Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Coûts payés par l'Ontario pour fournir des services aux migrants irréguliers

Rapport spécial

Juillet 2020

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

J'ai le plaisir de transmettre mon rapport sur l'audit spécial de Coûts payés par l'Ontario pour fournir des services aux migrants irréguliers, à la demande du Comité permanent des comptes publics conformément à l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

Bonnie Lysyk

Juillet 2020
Toronto (Ontario)

© 2020, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISBN 978-1-4868-3808-0 (Imprimé)
ISBN 978-1-4868-3809-7 (PDF)

Photo en couverture :
© Graham Hughes/Canadian Press Images

Table des matières

Réflexions 5

1.0 Résumé global 6

2.0 Contexte 8

2.1 Qui sont les migrants irréguliers? 8

2.2 Le processus de demande d'asile 9

2.3 Le nombre de migrants irréguliers a été déterminé en fonction des demandes d'asile et des interceptions de la GRC 10

2.4 L'augmentation du nombre de migrants irréguliers exerce des pressions financières sur les provinces 11

3.0 Objectif et étendue de l'audit 11

3.1 Objectif de l'audit 11

3.2 Étendue de l'audit 11

4.0 Constatations détaillées de l'audit 14

4.1 Nous estimons que le coût des services fournis aux migrants irréguliers correspond à 36 % de l'ensemble des coûts des services aux demandeurs d'asile 14

4.2 Le coût de 80,7 millions de dollars estimé par notre Bureau est inférieur au coût annoncé de 200 millions 15

4.3 La province, les municipalités et Aide juridique Ontario ont engagé des coûts de 80,7 millions de dollars pour les migrants irréguliers, mais ont reçu seulement 15,6 millions du gouvernement fédéral 19

Rapport spécial

Coûts payés par l'Ontario pour fournir des services aux migrants irréguliers

Réflexions

En août 2018, le ministre des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires de l'Ontario a annoncé que les ministères de l'Ontario et certaines municipalités avaient engagé des coûts de 200 millions de dollars en raison d'un afflux important de personnes qui arrivent au Canada à la suite d'un passage irrégulier à la frontière. Cet afflux a commencé en 2017. En octobre 2018, le Comité permanent des comptes publics de l'Ontario nous a demandé de procéder à un audit de ces coûts.

Nous avons constaté que le montant total de 200 millions de dollars et les éléments qui le composent ne pouvaient être entièrement étayés. Les coûts ont été fournis au ministre par des hauts fonctionnaires du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère), après quoi le ministre a rendu les chiffres publics. Selon nos travaux, des coûts de 80,7 millions de dollars auraient constitué une estimation plus raisonnable.

La majeure partie des 200 millions de dollars a été consacrée à la prestation de services non seulement aux personnes qui ont traversé la frontière de façon irrégulière, mais à tous les demandeurs du statut de réfugié, y compris ceux qui sont arrivés au Canada en passant par un point d'entrée officiel. Le Ministère ne s'attendait pas à ce qu'il soit nécessaire de faire le suivi des coûts relatifs aux personnes qui traversent la frontière de façon irrégulière, car dans le passé, il y a eu très peu de personnes qui sont arrivées au Canada à la suite d'un passage irrégulier à la frontière et elles ont été considérées comme des demandeurs d'asile. Toutefois, cela n'aurait pas dû empêcher les hauts fonctionnaires du Ministère de confirmer l'exactitude des coûts qu'ils entendaient fournir au ministre ou de préciser clairement les lacunes concernant l'information. De telles mesures devraient être prises d'emblée pour veiller à ce que les décisions et les annonces publiques reposent sur des renseignements fiables. Une autre préoccupation tient au fait que ces coûts ne font toujours pas l'objet d'un suivi adéquat.

Le travail nécessaire pour répondre à une demande apparemment simple du Comité permanent des comptes publics a été rendu plus complexe et a nécessité plus de temps en raison du manque de renseignements fiables à l'appui de l'estimation de 200 millions de dollars. Par conséquent, nous avons dû accomplir un travail supplémentaire considérable pour évaluer le caractère raisonnable de cette estimation.

