigration et de crime organisé est essentielle à une prise de décision éclairée. Or, les agents disposent de peu d'information sur les conditions des pays autres que celui dans lequel ils se trouvent. La mondialisation et les demandes hors territoire (voir le paragraphe 3.146) ajoutent donc au risque inhérent à leur travail et à la complexité de celui-ci.

3.130 Nous avons remarqué que les agents recevaient très peu de formation sur la détermination de l'admissibilité, l'utilisation des profils de sécurité et le recensement des tendances en matière de crime organisé. Les manuels de procédures sur la vérification de sécurité datent de plus de dix ans et devraient être révisés.

3.131 Nous croyons que la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité demande un niveau élevé d'expertise et nous nous demandons si les attentes du Ministère à l'égard des agents des visas sont raisonnables. En effet, les outils mis à leur disposition, la lourdeur de leur charge de travail et la durée relativement courte de leur affectation sont des obstacles importants à l'acquisition de l'expertise nécessaire pour leur permettre d'avoir une assurance raisonnable quant à la justesse de leurs décisions.

3.132 Les postes d'agent de contrôle de l'immigration (ACI) ont été créés principalement pour prévenir l'entrée de migrants illégaux au Canada, mais nous avons remarqué que, dans de nombreux cas, les ACI avaient contribué

favorablement à la détermination de l'admissibilité. Par exemple, dans un des bureaux, on avait même confié à un ACI toutes les décisions d'admissibilité. Cette façon de faire offre la possibilité d'assurer un niveau supérieur d'expertise et une plus grande uniformité dans la prise de décision. Cependant, si le Ministère désire accroître officiellement le rôle des ACI pour y inclure les vérifications de sécurité et de criminalité, il importe que ceux-ci soient dûment sélectionnés et formés afin de leur permettre d'assumer ces responsabilités supplémentaires. Nous avons observé que la durée de leur affectation était généralement de deux à quatre ans et que leur sélection, leur formation et leur encadrement présentaient des lacunes. Par exemple, plusieurs d'entre eux sont des agents des visas qui n'ont pas d'expérience dans le domaine de l'application de la *Loi*. La formation de base prévue pour ces fonctions n'est pas toujours offerte et elle change d'année en année. Enfin, le rôle de l'ACI varie d'un bureau à l'autre selon les attentes et les priorités du gestionnaire du Programme d'immigration.

3.133 Le Ministère pourrait également améliorer sa façon de recueillir des renseignements de criminalité. Divers intervenants en recueillent actuellement mais l'échange d'information ne se fait pas de façon systématique. Étant donné que les systèmes informatisés ne sont pas compatibles, les données ne sont pas toujours diffusées entre les bureaux et l'administration centrale ou entre le Ministère et la GRC et le SCRS. De plus, des gains d'efficacité et d'efficacités pourraient être réalisés si les demandes de vérification étaient acheminées électroniquement au SCRS comme c'est le cas pour les demandeurs au Canada. Le délai de traitement actuel des demandes transmises au SCRS de l'étranger est de deux à cinq mois, alors que celui des demandes électroniques est de huit jours en moyenne.

Nous nous demandons si les attentes du Ministère à l'égard des agents des visas sont raisonnables pour ce qui est de la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité.

Le Ministère pourrait réaliser des gains d'efficience et d'efficacité grâce à une stratégie globale et à une meilleure coordination entre les organismes visés.

3.134 On n'a pas évalué l'efficacité du processus. Nous avons noté des faiblesses sur le plan des moyens utilisés pour s'assurer de l'efficacité des activités liées à la détermination de l'admissibilité. Entre autres, les bureaux à l'étranger et l'administration centrale ne se sont pas dotés de mécanismes d'assurance de la qualité des décisions. Nous avons observé des différences importantes entre les bureaux visités en ce qui a trait au mode de fonctionnement et à la gestion du risque. Par exemple, le nombre de cas renvoyés au SCRS varie considérablement d'un bureau à l'autre et d'une année à l'autre et ce, sans raisons apparentes. Le Ministère n'a jamais déterminé si les moyens de détection qu'il utilise pour identifier les personnes liées au crime organisé étaient suffisants. Le Ministère, la GRC et le SCRS ne savent pas dans quelle mesure les profils utilisés sont efficaces. Le Ministère n'informe pas systématiquement le SCRS ou la GRC des décisions d'admissibilité ou de non-admissibilité prises à la suite de leurs avis.

3.135 Les responsabilités à l'échelle gouvernementale et au sein du Ministère doivent être revues. Le protocole d'entente que le Ministère et la GRC ont signé est en cours de révision depuis 1986, et celui signé avec le SCRS date de 1987. Or, des changements importants ont été apportés à la *Loi sur l'immigration* en 1993 lors de l'adoption du projet de loi C-86 qui visait à clarifier, entre autres, les catégories de personnes inadmissibles. On a notamment introduit la notion de crime organisé et précisé celle de terrorisme. Cependant, le rôle des entités qui participent à la détermination de l'admissibilité n'a pas été clarifié. Nous croyons qu'il y aurait lieu de le revoir afin de s'assurer que les dispositions de la *Loi* sont bien suivies. Nous avons remarqué, par exemple, que le Ministère, la GRC et le SCRS participent tous les trois à la surveillance des activités reliées au crime organisé.

3.136 De plus, le Ministère ne s'est pas doté d'une structure lui permettant de déterminer l'admissibilité de façon efficiente. Les responsabilités en matière de direction, de gestion et de surveillance des activités liées à la détermination de l'admissibilité sont décentralisées et morcelées. Par exemple, la Direction générale de l'exécution de la *Loi* est responsable des politiques, tandis que la Région internationale surveille les opérations à l'étranger. De plus, la Direction générale du règlement des cas analyse les cas complexes ou délicats et fournit des avis directement aux agents des visas. Nous nous inquiétons du manque d'intégration des activités exécutées par ces trois directions et de l'absence de reddition de comptes en ce qui concerne leur orientation générale et leur efficacité.

3.137 Nous croyons que le Ministère pourrait réaliser des gains d'efficience et d'efficacité grâce à une stratégie globale et à une meilleure coordination entre les organismes visés. Nous croyons également qu'une structure qui regrouperait toutes les activités ministérielles liées à l'admissibilité serait beaucoup plus efficace. On pourrait ainsi mettre davantage à profit les initiatives en matière de cueillette de renseignements de sécurité et de criminalité et en matière de détection et de prévention de l'immigration illégale.

3.138 Le Ministère devrait revoir son mode de fonctionnement et son cadre de gestion et de responsabilisation des activités reliées à la détermination de l'admissibilité en matière de criminalité et de sécurité.

Réponse du Ministère : Compte tenu des options qui s'offrent à lui, le Ministère estime que la structure de gestion en place, en ce qui touche l'admissibilité et la criminalité, convient à une organisation dont la structure d'exécution de programme s'étend sur l'ensemble de la planète. Le sous-ministre adjoint, Développement des politiques et des

programmes a la responsabilité d'établir la politique et l'orientation fonctionnelle relativement à la détermination de l'admissibilité, et le sous-ministre adjoint, Opérations est responsable de l'application opérationnelle de la politique. Même si le cadre de responsabilisation est clair, le Ministère examinera les mécanismes utilisés pour coordonner les renseignements et l'orientation fonctionnelle, afin de déterminer la possibilité d'accroître l'efficacité et l'efficace de ces activités.

3.139 Le Ministère, en collaboration avec la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité, devrait, lors de la détermination de l'admissibilité, s'assurer de la disponibilité des outils nécessaires pour leur permettre d'utiliser l'information dont la source ou la nature ne peuvent être divulguées et ce, tout en assurant un traitement équitable des demandeurs.

Réponse du Ministère : Le Ministère accepte cette recommandation. Il envisage d'adopter des modifications administratives et législatives afin que les renseignements qui lui sont communiqués sous le sceau du secret par des sources canadiennes ou étrangères soient protégés lors d'audiences sur l'admissibilité.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada : Nous sommes d'accord.

Réponse du Service canadien du renseignement de sécurité : Dans certaines circonstances, nous disposons de mécanismes qui permettent d'utiliser des renseignements classifiés et de nature délicate dans le cadre du processus de détermination de l'admissibilité. De plus, nous avons collaboré activement avec Citoyenneté et Immigration Canada à sa révision de la loi dans le but de trouver des solutions pour faciliter l'utilisation de cette information et assurer l'équité du processus de détermination de l'admissibilité.