Des améliorations importantes sont requises afin de déterminer les coûts engagés par les ministères et les municipalités de l'Ontario pour fournir des services aux personnes qui traversent la frontière de façon irrégulière. L'Ontario doit disposer de meilleurs renseignements sur les bénéficiaires des services, et des dispositions plus claires sont nécessaires concernant l'indemnisation fédérale versée à la province pour les coûts de la prestation de ces services.

L'immigration est l'un des trois domaines pour lesquels, en vertu de la Constitution canadienne, la compétence est partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Toutefois, l'accord sur l'immigration en vigueur entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne comprend pas de disposition prévoyant que le gouvernement fédéral indemnise les ministères provinciaux et les municipalités pour les coûts engagés dans une situation telle que l'afflux de personnes traversant la frontière de façon irrégulière qui s'est poursuivie jusqu'à la fermeture de la frontière en raison de la pandémie de COVID-19.

Le gouvernement fédéral partage la responsabilité d'appuyer, financièrement et autrement, l'intégration économique et sociale réussie de tous les immigrants, quelle que soit la manière dont ils sont arrivés au Canada. Le Québec est parvenu à conclure un accord distinct de partage des coûts avec le gouvernement fédéral en réaction à l'afflux. Dans le cadre de cet accord, au moment de notre audit, le Québec avait reçu du gouvernement fédéral une indemnisation de 286 millions de dollars pour des coûts de 300 millions de dollars qu'il avait déclarés en décembre 2018. Il est surprenant que l'Ontario n'ait pas encore conclu d'accord semblable pour les demandeurs du statut de réfugié, y compris les personnes qui traversent la frontière de façon irrégulière.

Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale de l'Ontario

1.0 Résumé global

Le 24 octobre 2018, le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative (le Comité) a adopté une motion demandant à la vérificatrice générale de l'Ontario d'auditer les coûts associés à tous les services fournis aux migrants illégaux (que nous appelons « migrants irréguliers » dans le présent rapport) par l'entremise du gouvernement et des municipalités de l'Ontario pour les trois années terminées le 31 juillet 2018. Dix semaines plus tôt, soit le 13 août 2018, le ministre des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires de l'Ontario a annoncé que l'Ontario avait engagé des coûts de 200 millions de dollars à ce jour pour les migrants irréguliers.

Nous croyons que c'est durant la période mentionnée dans la motion du Comité que la majorité des coûts ont été engagés. Toutefois, comme l'illustre la **figure 2**, la hausse marquée du nombre de migrants irréguliers interceptés qui a déclenché la discussion sur les coûts connexes a commencé en 2017. C'est d'ailleurs le 1er avril 2017 que le gouvernement fédéral a commencé à suivre l'arrivée des migrants irréguliers. Pour ces raisons, notre audit des coûts a été limité à la période comprise entre le 1er avril 2017 et le 31 juillet 2018.

Nous croyons également que le Comité s'attendait à ce que nous incluions dans notre audit le total des coûts associés aux migrants irréguliers. Nous n'avons pas pu confirmer le coût total, car les coûts engagés uniquement pour les migrants irréguliers n'étaient pas suivis séparément. Les fournisseurs de services aux migrants irréguliers ne prévoyaient pas qu'il serait nécessaire de suivre ces coûts. En l'absence de cette information, notre travail s'est limité à évaluer le caractère raisonnable des coûts annoncés de 200 millions de dollars à l'aide d'une méthode d'estimation.