3.140 Le Ministère, la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité devraient s'interroger, à savoir si la répartition actuelle des responsabilités est suffisamment claire et demeure pertinente et efficace pour assurer la sécurité et l'ordre publics au Canada, tel que le prévoit la Loi sur l'immigration.

Réponse du Ministère : Le partage des responsabilités entre le Ministère, le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada découle de la législation régissant chacun de ces organismes et se fonde sur de bonnes méthodes de travail. Le Ministère entretient avec ces organismes des relations saines et constructives. Il poursuit activement des discussions avec ses partenaires pour faire en sorte que les protocoles d'entente tiennent compte de l'évolution de la situation.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada : Nous sommes d'accord.

Réponse du Service canadien du renseignement de sécurité : La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et la Loi sur l'immigration définissent très bien le rôle du Service. Celui-ci reconnaît toutefois que les politiques et les mécanismes mis en place pour clarifier les rôles et les responsabilités doivent être revus périodiquement pour faire en sorte qu'ils permettent de répondre aux situations et aux défis actuels. Le Service et Citoyenneté et Immigration Canada échangent donc constamment des idées en vue de concevoir de nouveaux moyens et de nouvelles méthodes visant à assurer la pertinence et l'efficacité de notre programme de filtrage.

Les demandes hors territoire augmentent les difficultés liées au traitement des demandes

3.141 Il y a une demande hors territoire lorsque la demande d'immigration est

présentée dans un bureau à l'étranger qui n'a pas sous sa responsabilité le pays de résidence du demandeur. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un résident de la République populaire de Chine présente sa demande à Buffalo ou lorsqu'un résident de la Russie soumet sa demande à Hong Kong.

3.142 Comme nous l'avons déjà mentionné, la politique du Ministère permet aux immigrants de présenter leur demande dans n'importe lequel des bureaux du Ministère à l'étranger, quel que soit leur lieu de résidence. Toutefois, en vertu de l'article 10 de la *Loi sur l'immigration*, le Ministre a l'autorité de fixer le lieu de présentation et d'examen des demandes de visas. Ce pouvoir a été invoqué en 1998 lors de la création des centres d'immigration pour gens d'affaires. Néanmoins, la création de ces centres n'empêche pas la présentation de demandes hors territoire, puisque les gens d'affaires peuvent soumettre leur demande dans n'importe lequel de ces centres, quel que soit leur pays de résidence.

3.143 Le Ministère souligne plusieurs raisons pour lesquelles les demandeurs ne présentent pas leur demande dans un bureau situé dans leur pays de résidence ou dans un pays voisin. Entre autres, il semble que plusieurs cherchent à soumettre leur demande dans les bureaux où les délais de traitement sont plus courts. D'autres tentent d'éviter un examen approfondi de leur demande. Enfin, le choix d'un bureau à l'étranger est souvent influencé par les représentants des demandeurs. Nous avons noté que la pratique canadienne dans ce domaine diffère de celle des États-Unis. La loi américaine est beaucoup plus restrictive puisqu'elle ne permet les demandes hors territoire que par exception.

3.144 L'augmentation du nombre de demandes hors territoire est un phénomène marquant des dernières années. Entre 1992 et 1998, les demandes hors territoire sont passées de 7 600 à

39 000. En 1998, elles représentaient plus de 48 p. 100 de toutes les demandes reçues dans le cadre du volet économique.

3.145 Notre analyse montre que la majorité de ces demandes sont présentées par des résidents de pays où le Ministère offre des services d'immigration. Par exemple, en 1998, plus de 60 p. 100 des demandes hors territoire provenaient de résidents de la République populaire de Chine, de l'Inde et du Pakistan. En outre, la majorité des requérants de la République populaire de Chine n'ont pas présenté leur demande à Beijing mais plutôt dans d'autres bureaux à l'étranger, principalement à Buffalo, Hong Kong et Singapour (voir la pièce 3.10). Dans plusieurs bureaux, une partie importante de la charge de travail est donc liée au traitement de demandes provenant de demandeurs d'autres pays. Ainsi, plus de 90 p. 100 des demandes traitées par les bureaux de Buffalo, de Hong Kong et de Varsovie en 1998 étaient des demandes hors territoire.

3.146 Les demandes hors territoire ont des répercussions nettement négatives sur la qualité et l'uniformité des décisions. Comme nous l'avons souligné précédemment, les agents des visas doivent bien connaître les conditions du pays de résidence du demandeur pour être en mesure de prendre une décision éclairée. En outre, ils doivent être au courant des lois et des règlements qui régissent le pays, des coutumes et des pratiques dans les entreprises commerciales, du système d'éducation et des documents de référence à l'appui des demandes. Sans cela, ils ne peuvent évaluer aisément les renseignements fournis par les demandeurs et ainsi repérer les fausses déclarations et les faux documents éventuels.

3.147 Malgré le fait que plusieurs bureaux reçoivent des demandes de résidents d'un grand nombre de pays, il n'existe pas de banque centrale de données sur les conditions des pays de résidence des demandeurs. Dans un tel

Demandes d'immigration du volet économique dans certains bureaux à l'étranger (1998)

Bureau	Demandes reçues*			Provenance des demandes hors territoire			
				Nombre de pays	Principaux pays	Nombre de demandes	%
Buffalo	Total	9 603	100%				
	Demandes territoriales	732	8 %				
	Demandes hors territoire	8 871	92 %	160	République populaire de Chine Inde Pakistan Angleterre Autres Total	2 388 1 126 697 257 4 403 8 871	27 12 8 3 50 100
Hong Kong	Total	14 968	100 %				
	Demandes territoriales	585	4 %				
	Demandes hors territoire	14 383	96 %	39	République populaire de Chine Pakistan Taïwan Inde Autres Total	12 190 1 053 301 279 560 14 383	85 7 2 2 4 100
Londres	Total	6 878	100 %				
	Demandes territoriales	5 133	75 %				
	Demandes hors territoire	1 745	25 %	75	Inde Pakistan Bangladesh Philippines Autres Total	437 417 93 91 707 1 745	25 24 5 5 41 100
Singapour	Total	1 931	100 %				
	Demandes territoriales	1 421	74 %				
	Demandes hors territoire	510	26 %	32	République populaire de Chine Inde Pakistan Philippines Autres Total	177 123 84 62 64 510	35 24 16 12 13 100
Varsovie	Total	1 577	100 %				
	Demandes territoriales	111	7 %				
	Demandes hors territoire	1 466	93 %	42	Ukraine Albanie Russie Biélarus Autres Total	486 312 287 72 309 1 466	33 21 20 5 21 100

* Les *demandes territoriales* indiquent les demandes d'immigration présentées par les résidents des pays pour lesquels le bureau est responsable. Les *demandes hors territoire* comptent les demandes d'immigration présentées dans un bureau qui n'a pas sous sa responsabilité le pays de résidence du demandeur.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, base de données du Système de traitement informatisé des demandes d'immigration

Les agents des visas citent à plusieurs reprises les demandes hors territoire comme un des motifs pour lesquels ils doivent souvent admettre un immigrant sans avoir la conviction qu'il répond aux objectifs du Programme.

contexte, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les agents des visas aient des connaissances suffisantes des conditions de nombreux pays. Ainsi, lorsqu'ils traitent les demandes hors territoire, ils sont certainement plus vulnérables que les agents des bureaux qui, eux, ont sous leur responsabilité le pays du demandeur et possèdent ainsi plus d'expérience et d'expertise du milieu.

3.148 Nous avons aussi constaté que le traitement des demandes hors territoire ne favorisait pas l'uniformité des décisions. Nous avons d'ailleurs noté des écarts allant même jusqu'à 40 p. 100 entre certains bureaux, dans les taux d'acceptation des résidents d'un même pays.

3.149 Le sondage effectué auprès des agents révèle qu'environ 90 p. 100 d'entre eux considèrent que ces demandes ont un effet négatif important sur la qualité de leurs décisions. Une forte majorité est également d'avis qu'elles nuisent énormément à l'uniformité des décisions. Les agents estiment aussi ne pas être en mesure de valider les renseignements pertinents à ces demandes. Ils les citent d'ailleurs à plusieurs reprises comme un des motifs pour lesquels ils doivent souvent admettre un immigrant sans avoir la conviction qu'il répond aux objectifs du Programme.

3.150 Les demandes hors territoire occasionnent une charge de travail plus lourde pour le personnel des bureaux à l'étranger. La plupart des gestionnaires des bureaux à l'étranger que nous avons rencontrés estiment que le traitement de ces demandes exige beaucoup plus de temps de la part des agents des visas, voire même deux fois plus de temps que les demandes de la clientèle résidant dans les pays sous la responsabilité de leur bureau. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. Tout d'abord, étant donné que les agents sont moins familiers avec la documentation et qu'ils connaissent peu les lois et les règlements régissant le pays des demandeurs, il leur

faut plus de temps pour examiner les demandes. De plus, en raison d'une directive adoptée par le Ministère en 1998, ils doivent interviewer les demandeurs dans la majorité des cas. Cette directive vise principalement à réduire les risques et à assurer une plus grande uniformité dans le traitement des demandes hors territoire, et elle souligne que les dispenses d'entrevue doivent être l'exception et non la norme. Enfin, on incite les agents à consulter le bureau responsable du pays de résidence du demandeur aux fins de vérification des documents soumis. Toutefois, ce dernier n'a souvent pas les ressources pour répondre adéquatement à ces requêtes.

3.151 Les inquiétudes soulevées dans les bureaux à l'étranger à l'égard des difficultés que posent les demandes hors territoire sont connues depuis plusieurs années. Nous avons noté que des gestionnaires des bureaux à l'étranger avaient clairement fait état en 1995 et en 1997 des risques liés au traitement de ces demandes. Malgré la mise en oeuvre de certaines mesures visant à minimiser les risques relatifs au traitement des demandes hors territoire, notamment la création des centres d'immigration pour gens d'affaires et le resserrement au niveau de la dispense d'entrevue, nous avons constaté que les inquiétudes des gestionnaires et des agents des visas persistaient.

3.152 De toute évidence, les demandes hors territoire soulèvent des questions fondamentales au sujet de l'organisation actuelle du réseau des bureaux à l'étranger et des stratégies élaborées pour faire face aux divers mouvements migratoires. Il importe notamment que le Ministère précise sa stratégie à l'égard du traitement des demandes émanant des principaux pays sources de demandes hors territoire. Par exemple, nous avons constaté, lors de nos visites, le besoin de revoir la stratégie en matière de prestation des services en République populaire de Chine et le rôle des bureaux de Beijing et de Hong Kong.

3.153 Au terme de notre vérification, le Ministère a amorcé une initiative visant à revoir plusieurs questions reliées au traitement des demandes, y compris les demandes hors territoire. Ainsi, différentes méthodes de traitement des demandes sont présentement à l'étude. Nous encourageons le Ministère à poursuivre ses efforts en ce sens. Nous nous attendons, toutefois, à ce qu'il analyse de façon rigoureuse les avantages et les risques des méthodes qui seront proposées, tant sur les plans de la qualité et de l'uniformité des décisions que de l'efficacité des opérations et de l'intégrité du Programme. Tout modèle de traitement ne sera efficace que dans la mesure où les bureaux disposeront des compétences, des moyens et des outils nécessaires pour maintenir les risques à un niveau acceptable.

3.154 Le Ministère devrait prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les demandes sont traitées par les bureaux possédant les compétences nécessaires pour leur permettre de prendre de façon efficace des décisions éclairées et uniformes.

Réponse du Ministère : Le Ministère est d'accord sur les difficultés que soulève le traitement des demandes de non-résidents et sur la nécessité d'accorder la priorité à l'intégrité du Programme. Des possibilités de refonte ainsi que des propositions visant à améliorer l'exécution du Programme dans le réseau à l'étranger sont à l'étude. On a par ailleurs lancé un certain nombre de projets pilotes. L'objectif est d'améliorer l'efficacité du traitement sans compromettre l'intégrité du Programme, y compris la nécessité de posséder des connaissances au sujet des pays de résidence des demandeurs.

La technologie utilisée ne permet pas la prestation efficace des services à l'étranger

3.155 Nous avons fait état, dans les sections précédentes, de plusieurs

occasions d'améliorer l'efficacité des opérations. Toutefois, nous sommes d'avis que la désuétude de la technologie utilisée dans les bureaux à l'étranger est un sérieux obstacle à l'amélioration du rendement des employés et des activités.

Plusieurs efforts en vue de moderniser les systèmes ont échoué

3.156 L'information relative à chaque demande d'immigration à l'étranger ainsi que les autres renseignements recueillis jusqu'à ce que son traitement soit finalisé sont enregistrés dans le Système de traitement informatisé des demandes d'immigration (STIDI), un système qui date des années 80. Ce système permet également aux bureaux à l'étranger d'échanger des données avec l'administration centrale.

3.157 Toutefois, les données du STIDI ne fournissent pas toute l'information requise par les agents des visas pour prendre une décision. Ils doivent donc consulter diverses autres bases de données du Ministère. Certains de ces systèmes avaient été mis au point par les ministères des Affaires extérieures et de l'Emploi et de l'Immigration de l'époque. Ils ne sont pas intégrés au STIDI, se prêtent mal au partage des données et sont difficilement accessibles de l'étranger. L'état actuel des systèmes nuit considérablement à l'efficacité des opérations, car les agents des visas doivent consacrer beaucoup de temps à la cueillette de l'information nécessaire au traitement des demandes. De plus, la concordance et l'intégralité des renseignements sont loin d'être assurées.

3.158 Le Ministère a modifié à quelques reprises les systèmes existants de manière à répondre aux besoins les plus pressants, sachant qu'un projet de grande envergure serait nécessaire pour résoudre les problèmes dans leur ensemble. À la suite de la création du nouveau ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration en 1994 et de l'adoption de certaines modifications législatives, le Ministère a entrepris une révision en profondeur de

Tout modèle de traitement ne sera efficace que dans la mesure où les bureaux disposeront des compétences, des moyens et des outils nécessaires pour maintenir les risques à un niveau acceptable.

La désuétude de la technologie utilisée dans les bureaux à l'étranger est un sérieux obstacle à l'amélioration du rendement des employés et des activités.

Le Ministère devra mieux gérer ce projet et tenir compte des causes qui ont mené à l'échec des projets entrepris antérieurement.

ses activités à l'étranger ainsi qu'un projet de modernisation du STIDI.

3.159 En 1995, le Ministère a procédé au renouvellement et à la réorganisation de son réseau de prestation de services à l'étranger dans le but principal de réduire les dépenses. La modernisation des systèmes informatiques était une condition essentielle à la réussite de cette réorganisation. Il a ensuite réévalué le projet de modernisation amorcé en 1994 et l'a intégré à un projet de plus grande envergure au Ministère.

3.160 Toutefois, en 1997, le projet de modernisation a fait l'objet d'une autre réévaluation et, à la lumière de cet examen, le Ministère avait conclu que l'ampleur de la tâche et les risques inhérents étaient inacceptables. Parmi les risques importants, il avait noté ceux associés à la complexité et à l'envergure des solutions envisagées, à la sécurité, à la transition et à la conversion. De plus, le Ministère avait constaté qu'il aurait besoin de 160 millions de dollars pour compléter ce projet, alors qu'il ne disposait que de 72 millions de dollars. Pour ces raisons, les activités du projet ont été réduites en mars 1997 après que 60 millions de dollars eurent déjà été dépensés. Certaines initiatives ont été poursuivies jusqu'en mars 1999 à un coût supplémentaire de 18,7 millions de dollars.

3.161 À la fin de 1999, un autre projet de modernisation a vu le jour. Pour justifier ce projet, on a retenu la plupart des arguments présentés en 1994. Le Ministère a également indiqué que la désuétude, la duplication et la complexité imprévue des systèmes actuels exposaient ses activités à un risque sérieux. Il a ajouté que si ses systèmes n'étaient pas modernisés, il ne pourrait atteindre ses objectifs en matière de prestation de services ni assurer efficacement l'intégrité du Programme.

3.162 L'envergure du dernier projet est considérable : les données préliminaires font état d'un investissement

d'environ 194 millions de dollars et d'une période d'achèvement d'environ cinq ans. Il faudra alors faire preuve de réalisme et de prudence. Le Ministère devra mieux gérer ce projet et tenir compte des causes qui ont mené à l'échec des projets entrepris antérieurement.

Les bureaux à l'étranger croulent sous la paperasserie

3.163 Nous avons souligné en 1990 que le Ministère ratait des occasions de réduire la paperasserie et les tâches administratives. Force est d'admettre que cette constatation est tout aussi pertinente au début de l'an 2000. En fait, nous avons constaté au cours de notre vérification que les bureaux à l'étranger sont inondés de formulaires, de dossiers, de télécopies et d'autres documents.