Comme le montre la **figure 3**, en nous fondant sur les données du gouvernement fédéral, nous avons estimé que les migrants irréguliers représentaient 36 % du nombre total de personnes qui ont présenté des demandes d'asile au cours de notre période d'audit et qui se sont établies en Ontario. Selon notre meilleure estimation (voir la **figure 1**), les ministères et les municipalités de l'Ontario ainsi qu'Aide juridique Ontario ont dépensé collectivement 80,7 millions de dollars pour fournir des services aux migrants irréguliers au cours de la période

Figure 1 : Coûts estimatifs engagés par les ministères de l'Ontario, les municipalités de l'Ontario et Aide juridique Ontario pour fournir des services aux migrants irréguliers durant la période de 16 mois allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018 (en millions de dollars)

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Type de coût	Coûts estimés par le BVGO	
	Tous les demandeurs d'asile	Migrants irréguliers
Services des ministères de l'Ontario		
Ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires		
Aide sociale	53,1	19,1[1]
Formation linguistique des adultes	4,5	1,6[1]
Hébergement dans des dortoirs collégiaux	3,0	1,1[1]
Aide à l'établissement des nouveaux arrivants	0,6	0,2[1]
Ministère de l'Éducation		
Enseignement primaire et secondaire	33,3	33,3
Services des municipalités de l'Ontario[2]		
Ville de Toronto – logement temporaire	39,4	14,2[1]
Ville d'Ottawa – logement temporaire[3]	12,0	4,3[1]
Municipalité régionale de Peel – refuges d'urgence	1,6	0,6[1]
Services d'Aide juridique Ontario		
Services juridiques aux immigrants et aux réfugiés	17,6	6,3[1]
Total partiel – Coûts estimatifs des services fournis avant la réception du financement fédéral	**165,1**	**80,7**
Moins : financement fédéral reçu		
Ville de Toronto	(11,0)[4]	(11,0)
Ville d'Ottawa	(4,3)[5]	(4,3)
Municipalité régionale de Peel	(0,8)	(0,3)[1]
Total partiel – Financement fédéral reçu	**(16,1)**	**(15,6)**
Total – Coûts estimatifs des services fournis moins le financement fédéral reçu	**149,0**	**65,1**

1. Ces coûts ont été estimés à 36 % des coûts estimés par le BVGO pour tous les demandeurs d'asile (voir la **section 4.1**).
2. En plus des trois coûts énumérés, la municipalité régionale d'Halton a engagé des frais de logement d'urgence de 22 000 $ pour les migrants irréguliers.
3. Ces coûts n'ont pas été audités, car la Ville d'Ottawa a confirmé que le gouvernement fédéral a financé tous les coûts engagés pour les migrants irréguliers au cours de la période de 16 mois allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018.
4. La Ville de Toronto a reçu un remboursement de 11 millions de dollars du gouvernement fédéral au titre des coûts engagés pour les migrants irréguliers au cours de la période de 16 mois allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018.
5. La Ville d'Ottawa a reçu un remboursement de 4,3 millions de dollars du gouvernement fédéral pour les coûts associés aux migrants irréguliers. Plus précisément, elle a reçu un remboursement de 7 millions de dollars au titre des coûts engagés pour les migrants irréguliers en 2017 et 2018, dont 4,3 millions pour les coûts engagés au cours de la période de 16 mois allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018.

de 16 mois allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018. Au 31 mars 2020, le gouvernement fédéral avait versé 15,6 millions de dollars aux municipalités pour compenser ces coûts. Par conséquent, aucune compensation fédérale n'a été reçue pour les coûts restants estimés à 65,1 millions de dollars.

Nous avons conclu que l'annonce, par le ministre, que les migrants irréguliers avaient coûté 200 millions de dollars était fondée sur des données inexactes fournies par le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère). La plupart de ces coûts

ont été engagés pour tous les demandeurs d'asile (qu'il s'agisse de migrants réguliers ou irréguliers), car les coûts engagés uniquement pour les migrants irréguliers n'étaient pas suivis séparément. Par ailleurs, la période durant laquelle chaque type de coût a été engagé variait entre les ministères et les municipalités qui ont déclaré leurs coûts au Ministère. Enfin, nous avons constaté que certains coûts liés aux migrants irréguliers n'étaient pas inclus.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté que la province et le gouvernement fédéral n'avaient pas conclu d'entente qui aurait permis à la province de recouvrer les coûts directs engagés pour fournir des services aux demandeurs d'asile, y compris les migrants irréguliers. La province prévoit se baser sur notre recommandation pour solliciter un accord en vertu duquel le gouvernement fédéral aiderait à l'indemniser pour le coût des services fournis aux demandeurs d'asile, y compris les migrants irréguliers.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère remercie le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario pour son examen des coûts des services fournis aux migrants irréguliers en Ontario durant la période où le nombre de migrants irréguliers en provenance des États-Unis a considérablement augmenté, soit à partir du printemps 2017.