3.164 La réception et l'enregistrement des données relatives aux demandes d'immigration, l'archivage des dossiers, la correspondance, la perception et le remboursement des frais de traitement et des droits d'établissement, la manipulation et le contrôle des formulaires de visas exigent beaucoup de temps de la part des employés dans les bureaux à l'étranger. Dans un rapport de 1995, le Ministère avait d'ailleurs estimé que les deux tiers du temps consacré au traitement d'une demande d'immigration dans un bureau à l'étranger servaient à ces tâches administratives et que seulement le tiers était alloué à la prise de décision. Une partie importante des ressources à l'étranger sont donc utilisées à des tâches à faible valeur ajoutée.

3.165 Il est essentiel que le Ministère se penche rapidement sur la situation et qu'il détermine les moyens d'améliorer la productivité à l'aide d'une technologie plus appropriée. Par exemple, la transmission électronique des demandes permettrait de libérer une bonne partie des ressources actuellement occupées à intégrer dans le STIDI les données inscrites sur les formulaires de demande.

De plus, le recours accru aux cartes de crédit et aux dépôts et paiements directs pourrait améliorer de beaucoup l'efficacité du traitement des recettes et réduire les risques liés à ces activités. Nous sommes d'avis qu'il y a plusieurs possibilités d'augmenter l'efficacité dans ces domaines.

3.166 Le Ministère devrait revoir ses systèmes et pratiques de manière à optimiser l'efficacité de ses opérations et l'utilisation de ses ressources.

Réponse du Ministère : Le programme de modernisation des systèmes s'est traduit par de nombreuses réussites, dont des mises à niveau majeures de l'infrastructure technologique du Ministère, l'amélioration des systèmes utilisés au pays et à l'étranger, la mise sur pied de nouveaux centres de traitement des demandes, et l'établissement de nouveaux télécentres au pays. Nous avons aussi fait des investissements pour adapter nos systèmes à l'an 2000. Des projets, en cours de réalisation ou au stade de la planification, apporteront une aide supplémentaire à court terme puisqu'ils se traduiront par une plus grande intégration entre l'étranger et le Canada, par l'installation de lecteurs de passeports dans les bureaux à l'étranger et par l'adoption d'une carte de résident permanent qui soit sûre.

Les technologies de l'information font partie intégrante de l'exécution du Programme du Ministère. Aussi, le Ministère reconnaît que toute amélioration apportée à son infrastructure et à ses systèmes informatiques accroîtra grandement sa capacité d'exercer ses activités, en permettant d'améliorer à la fois l'intégrité du Programme et le service à la clientèle. Le Ministère est déterminé à mettre en place un Système global de gestion des cas (SGGC) qui offrira un ensemble intégré d'applications et de composantes technologiques de nature à appuyer toutes les activités du Ministère relatives à la gestion des cas.

Le Ministère est très vulnérable à la fraude et à d'autres formes d'irrégularités

3.167 La poursuite d'activités d'immigration à l'étranger comporte des risques élevés. Les sommes d'argent transigées sont importantes, les formulaires conservés valent beaucoup sur le marché noir et les systèmes informatisés contiennent des données de nature très délicate. Nous avons noté que le Ministère doit régulièrement faire des enquêtes à la suite de plaintes et d'allégations reçues faisant état de cas de complicité, de traitement de faveur, de vols de deniers publics, de sollicitation ainsi que de vols de visas. Il importe donc que la direction mette en place des mécanismes de contrôle solides afin de protéger ses actifs et d'assurer le bon déroulement de ses opérations.

3.168 Au cours de notre vérification, nous avons tenté de déterminer si un tel environnement de contrôle existait pour les recettes, les visas d'immigration et les systèmes informatisés. Dans l'ensemble, les mécanismes de contrôle utilisés pour la prévention et la détection ponctuelle d'erreurs et de fraudes nous sont apparus insuffisants. Nous sommes d'avis que le Ministère est particulièrement vulnérable à la fraude et à d'autres formes d'irrégularités.

3.169 Il incombe au Ministère d'établir des politiques et des procédures relatives au contrôle des recettes, à la sécurité des formulaires de visas et au stockage sécuritaire de l'information ayant trait à l'immigration. Dans chaque bureau à l'étranger, le Ministère assigne aux agents des visas diverses responsabilités liées au contrôle. Ainsi, un agent peut s'occuper du contrôle des recettes, tandis qu'un autre peut veiller au contrôle des documents et un autre, à la gestion des systèmes. Notons que ce sont des responsabilités quotidiennes qui s'ajoutent à leur fonction principale, c'est-à-dire rendre des décisions en matière de

sélection et d’admissibilité des immigrants. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a aussi certaines responsabilités dans ces secteurs. En vertu d’un protocole d’entente signé en 1992, le MAECI est responsable, dans les bureaux à l’étranger, des inspections de conformité aux politiques et aux procédures relatives à la sécurité des formulaires et de l’information ayant trait à l’immigration. Il doit aussi fournir des services comptables, incluant les services de réception et de dépôt des sommes perçues.

Le contrôle des recettes est insuffisant

3.170 En 1998–1999, le Ministère a perçu 347 millions de dollars en frais de traitement des demandes d’immigrants ou de visiteurs ainsi qu’en droits d’établissement. Près de 62 p. 100 de ces frais et droits, soit environ 214 millions de dollars, ont été perçus dans les bureaux à l’étranger.

3.171 Une des faiblesses importantes du contrôle des recettes réside dans l’incapacité du Ministère à rapprocher les comptes, c’est-à-dire vérifier la concordance entre le nombre de visas délivrés et les sommes perçues à cette fin. Dans les bureaux à l’étranger, les encaissements sont enregistrés à l’aide de caisses enregistreuses ou de POS+, un système informatisé conçu à cet effet. Ni l’un ni l’autre de ces modes d’enregistrement ne sont reliés au Système de traitement informatisé des demandes d’immigration (STIDI), le système qui contrôle les demandes d’immigration ainsi que l’émission des visas.

3.172 Nous avons également constaté que les contrôles du système POS+ étaient faibles et que les données pouvaient être modifiées sans laisser de piste de vérification.

3.173 Plusieurs des agents des visas qui jouent le rôle d’agent responsable du contrôle des recettes nous ont indiqué

qu’ils ne se sentaient pas suffisamment compétents pour s’acquitter de certaines tâches liées à la surveillance des activités, comme la prévention et la détection des cas d’abus ou de fraude. Dans un rapport de 1996, les vérificateurs internes du Ministère ont souligné la nécessité de créer un centre qui fournirait avis, conseils et directives aux bureaux à l’étranger en matière de contrôle des recettes. Or, rien n’a été fait en ce sens. De plus, nous avons constaté qu’il n’existait pas de surveillance systématique des activités de contrôle des recettes. Ainsi, nous n’avons pas été surpris de noter, lors de nos visites, que les modes de fonctionnement et la rigueur de l’application des contrôles variaient passablement d’un bureau à l’autre. Nous croyons que la direction générale des finances et de l’administration et celle de la région internationale du Ministère et le MAECI devraient collaborer davantage afin d’assurer un cadre approprié de gestion et de contrôle des recettes. Enfin, nous sommes d’avis que les vérifications internes doivent être effectuées plus fréquemment dans les bureaux à l’étranger, compte tenu des faiblesses de contrôle cernées et des risques élevés d’erreurs et de fraudes.

Le contrôle des formulaires de visas doit être amélioré

3.174 Le contrôle des formulaires de visas est une mesure essentielle pour se protéger contre les abus. En effet, le phénomène de l’immigration illégale prend de plus en plus d’ampleur et la valeur sur le marché noir de ces documents se chiffre maintenant à plusieurs milliers de dollars. Le Bureau de la conduite professionnelle du Ministère a indiqué que parmi les cas faisant l’objet d’une enquête en 1998, il estimait que 500 visas étaient perdus ou volés.

3.175 Lors de nos visites, nous avons examiné les procédures appliquées par les agents des visas responsables du contrôle de ces documents. De façon générale,

nous avons noté que les procédures de contrôle prévues semblaient adéquates mais que rien ne garantissait leur application uniforme et continue. Nous avons observé que la qualité du contrôle était fonction de la bonne volonté de l'agent responsable ou encore du niveau de participation et de surveillance du gestionnaire du bureau. Tout comme dans le cas du contrôle des recettes, nous avons d'ailleurs constaté que les procédures et la rigueur de l'application des contrôles variaient d'un bureau à l'autre et que le nombre de vérifications internes dans ce domaine était insuffisant, compte tenu des risques élevés.