Le Ministère reconnaît que les données sur l'utilisation des services et les coûts connexes, en particulier pour les migrants irréguliers, n'ont pas fait l'objet d'un suivi distinct. Il n'était pas nécessaire de faire un suivi distinct dans le passé, car il y avait peu de migrants irréguliers, et ceux-ci étaient simplement inclus dans la catégorie des demandeurs d'asile. Le Ministère travaillera maintenant avec le gouvernement fédéral pour déterminer la meilleure façon de recueillir des données sur les migrants irréguliers.

L'Entente Canada-Ontario sur l'immigration fournit un cadre de planification conjointe sur les priorités communes, y compris le partage de l'information, la collecte de données, la recherche et la coordination des services fédéraux-provinciaux d'établissement et d'intégration pour les immigrants.

Le Ministère s'attachera à déterminer les coûts pour les ministères provinciaux et les municipalités associés aux services aux réfugiés, y compris les services aux migrants irréguliers.

2.0 Contexte

2.1 Qui sont les migrants irréguliers?

Les migrants irréguliers arrivent au Canada en provenance des États-Unis en passant par des points d'entrée non officiels. Un point d'entrée non officiel est toute section non sécurisée de la frontière canado-américaine, y compris les routes et les sentiers forestiers. Les points d'entrée officiels, par lesquels les migrants réguliers entrent au Canada, sont les aéroports et les frontières sécurisées où travaille le personnel de l'Agence des services frontaliers du Canada.

La plupart des migrants irréguliers sont interceptés immédiatement. Ceux qui passent les contrôles de sécurité et autres peuvent présenter une demande d'asile. Une fois qu'un migrant irrégulier présente une demande d'asile, il est qualifié de « demandeur d'asile », c'est-à-dire une personne qui cherche à obtenir la protection juridique d'un nouveau pays en tant que réfugié, car elle se dit persécutée dans son pays d'origine.

Le nombre de migrants irréguliers des États-Unis vers le Canada a beaucoup augmenté depuis le printemps 2017. Cette situation a été attribuée à plusieurs facteurs. Par exemple, certains l'attribuent aux changements apportés aux politiques d'immigration des États-Unis et à la crainte que les immigrants américains soient expulsés (depuis l'entrée en fonction de l'administration américaine actuelle en janvier 2017, les arrestations

par les services de l'immigration et des douanes ont augmenté de 42 %, et plusieurs interdictions de voyager ont été imposées). D'autres, comme le président du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au Canada, citent un gazouillis de janvier 2017 du premier ministre du Canada en réponse à l'élimination des mesures de protection pour les non-citoyens vivant aux États-Unis. Le gazouillis disait que les Canadiens accueilleraient « ceux qui fuient la persécution, la terreur et la guerre ». L'**annexe 1** présente les facteurs qui ont contribué à une augmentation du nombre de migrants irréguliers depuis 2017.

L'**annexe 2** fournit des détails sur les responsabilités fédérales, provinciales et municipales à l'égard des migrants irréguliers.

La **section 2.3** fournit des détails sur le nombre de migrants irréguliers qui sont entrés au Canada au cours des dernières années. En général, environ 38 % du nombre total de demandeurs d'asile au Canada (et environ 36 % du nombre total de migrants irréguliers qui ont déposé des demandes d'asile en Ontario ou dans une autre province avant de déménager en Ontario) au cours des dernières années étaient des migrants irréguliers. La vaste majorité des migrants irréguliers au Canada (90 %) sont entrés au Québec (la plupart passent par le chemin Roxham de Lacolle, une petite section non protégée de la frontière avec l'État de New York), tandis que les autres sont surtout entrés en Colombie-Britannique ou au Manitoba. Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) estime qu'environ 40 % de ces arrivants au Québec ont fini par déménager en Ontario.