3.176 Enfin, le document « Visa d'immigrant et fiche relative au droit d'établissement » (formulaire d'immigration IMM1000), une fois approuvé par l'agent d'immigration au port d'entrée, atteste que le demandeur a reçu le statut de résident permanent et permet au détenteur d'entrer au Canada. Ce formulaire est désuet et il ne répond plus aux besoins actuels. Il s'agit d'un long formulaire, sans photographie du titulaire et facile à falsifier. C'est pourquoi les faussaires et les passeurs le convoitent autant. Nous sommes d'avis qu'un document si peu sécuritaire réduit sensiblement l'efficacité des contrôles sur l'immigration illégale. Nous avons fait part au Ministère des mêmes inquiétudes dans notre rapport de 1990. En outre, divers rapports d'étude du Ministère font état de nombreuses préoccupations à ce sujet.

Les systèmes informatiques ne sont pas suffisamment protégés

3.177 Nous avons également examiné l'environnement de contrôle de la sécurité des systèmes informatiques, c'est-à-dire la protection des données et leur accès. L'agent des visas responsable de la gestion des systèmes doit veiller à leur bon fonctionnement et assurer leur sécurité. Il s'agit là d'une tâche extrêmement importante puisque les accès non autorisés

aux systèmes et aux renseignements qu'ils contiennent peuvent, par exemple, faciliter l'entrée au Canada de personnes non admissibles ou d'immigrants illégaux, ou favoriser la communication, la modification ou la destruction d'informations confidentielles. Afin d'assurer une sécurité informatique suffisante, il faut établir des règles d'accès et d'utilisation claires et efficaces, et surveiller étroitement la conformité à ces règles. Or, nous sommes fort préoccupés par le niveau actuel de sécurité dans tous les bureaux à l'étranger que nous avons visités.

3.178 Bien que les agents qui gèrent les systèmes informatiques à l'étranger soient assez compétents en tant qu'utilisateurs de ces systèmes, ils n'ont pas l'expertise nécessaire dans le domaine du contrôle et de la sécurité informatiques. À la lumière de ce constat, il est étonnant de noter l'absence d'encadrement de ces agents. Nos observations et celles qui découlent des rapports de vérification interne font d'ailleurs état du non-respect de certaines règles établies. Notons, entre autres, que des employés peuvent imprimer des visas ou rendre des décisions, alors qu'ils ne sont pas autorisés à le faire. Par ailleurs, des personnes sont inscrites sur la liste des agents autorisés bien qu'elles ne fassent plus partie de l'effectif d'un bureau à l'étranger. De plus, dans bien des cas, les agents ne surveillent pas systématiquement les tentatives d'accès non autorisé aux systèmes.

3.179 Le Ministère devrait surveiller la façon dont les agents responsables s'acquittent de leurs responsabilités et savoir dans quelle mesure les écarts par rapport au respect des règles sont généralisés. Toutefois, les travaux de vérification interne ou de sécurité dans ce domaine sont à toutes fins pratiques inexistant, malgré une directive du Conseil du Trésor à cet égard qui exige que des vérifications exhaustives de sécurité soient effectuées au moins tous les cinq ans.

Nous sommes fort préoccupés par le niveau actuel de sécurité informatique dans tous les bureaux à l'étranger que nous avons visités.

Les ressources allouées aux activités d'évaluation et de vérification interne sont nettement insuffisantes

3.180 Les activités de vérification interne et d'évaluation constituent un élément essentiel d'un cadre de contrôle et de mesure du rendement. L'Unité d'examen ministériel assure ces activités pour l'ensemble des opérations du Ministère, autant au Canada qu'à l'étranger. L'ampleur de la tâche est donc considérable. Nous soulignons dans ce chapitre l'importance des risques inhérents aux opérations d'immigration à l'étranger et des nombreuses exigences de la *Loi* quant au traitement des demandes. Dans un tel contexte, il est important que l'Unité dispose des moyens nécessaires pour jouer son rôle à plusieurs égards, notamment prévenir la fraude et d'autres irrégularités et fournir un niveau d'assurance raisonnable à la haute direction du Ministère que les activités sont menées de façon efficiente et efficace et conformément aux directives opérationnelles et à la *Loi*.

3.181 Nous avons noté que les ressources affectées à ces activités ont été réduites de façon significative à la suite du regroupement des opérations au sein du nouveau ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, puis de l'Examen des programmes. En 1999, le Ministère avait alloué à l'Unité cinq postes à temps plein ainsi qu'un budget d'environ 800 000 \$ pour des contrats de services professionnels. Or, l'Unité n'a pu combler tous ces postes et elle n'a donc dû compter en tout temps que sur trois employés au cours de l'année. Deux postes étaient toujours en voie de dotation à la fin de 1999.

3.182 Nous sommes d'avis que les ressources allouées à l'Unité d'examen ministériel sont nettement insuffisantes pour lui permettre de jouer son rôle au sein du Ministère. En outre, tel qu'il est décrit à la section suivante, ces ressources limitent sérieusement la capacité du

Ministère à mesurer le rendement du Programme. Étant donné l'importance des lacunes notées lors de notre vérification, il y a donc lieu de s'interroger sérieusement sur la priorité que le Ministère accorde à cette importante fonction.

3.183 Le Ministère devrait :

- **revoir, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, les mécanismes de contrôle des recettes, des formulaires de visas et des systèmes informatiques de manière à s'assurer qu'ils offrent un degré raisonnable de protection contre la fraude ou toute autre forme d'irrégularité;**

- **renforcer le rôle de la vérification interne au sein du Ministère.**

Réponse du Ministère : Le Ministère est en train de mettre à jour le guide relatif au recouvrement des frais et à la gestion des documents clés destiné aux bureaux à l'étranger, afin que les agents des visas puissent parfaire leur connaissance des contrôles à exercer sur les recettes et les documents clés. On est par ailleurs en train de mettre la dernière main à une étude des besoins de formation afin d'améliorer les outils disponibles à l'étranger. Le système informatique utilisé aux fins du recouvrement des frais a dernièrement été lié à un réseau, afin d'accroître la sécurité du traitement des opérations. De plus, le Ministère envisage de remplacer ce système afin d'augmenter les contrôles exercés sur les recettes.

Le Ministère compte également utiliser les cartes de crédit/débit dans ses bureaux à l'étranger; il a déjà amorcé des discussions avec ses partenaires à ce sujet. Le Ministère étudiera les autres possibilités offertes par le système bancaire, qui pourraient également accroître la sécurité et l'efficacité des méthodes qu'il utilise pour gérer ses recettes.

On a conçu une nouvelle carte de résident permanent pour remplacer le

formulaire IMM1000; on attend d'obtenir les fonds nécessaires pour l'utiliser. En 2000–2001, le Ministère effectuera une vérification de la sécurité afin d'assurer et d'accroître le respect de ses directives sur la sécurité des systèmes.

Le Ministère convient qu'il est nécessaire d'accroître sa capacité d'effectuer des vérifications internes dans l'ensemble de l'organisation, et il est déterminé à renforcer cette fonction pendant l'exercice 2000–2001.

Réponse du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :

Le Ministère est entièrement d'accord sur la nécessité de réviser certaines procédures de contrôle de manière à minimiser le risque de fraude et autres délits à nos missions à l'étranger. Les vérifications internes effectuées à nos missions comprennent systématiquement un examen financier, y compris un examen des procédures de contrôle des recettes. En outre, tous les agents d'administration des missions ont reçu une formation de sensibilisation aux risques de fraude avant leur affectation à l'étranger, et les séances d'information données aux nouveaux chefs de mission portent notamment sur ce sujet.

Les résultats doivent être mesurés et communiqués au Parlement et au public

3.184 La mesure et l'évaluation du rendement aident les organismes à mieux surveiller et à mieux gérer leurs activités clés. En effet, elles permettent à la direction de déterminer ce qui a fonctionné ou non et si les systèmes et les ressources ont mis l'accent sur les secteurs plus à risques. Par la même occasion, elles génèrent l'information qui permet aux organismes de rendre compte au public de l'efficacité de leurs activités.

Le Ministère axe la mesure du rendement sur l'atteinte des niveaux d'immigration

3.185 La mesure du rendement comporte l'examen continu des activités et de leurs résultats et permet de mesurer les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs visés. Les indicateurs de rendement sont au centre de cette mesure. Nous nous attendions donc à trouver une gamme complète d'indicateurs de rendement des bureaux à l'étranger. Or, ce n'est pas le cas. Le Ministère axe principalement ses indicateurs de rendement sur l'atteinte des niveaux d'immigration. Tel que nous l'avons mentionné à plusieurs endroits dans ce chapitre, le Ministère a besoin d'une meilleure information sur l'utilisation des ressources et sur la qualité et l'uniformité des décisions liées à la sélection et à l'admissibilité.

3.186 Alors que la mesure du rendement est un examen continu des activités et de leurs résultats, l'évaluation de programme comporte un examen périodique. Le Ministère peut y recourir afin de mesurer l'efficacité des activités liées à la sélection et à la détermination de l'admissibilité des immigrants des diverses catégories du volet économique.

3.187 Nous avons noté qu'une évaluation de la catégorie des travailleurs qualifiés avait été effectuée en 1998. Celle-ci a permis de cerner les forces et les faiblesses des critères de sélection utilisés actuellement. L'évaluation s'est fondée principalement sur la base de données du Ministère qui permet de rapprocher certaines caractéristiques des immigrants à leur arrivée et l'information d'une base de données sur leur rendement économique tenue par Statistique Canada au nom du Ministère. Le rapport d'évaluation traite, par exemple, du lien entre le niveau de scolarité ou de connaissances linguistiques des immigrants au moment de leur demande

Le Ministère a besoin d'une meilleure information sur l'utilisation des ressources et sur la qualité et l'uniformité des décisions liées à la sélection et à l'admissibilité.

par rapport à leur situation économique ultérieure.

3.188 Toutefois, les efforts consacrés aux activités d'évaluation sont insuffisants. En outre, les dernières évaluations des catégories des gens d'affaires (investisseurs, entrepreneurs et travailleurs autonomes) datent du début des années 90. Il serait intéressant d'étendre l'utilisation des bases de données, telles que celle mentionnée au paragraphe précédent, à l'évaluation de la catégorie des gens d'affaires. Bien qu'une évaluation des activités liées à l'examen médical ait été réalisée en 1995, son étendue était restreinte. En effet, la partie sur l'efficacité de l'examen médical et celle sur le recours par les immigrants aux soins de santé au Canada ont toutes deux été abandonnées. Pour ce qui est des activités liées à la détermination de l'admissibilité sur le plan criminel et sécuritaire, nous avons rapporté au paragraphe 3.134 l'absence d'évaluation à cet égard.

3.189 Enfin, nous croyons que l'imprécision des rôles et des responsabilités est un obstacle important à la mesure du rendement. Il est essentiel de les clarifier pour permettre d'établir les attentes, d'assurer une direction et une surveillance adéquates des activités et de fournir un rapport complet sur les résultats obtenus. Dans des sections précédentes, nous avons traité de la nécessité de clarifier les rôles et les responsabilités au sein du Ministère et à l'égard de ses partenaires fédéraux, tels que Santé Canada, la GRC, le SCRS et le MAECI. En effet, à la lumière des importantes modifications apportées au réseau des bureaux à l'étranger au cours des dernières années et des défis opérationnels courants, le Ministère doit revoir la répartition des rôles et des responsabilités de tous les intervenants afin de faire en sorte qu'ils répondent à ses besoins pour ce qui est du soutien aux activités d'immigration à l'étranger.

L'information communiquée aux parlementaires est limitée

3.190 Nous nous attendions à ce que le Ministère fournisse aux parlementaires un compte rendu complet sur l'efficacité des critères de sélection et d'admissibilité des immigrants du volet économique. Nous avons examiné les documents qui traitent des plans, des priorités et du rendement du Ministère au cours des dernières années. Nous avons noté que les renseignements sont essentiellement axés sur des volumes et des extrants découlant des activités. Or, nous croyons que l'utilité de ces documents serait grandement accrue grâce à l'ajout de données sur les conséquences. Par exemple, nous pourrions envisager, pour le volet économique, des indicateurs d'intégration des immigrants à la société, c'est-à-dire dans quelle mesure ils occupent des emplois, ils contribuent à notre régime fiscal ou dépendent des programmes sociaux.

3.191 Le Ministère devrait améliorer la façon dont il mesure le rendement des activités clés et communique les résultats.

Réponse du Ministère : Le Ministère s'est surtout concentré sur l'intégrité des données; il a mis sur pied un entrepôt de données en vue de faciliter le contrôle et l'analyse des résultats du Programme et l'établissement de rapports, grâce à des renseignements uniformes et fiables. Toutefois, les autres efforts que l'on a pu faire jusqu'à maintenant dans ce domaine ont été sérieusement limités en raison de la priorité accordée à l'an 2000 et d'autres problèmes de ressources. En outre, faute de ressources, on n'a pas encore appliqué les cadres d'évaluation que le Ministère a mis au point pour aider à examiner les résultats obtenus.

Malgré tout, le Ministère a fait des progrès considérables pour ce qui est d'utiliser, de concert avec les provinces et ses partenaires parmi les ministères, sa base de données longitudinales sur les résultats économiques des immigrants afin d'effectuer des recherches sur ces résultats

et les nouveaux critères de sélection, ainsi que pour appuyer d'autres orientations. Le projet Metropolis a aussi contribué à améliorer l'information dont on dispose sur les résultats du programme. Aussi, même si des améliorations ont été apportées, il faudra obtenir des ressources supplémentaires et des technologies de l'information de meilleure qualité pour réaliser d'autres progrès.

Conclusion

3.192 Nous avons constaté des lacunes dans la gestion et l'exécution du volet économique du Programme canadien d'immigration qui, prises ensemble, nous incitent à conclure que son intégrité est sérieusement menacée. Nous avons également noté plusieurs possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficacités du traitement des demandes. Étant donné les similitudes qui existent entre les modes de fonctionnement et les mécanismes de prestation des services à l'étranger pour tous les aspects du Programme, nous croyons que bon nombre des faiblesses notées s'appliquent aux autres volets du Programme, telles que les catégories de la famille et des visiteurs. Il y a lieu de s'interroger sérieusement, à savoir si le Ministère peut traiter le nombre de demandes nécessaire à l'atteinte des niveaux annuels d'immigration établis par le gouvernement et, en même temps, maintenir la qualité des décisions et l'intégrité du Programme à un niveau acceptable et assurer le respect de la *Loi sur l'immigration*. Nous sommes d'avis que les lacunes notées pourraient limiter de façon importante la capacité du Ministère à maximiser les avantages économiques et sociaux que procure l'immigration, et à offrir aux Canadiens le niveau de protection prévu par la *Loi*.

3.193 De plus, il est décevant de constater la similitude entre plusieurs des lacunes relevées dans le présent chapitre et celles dont nous avons fait état en 1990. Bien que le gouvernement et le

Ministère aient entrepris plusieurs initiatives pour corriger la situation, elles n'ont pas donné les résultats escomptés.

3.194 La situation exige une attention immédiate. Des mesures de nature politique et administrative sont requises pour régler les questions soulevées dans le présent chapitre, et des choix doivent être faits. D'une part, un investissement important de ressources peut être nécessaire pour combler les lacunes observées et permettre au Ministère de réaliser les gains d'efficacité possibles que nous avons relevés. Il est essentiel, en particulier, de veiller à maintenir un équilibre approprié entre les ressources allouées au Ministère et la charge de travail que requiert l'exécution des tâches requises pour atteindre les niveaux d'immigration annuels fixés par le gouvernement. D'autre part, bon nombre des lacunes que nous avons cernées indiquent que la gestion d'ensemble des activités, tant à l'administration centrale qu'à l'étranger, doit être plus rigoureuse. On ne peut permettre que les efforts déployés pour atteindre les niveaux d'immigration compromettent la qualité des décisions et l'intégrité du Programme.

3.195 Les faiblesses des cadres de gestion et de contrôle du rendement du Ministère ont certainement contribué aux difficultés du système actuel. De plus, l'incapacité de prendre position dans certains dossiers, comme l'admissibilité sur le plan médical, a réduit la capacité du Ministère à s'acquitter de ses responsabilités. Enfin, la tolérance dont a fait preuve le Ministère à l'égard des abus de certains demandeurs a eu pour effet d'affaiblir le contrôle qu'il exerce sur le Programme et l'a amené à adopter certaines pratiques dont on met sérieusement en question aujourd'hui l'efficacité et l'efficacité.

3.196 Dans le cadre de la révision de la *Loi*, le Ministère a entrepris certaines initiatives qui donnent une excellente occasion de combler plusieurs des lacunes que nous avons relevées dans la gestion et

Des mesures de nature politique et administrative sont requises pour régler les questions soulevées dans le présent chapitre, et des choix doivent être faits.