2.2 Le processus de demande d'asile

Les migrants réguliers demandent l'asile aux points d'entrée officiels, qui abritent les bureaux de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), et aux bureaux intérieurs d'IRCC.

Comme il est indiqué à la **section 2.1**, les migrants irréguliers sont habituellement interceptés sur-le-champ par la GRC ou les services de police locaux. Les personnes interceptées sont soumises à un contrôle par les organismes d'application de la loi et l'ASFC, qui déterminent si elles doivent demeurer en détention en vue d'une éventuelle enquête criminelle et si elles constituent une menace pour la sécurité ou un danger pour la santé publique.

Les migrants irréguliers qui passent ce contrôle sont amenés directement à un point d'entrée officiel pour y présenter une demande d'asile ou se rendent eux-mêmes à un bureau de l'ASFC ou d'IRCC. Ils franchissent ensuite les étapes restantes du processus de demande d'asile, comme les demandeurs d'asile réguliers.

Les personnes qui demandent l'asile (parce qu'elles affirment avoir besoin de protection ou craindre d'être persécutées en raison de leur race, de leur religion, de leurs opinions politiques, de leur nationalité ou de leur appartenance à un groupe social particulier si elles retournent dans leur pays d'origine) sont interviewées par l'ASFC ou IRCC pour déterminer si leur demande peut être déférée à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (la Commission), un tribunal administratif fédéral indépendant. Après avoir examiné d'autres facteurs (par exemple, si le demandeur d'asile a commis un crime, s'il a déjà présenté une demande d'asile au Canada ou ailleurs, ou s'il possède le statut de réfugié dans un autre pays), l'ASFC ou IRCC défère les demandes jugées recevables à la Commission. Les personnes dont la demande est jugée irrecevable peuvent demander un contrôle judiciaire de la décision à la Cour fédérale en vertu de l'article 72 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Les personnes dont la demande est jugée irrecevable font l'objet d'une mesure de renvoi.

Les demandeurs admissibles présentent leurs documents à la Commission du statut de réfugié et attendent une audience. La Commission est tenue par la loi de tenir une audience dans les 60 jours. Toutefois, au moment de notre audit, les délais d'attente moyens étaient d'environ 22 mois. Ces

délais étaient attribuables à l'afflux important de demandeurs d'asile au cours des dernières années.

Pendant le processus de revendication, les demandeurs d'asile peuvent s'établir dans n'importe quelle collectivité. La province dans laquelle ils choisissent de vivre est responsable de la prestation de services de soutien, comme le logement temporaire, l'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, l'éducation et la formation linguistique des adultes (les coûts des soins de santé sont directement pris en charge par le gouvernement fédéral). Les demandeurs d'asile peuvent obtenir un permis de travail leur permettant de trouver un emploi et, s'ils ne réussissent pas à en trouver un, ils sont admissibles à une aide financière.

Une fois qu'un demandeur d'asile a fait entendre sa cause par la Commission du statut de réfugié, sa demande est acceptée ou rejetée. Si sa demande est acceptée, la personne est acceptée comme « personne protégée » (réputée avoir besoin d'asile) au Canada et peut présenter une demande de résidence permanente. Si sa demande est rejetée, elle peut en appeler de la décision devant la Section d'appel des réfugiés de la Commission. Les personnes qui n'ont pas le droit d'interjeter appel auprès de la Section peuvent demander à la Cour fédérale de revoir la décision.