Les parlementaires et les comités compétents voudront peut-être suivre de près la situation.

la prestation du Programme. Dans le présent chapitre, nous faisons des suggestions qui pourraient guider le Ministère dans ses choix futurs. Il est essentiel qu'il fonde son analyse des options et son choix de solutions sur une solide compréhension des risques et des enjeux auxquels il fait face, ainsi que des conditions essentielles à réunir pour que le Programme respecte entièrement les exigences législatives et les attentes de la société canadienne.

3.197 Toutefois, le défi est énorme et la tâche, complexe. Nous croyons que le Ministère aurait avantage à se doter d'un plan d'action qui ferait état des principales étapes, des échéanciers et des besoins en ressources et établirait clairement les responsabilités en matière de résultats, tant au sein du Ministère que de ses différents partenaires.

3.198 Un rôle important pour les parlementaires. Étant donné que le Parlement a manifesté un intérêt particulier à l'égard du Programme, en exigeant la présentation d'un plan annuel d'immigration, les parlementaires et les comités compétents voudront peut-être suivre de près la situation. Ils pourraient demander au Ministère de préparer un plan d'action, et surveiller ses progrès. Ils pourraient faire en sorte que les modifications législatives nécessaires soient effectuées en temps opportun et répondent aux principales préoccupations. Enfin, ils pourraient revoir le plan annuel d'immigration pour s'assurer qu'il y ait un juste équilibre entre les niveaux d'immigration établis et la capacité du Ministère à les atteindre.

Réponse globale du Ministère : Comme il est indiqué dans le chapitre, depuis 1990, de profonds changements, dont la création du nouveau ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, ont marqué la façon dont le gouvernement structure ses responsabilités à l'égard des politiques et des programmes d'immigration, de protection des réfugiés et de citoyenneté.

On a par surcroît dû procéder à d'autres restructurations à la suite de la réduction de 20 p. 100 qu'ont subie les ressources disponibles, dans la foulée de l'Examen des programmes. Depuis 1990, les programmes d'immigration et de protection des réfugiés ont en outre dû affronter des défis de taille, sur le plan des politiques, des programmes et des opérations, du fait de l'évolution rapide de la conjoncture internationale à la faveur de la mondialisation, de l'apparition de nouvelles technologies et de la modification des alliances politiques, économiques et commerciales. Tous ces facteurs ont eu une incidence, à l'échelle internationale, sur les mouvements légaux et illégaux d'immigrants, de réfugiés, de travailleurs temporaires et de visiteurs. Le Ministère a ainsi dû gérer ses programmes dans un contexte dont la complexité n'a cessé de croître : arrivée d'un nombre constamment élevé d'immigrants venus de pays en développement; pressions exercées sur nos frontières par des personnes en quête d'une vie meilleure; émergence, sur le plan international, de réseaux sophistiqués de passeurs et de trafiquants de personnes impliquant souvent le crime organisé transnational; et nouvelles initiatives pour faire face aux crimes de guerre. Pour relever ces défis, il a fallu gérer nos activités de façon innovatrice, établir de nouveaux partenariats avec les provinces, les organisations non gouvernementales et d'autres pays partageant nos vues.

En dépit de ces difficultés, le Ministère a accueilli plus d'un million et demi de nouveaux réfugiés et immigrants depuis 1992; le nombre des visas qu'il a délivrés pendant la même période à des visiteurs, des étudiants et des travailleurs temporaires a par ailleurs augmenté de plus de 25 p. 100, le nombre des visas délivrés à des étudiants ayant à lui seul enregistré une hausse de 67 p. 100. Le Ministère a aussi mis sur pied le réseau des agents de contrôle de l'immigration,

dont le rôle est d'assurer un leadership international face au trafic des personnes. Au cours de la seule année qui vient de s'écouler, le Ministère a réagi de façon rapide et efficace à la crise du Kosovo et à l'arrivée de clandestins par bateau en Colombie-Britannique.

En résumé, le Ministère a tenté d'utiliser le plus stratégiquement possible le peu de ressources dont il dispose, en tenant compte des priorités concurrentes sur le plan des opérations et des politiques, ainsi que des risques pour l'intégrité du Programme. Il a également rationalisé son réseau de services opérationnels ainsi que ses façons de faire, de manière à mieux affecter les ressources existantes, en sollicitant des fonds distincts pour les

nouvelles initiatives. Le budget que le gouvernement fédéral vient de déposer prévoit l'affectation de 60 millions de dollars (sur trois ans) au traitement des demandes d'immigration; cette somme permettra d'améliorer de façon appréciable le service offert à la clientèle.

En outre, la hausse annuelle permanente de 48,6 millions de dollars de notre budget de base, pour améliorer les services publics essentiels, aidera à répondre à d'autres besoins. Même s'il a réalisé des progrès considérables et remporté de nombreuses réussites, le Ministère, comme il est signalé dans ce chapitre, a toujours des défis de taille à affronter, et il est déterminé à donner suite aux recommandations formulées.



À propos de la vérification

Objectif

La vérification avait pour objet de déterminer si le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration gère le volet économique du Programme canadien d'immigration de façon efficiente et économique, tout en favorisant l'obtention des résultats escomptés et en préservant l'équité et l'intégrité du Programme.

Étendue et méthode

Nous avons examiné quatre secteurs d'importance du volet économique, soit le cadre stratégique et la direction d'ensemble, les objectifs du Programme et l'évaluation des résultats, la prestation des services à l'étranger ainsi que la communication de l'information sur le rendement. La sélection des immigrants par le Québec n'étant pas de compétence fédérale, elle n'a pas fait l'objet de notre vérification.

Nous avons rencontré des représentants de Citoyenneté et Immigration Canada, tant à l'administration centrale que dans les bureaux à l'étranger. Nous avons visité neuf bureaux d'immigration, soit ceux de Beijing, Buffalo, Hong Kong, Londres, Manille, Moscou, New-York, Paris et Rabat. Notre examen a consisté essentiellement en des entrevues avec le personnel, des revues de dossiers de demandes, des consultations de documents de gestion et de rapports de vérification ainsi qu'en des analyses de bases de données. De plus, nous avons effectué un sondage auprès de tous les agents des visas et des gestionnaires du Programme d'immigration. Au 1^{er} décembre 1999, 229 personnes avaient répondu au questionnaire. Le taux de réponse global est donc de 60 p. 100. Enfin, des renseignements supplémentaires ont été recueillis auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, de Développement des ressources humaines Canada, de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et de Santé Canada.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- les rôles et les responsabilités au sein de l'administration fédérale soient établis de manière à faciliter une gestion efficiente et efficace du Programme canadien d'immigration;
- l'organisation des activités et l'allocation des ressources tiennent compte des risques inhérents et favorisent l'atteinte des niveaux d'immigration de façon économique et efficiente, tout en préservant l'intégrité du Programme d'immigration;
- les objectifs du volet économique soient clairement énoncés et à ce que les critères de sélection permettent d'atteindre ces objectifs;
- les mécanismes en place assurent la qualité des décisions et l'intégrité du Programme;
- un cadre de contrôle existe afin de protéger les principaux actifs;
- les pratiques de gestion permettent de bien surveiller le rendement du Ministère;
- l'information destinée au Parlement soit pertinente, fiable et complète.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole

Directeur principal : Serge Gaudet

Directrices : Liette Dumas-Sluyter et Suzanne Therrien

Catherine Gendron

Geneviève Hivon

Alain Soublière

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Serge Gaudet.

Annexe A

Réseau des bureaux à l’étranger

Les 81 bureaux à l’étranger sont répartis comme suit :

- 9 centres régionaux de programmes (CRP)
- 20 bureaux satellites reliés aux CRP
- 26 centres offrant tous les services
- 7 bureaux spécialisés
- 19 autres points d’information

Les CRP, les bureaux satellites et les centres offrant tous les services fournissent des services aux immigrants et aux non-immigrants (visiteurs, travailleurs temporaires et étudiants). Dans le cas des CRP, les services aux immigrants sont fournis en partenariat avec les bureaux satellites qui répondent aux demandes d’information des CRP et, dans certains cas, finalisent les demandes. Les bureaux spécialisés s’occupent surtout de l’immigration illégale et des réfugiés. Le tableau suivant présente la liste des bureaux de Citoyenneté et Immigration Canada à l’étranger par région géographique et par type de bureau.

Les autres points d’information, qui ne sont pas énumérés ci-dessous, sont des bureaux où des employés du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international répondent à certaines demandes d’information.

Types de bureaux	Les Amériques	Europe	Afrique–Moyen-Orient	Asie–Pacifique
Centres régionaux de programmes (CRP) Satellites	Buffalo * Détroit Los Angeles New York** Seattle**	Londres* Abou Dhabi Paris* Rabat Rome Tunis Vienne Prague	Accra Abidjan Damas* Amman Beyrouth Téhéran	Manille Séoul* Tokyo Singapour* Bangkok Dhaka Jakarta Taïpei Beijing* Shanghai
Centres offrant tous les services	Bogota Buenos Aires** Guatemala La Havane Kingston Lima Mexico Port-au-Prince Port of Spain Sao Paulo	Ankara Belgrade Bonn* Bucarest Kiev Moscou** Varsovie	Le Caire Nairobi Pretoria Tel-Aviv	Colombo Hong Kong* Islamabad New Delhi Sydney
Bureaux spécialisés	Caracas Miami Washington Santiago	Genève La Haye (Satellite spécialisé de Bonn)		Canberra

*Neuf bureaux, désignés comme centres d’immigration pour gens d’affaires, traitent les demandes d’immigration des investisseurs, des entrepreneurs et des travailleurs autonomes.

**Après l’examen initial, les centres d’immigration pour gens d’affaires ont l’option d’acheminer les demandes des gens d’affaires à l’un des quatre bureaux de visas pour une entrevue et la finalisation.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Annexe B

Données sur le profil des immigrants du volet économique pour 1998

	Travailleurs qualifiés		Gens d'affaires	
	Nombre	%	Nombre	%
Requérants principaux et personnes à charge				
Requérants principaux	35 867	44	3 814	28
Personnes à charge	45 279	56	9 964	72
Total	81 146	100	13 778	100
Région de recensement (Requérants principaux)				
Toronto	16 914	47	917	24
Vancouver	6 632	18	1 071	28
Montréal	3 881	11	921	24
Autres / Ailleurs au Canada	8 440	24	905	24
Total	35 867	100	3 814	100
Âge (Requérants principaux et personnes à charge)				
0 à 14 ans	20 772	26	3 662	27
15 à 24 ans	6 657	8	2 876	21
25 à 44 ans	48 233	59	4 357	32
45 à 64 ans	5 353	7	2 820	20
65 ans ou plus	131	0	63	0
Total	81 146	100	13 778	100
Niveau d'études (Requérants principaux)				
De 0 à 9 années d'études	645	2	430	11
De 10 à 12 années d'études	1 446	4	1 053	28
13 années d'études ou plus	1 500	4	303	8
Certificat professionnel	2 981	8	486	13
Diplôme non universitaire	3 469	10	458	12
Baccalauréat	17 925	50	866	23
Maîtrise	6 142	17	167	4
Doctorat	1 737	5	51	1
Total	35 845	100	3 814	100
Connaissances linguistiques (Requérants principaux)				
Anglais	26 603	74	1 538	40
Français	2 104	6	132	3
Anglais et français	3 535	10	105	3
Ni l'un ni l'autre	3 625	10	2 039	54
Total	35 867	100	3 814	100

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres 1998*

Annexe C

Les critères de sélection des immigrants du volet économique

Travailleurs qualifiés

- Un travailleur qualifié est un immigrant indépendant, c'est-à-dire une personne qui possède des compétences dans un métier ou une profession, une expérience et des qualités personnelles qui répondent aux critères de sélection canadiens. Ils sont évalués selon les facteurs suivants :

Facteur	Points (Minimum de 70 points)
Études	16
Formation relative à l'emploi	18
Expérience (Si aucun point n'est accordé, cela entraîne obligatoirement un refus à moins que le demandeur n'ait un emploi réservé et approuvé par le Service national de placement au Canada et une attestation écrite de l'employeur éventuel confirmant qu'il est disposé à engager une personne inexpérimentée pour occuper ce poste.)	8
Demande dans la profession (Si aucun point n'est accordé, on interrompra le traitement de la demande.)	10
Emploi réservé ou profession désignée	10
Facteur démographique	10
Âge	10
Connaissance du français et de l'anglais	15
Personnalité	10
Parent au Canada	5

Gens d'affaires

Lors de la sélection, les agents déterminent en premier si le demandeur répond à la définition. Ensuite, ils évaluent le demandeur en fonction d'un système de points fondé sur un certain nombre de facteurs mesurant la capacité de s'établir avec succès.

Investisseurs

- Les investisseurs doivent avoir exploité, contrôlé ou dirigé avec succès une entreprise et avoir accumulé par leur propres efforts un avoir net d'au moins 800 000 \$. Le demandeur devra faire un placement minimal de 400 000 \$, versés au receveur général du Canada. Le placement sera ensuite accordé aux provinces et aux territoires participants du Canada. Ces gouvernements utiliseront les fonds pour la création d'emplois et le développement économique.

Facteur	Points (Minimum de 25 points)
Études	16
Formation relative à l'emploi	18
Expérience	8
Facteur démographique	10
Âge	10
Connaissance du français et de l'anglais	15
Personnalité	10

Entrepreneurs

- Un entrepreneur doit avoir l'intention et être en mesure d'établir ou d'acheter au Canada une entreprise ou d'y investir une somme importante afin de contribuer de façon significative à l'économie et de créer des emplois. L'entreprise doit employer au moins un citoyen canadien ou un résident permanent autre que l'entrepreneur et (ou) les personnes à sa charge. L'entrepreneur doit participer activement à la gestion de l'entreprise. Des conditions sont imposées au droit à l'établissement de l'entrepreneur et des personnes à sa charge et elles sont essentiellement qu'il doit acheter ou établir une entreprise dans un délai de deux ans après son arrivée au Canada, et participer activement à sa gestion.

Facteur	Points (Minimum de 25 points)
Études	12
Formation relative à l'emploi	15
Expérience (Si aucun point n'est accordé, on interrompra le traitement de la demande.)	8
Facteur démographique	10
Âge	10
Connaissance du français et de l'anglais	15
Personnalité	10

Travailleurs autonomes

- Les travailleurs autonomes immigrants doivent établir ou acheter une entreprise au Canada qui leur fournira un emploi et contribuera de façon importante à la vie économique, culturelle ou artistique du Canada.

Facteur	Points (Minimum de 40 points)
Études	16
Formation relative à l'emploi	18
Expérience (Si aucun point n'est accordé, on interrompra le traitement de la demande.)	8
Demande dans la profession	10
Facteur démographique	10
Âge	10
Connaissance du français et de l'anglais	15
Personnalité	10

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Annexe D

Liste des principales études sur le volet économique depuis 1985

Volet économique	
1987	<i>Economic Consideration for 1988–1990 Selected Immigrant Worker Level</i> , Ottawa, Direction du développement des politiques et de programmes, Emploi et Immigration Canada.
1989	<i>Indicateur de l'établissement des immigrants : étude de faisabilité</i> , Ottawa-Hull, Direction de l'analyse de la politique, Direction générale de la politique d'immigration, Emploi et Immigration Canada.
1995	<i>Incidence économique de l'immigration au cours des dernières années</i> , Ottawa, Huitième rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration.
1997	<i>Au-delà des chiffres, L'immigration de demain au Canada</i> , Ottawa, Révision de la législation sur l'immigration.
Catégorie des travailleurs qualifiés	
1986	<i>Détermination de la composition professionnelle des travailleurs immigrants sélectionnés</i> , Ottawa, Emploi et Immigration Canada, Perspectives du marché du travail et analyse structurelle, Politique stratégique et planification.
1998	<i>Vers un nouveau modèle de sélection, Les critères de sélection actuels sont-ils des indicateurs d'un établissement réussi?</i> , Ottawa, Division de la politique et programmes économiques, Citoyenneté et Immigration Canada.
Catégorie des gens d'affaires	
Investisseurs	
1992	<i>Groupe de travail ministériel chargé d'examiner le Programme d'immigration des investisseurs : document de travail</i> , Ottawa, Emploi et Immigration Canada.
1992	<i>Rapport provisoire sur le programme d'investissement des immigrants</i> , Ottawa, Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration.
1995	<i>Nouvelle orientation du Programme d'immigration des investisseurs</i> , Ottawa, Comité consultatif sur le programme d'immigration des investisseurs, Industrie Canada.
Entrepreneurs	
1985	<i>The Canadian Entrepreneurial Immigrant Program: A Policy Approach</i> , William L. Marr, Department of Economics, Wilfred Laurier University.
1987	<i>The Economic Impact of the Entrepreneur Immigrant Program</i> , Alan Nash, Institut de recherche en politiques publiques, Ottawa.