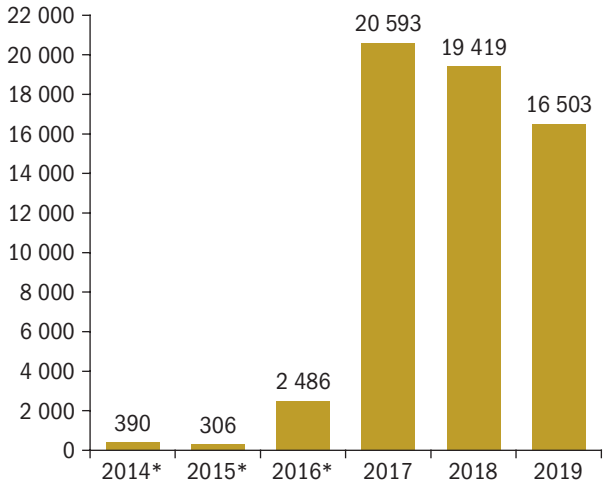
2.3 Le nombre de migrants irréguliers a été déterminé en fonction des demandes d'asile et des interceptions de la GRC

Notre estimation du nombre total de migrants irréguliers et d'autres demandeurs d'asile qui arrivent au Canada chaque année est fondée sur le nombre de demandes d'asile déposées. Le Canada a reçu environ 50 400 demandeurs d'asile en 2017 et 55 000 autres en 2018. Ces chiffres étaient les plus élevés enregistrés depuis la création de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en 1989. Ils représentent une augmentation importante par rapport aux années précédentes. En effet, le nombre de demandes d'asile était d'un peu plus de 16 000 en 2015 et d'un peu moins de 24 000 en 2016. Selon le rapport de 2019 du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, intitulé *Global Trends—Forced Displacement* in 2018, le Canada se classait au 9e rang des pays qui ont reçu le plus grand nombre de nouvelles demandes d'asile en 2018.

Les renseignements sur le nombre de migrants irréguliers entrant au Canada provenaient de la GRC. La **figure 2** montre les interceptions de la GRC au cours des six années allant de 2014 à 2019. Il convient de noter qu'avant 2017, le nombre d'interceptions signalées comprenait les migrants irréguliers demandant l'asile ainsi que d'autres personnes qui auraient été appréhendées en franchissant illégalement la frontière. La **figure 2** montre qu'en 2017 et 2018, environ 40 000 des 105 400 demandeurs d'asile étaient des migrants irréguliers (environ 20 000 chaque année). Cela représente également une augmentation importante par rapport aux années précédentes. En effet, seulement 300 à 400 personnes ont été interceptées chaque année en 2014 et 2015, et moins de 2 500 l'ont été en 2016.

Figure 2 : Interceptions de migrants irréguliers par la Gendarmerie royale du Canada, 2014–2019

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires



* Avant 2017, les interceptions incluaient les migrants irréguliers demandeurs l'asile et d'autres personnes prises à traverser illégalement la frontière. La GRC souligne que ces chiffres pourraient être modifiés.

IRCC a déterminé qu'environ 36 000 (90 %) de ces migrants irréguliers sont arrivés au Québec en provenance des États-Unis, tandis que les autres sont entrés principalement en Colombie-Britannique ou au Manitoba. On estime que 40 % des migrants irréguliers du Québec ont fini par déménager en Ontario.

2.4 L'augmentation du nombre de migrants irréguliers exerce des pressions financières sur les provinces

Le 19 juillet 2018, les premiers ministres de l'Ontario, du Québec et du Manitoba ont publié une déclaration commune demandant au gouvernement fédéral de « dédommager entièrement chaque province pour les répercussions sur les services qui résultent de la hausse du nombre de migrants qui franchissent les frontières à des points d'entrée non réguliers ». Le Québec avait déjà demandé des fonds supplémentaires au gouvernement fédéral pour couvrir des coûts imprévus de 146 millions de dollars engagés en 2017. Les maires de Toronto et d'Ottawa avaient également demandé des fonds fédéraux pour aider à couvrir les frais de logement temporaire et d'urgence des migrants irréguliers dans leurs villes.

Le 13 août 2018, le ministre des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires de l'Ontario a annoncé dans un communiqué de presse que les ministères et les municipalités de l'Ontario avaient engagé des coûts de 200 millions de dollars pour les migrants irréguliers à cette date. Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires a fourni les estimations suivantes :

- aide sociale : 90 millions de dollars;
- enseignement primaire et secondaire : 20 millions de dollars;
- frais de logement temporaire engagés par la Ville de Toronto : 74 millions de dollars;
- frais de logement temporaire engagés par la Ville d'Ottawa : 12 millions de dollars;
- hébergement de demandeurs d'asile dans des dortoirs collégiaux durant l'été : 3 millions de dollars.

Ces coûts estimatifs totalisaient 199 millions de dollars; le montant annoncé par le ministre a été arrondi à 200 millions de dollars.

La période pendant laquelle chaque type de coût a été engagé variait entre les ministères et les municipalités qui ont fourni des estimations au Ministère, et aucune ne coïncidait avec la période précisée dans la demande du Comité, soit du 1er août 2015 au 31 juillet 2018. En outre, la plupart des estimations incluaient les coûts engagés pour tous les réfugiés plutôt que ceux engagés uniquement pour les migrants irréguliers.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

3.1 Objectif de l'audit

Le 24 octobre 2018, le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative (le Comité) a adopté une motion demandant à la vérificatrice générale de l'Ontario d'auditer les coûts associés aux « migrants illégaux » qui ont reçu des services fournis par les ministères et les municipalités de l'Ontario au cours des trois années terminées le 31 juillet 2018 (c'est-à-dire du 1er août 2015 au 31 juillet 2018). Dans le présent rapport, nous utilisons le terme « migrants irréguliers » plutôt que « migrants illégaux ».

Nous avons accepté cette tâche en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, qui stipule que le Comité peut demander au vérificateur général d'accomplir des tâches spéciales.

3.2 Étendue de l'audit

Le secrétaire du Conseil des ministres de l'Ontario a confié au ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère)

la tâche de fournir au ministre des documents justifiant l'estimation des coûts engagés par la province et les municipalités en lien avec les migrants irréguliers, pour que nous puissions les auditer.

Période d'estimation des coûts

Notre estimation des coûts est fondée sur la période allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018. La date de début de la période diffère de la date de début du 1er août 2015 spécifiée dans la motion. En effet, ce n'est que le 1er avril 2017 que le gouvernement fédéral a commencé à suivre l'arrivée des migrants irréguliers. C'est également à ce moment que l'on a remarqué pour la première fois la montée en flèche du nombre de migrants irréguliers.

Période d'audit

Nous avons effectué notre audit entre mai 2019 et juin 2020. Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires nous a remis une lettre de déclaration datée du 2 juillet 2020 confirmant qu'il nous avait fourni tous les renseignements dont il disposait et qui pourraient avoir une incidence sur les constatations et les conclusions du présent rapport. De plus, le ministère de l'Éducation, Aide juridique Ontario, la Ville de Toronto, la Ville d'Ottawa, la Municipalité régionale de Peel et la Municipalité régionale d'Halton nous ont confirmé qu'ils nous avaient fourni tous les renseignements dont ils avaient connaissance et qui pourraient avoir une incidence sur les constatations ou les conclusions du présent rapport.

Limitation de l'étendue

Il nous a été difficile d'obtenir l'information dont nous avions besoin pour pouvoir faire rapport à l'Assemblée législative, car les ministères, les municipalités et Aide juridique Ontario n'assuraient pas expressément le suivi des services et des coûts associés aux migrants irréguliers. À l'exception du ministère de l'Éducation, ils faisaient plutôt le suivi des coûts associés aux demandeurs d'asile. Par conséquent, comme l'indique la **figure 3**, nous avons déterminé que la meilleure façon de calculer ces coûts était d'appliquer l'estimation de 36 % à tous les coûts associés aux demandeurs d'asile. Nous avons estimé que les migrants irréguliers représentaient 36 % du nombre total de personnes qui ont présenté des demandes d'asile au cours de notre période d'audit et qui se sont établies en Ontario.

Figure 3 : Détermination du nombre de demandeurs d'asile vivant en Ontario

Source des données : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada

Lieu de dépôt de la demande[1]	Type de demandeur			Demandeurs irréguliers en % du total
	Réguliers[2]	Irréguliers[3]	Total	
(A) En Ontario	25 901	1 390	**27 291**	
(B) À l'extérieur de l'Ontario, mais le demandeur habite maintenant en Ontario[4]	1 447	12 529	**13 976**	
(C) En Ontario, mais le demandeur habite maintenant à l'extérieur de l'Ontario[4]	(2 831)	(159)	**(2 990)**	
Nombre total de demandeurs vivant en Ontario (A) + (B) – (C)	**24 517**	**13 760**	**38 277**	**36**

1. Comprend uniquement les demandes déposées entre le 1er avril 2017 et le 31 juillet 2018 qui ont été renvoyées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (ce qui exclut les demandes irrecevables). La province où la demande a été déposée n'est pas nécessairement celle où le demandeur est entré au Canada.
2. Les demandeurs réguliers ont présenté leurs demandes dans des bureaux intérieurs, des bureaux frontaliers terrestres et des aéroports.
3. Les demandeurs irréguliers ont présenté leurs demandes dans des bureaux intérieurs et des bureaux frontaliers terrestres. Avant de présenter leurs demandes, ils ont été interceptés par la GRC ou d'autres organismes d'application de la loi, ou ils ont déclaré eux-mêmes au moment où ils ont présenté leur demande qu'ils avaient traversé la frontière de façon irrégulière.
4. Les renseignements sur le lieu de résidence actuel sont fondés sur l'adresse la plus récente du demandeur dans le système électronique de gestion des cas de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada au 31 juillet 2019.

Étant donné que ni le ministère de l'Éducation ni les conseils scolaires n'ont recueilli les renseignements sur le statut d'immigration des élèves qui seraient nécessaires pour estimer les coûts liés aux demandeurs d'asile, nous avons obtenu auprès d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada des renseignements sur le nombre d'enfants d'âge scolaire qui sont arrivés comme migrants irréguliers pour calculer le coût des services d'éducation.

Ce n'est que le 1er avril 2017 que le gouvernement fédéral a commencé à assurer le suivi des migrants irréguliers. En conséquence, nous avons pu estimer les coûts seulement pour la période allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018 (les coûts antérieurs au 1er avril 2017 seraient minimes, car c'est à cette date que la montée en flèche du nombre de migrants irréguliers a été observée pour la première fois). La **figure 1** représente l'estimation des coûts pour la période allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018. Toutefois, des coûts ont probablement été engagés après le 31 juillet 2018. Le Ministère a indiqué qu'il ne serait pas en mesure de fournir des renseignements à jour après le 31 juillet 2018, car il ne dispose pas encore d'un système de suivi pour déterminer les coûts associés aux migrants irréguliers.

Travail effectué – Ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

Nous avons rencontré des membres du personnel du Ministère pour discuter des coûts de l'aide sociale, des services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants et de la formation linguistique des adultes. Nous avons obtenu et examiné des documents à l'appui des coûts déclarés et du nombre de personnes qui ont reçu ces services. Nous avons également visité 13 bureaux d'aide sociale pour examiner certains dossiers de personnes déclarées comme étant des demandeurs d'asile, en mettant l'accent sur leur statut d'immigration et les paiements reçus.

Nous avons également procédé à des tests détaillés sur le financement fourni par le Ministère à six conseils scolaires participant à la formation linguistique des adultes, et nous avons eu des discussions avec quatre centres d'évaluation associés qui participaient à cette formation au cours de notre audit.

Travail effectué – Ministère de l'Éducation

Nous avons rencontré des membres du personnel du Ministère pour examiner le calcul des coûts par élève de la Subvention pour les besoins des élèves ainsi que les documents à l'appui. Ce coût par élève a été utilisé pour estimer les coûts d'éducation associés aux migrants irréguliers. Nous avons également obtenu des renseignements d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada sur le nombre d'enfants d'âge scolaire qui sont arrivés comme migrants irréguliers, car ni le ministère de l'Éducation ni les conseils scolaires ne recueillent de renseignements sur le statut d'immigration des élèves.

Travail effectué – Municipalités

Pour déterminer les coûts des logements temporaires associés aux migrants irréguliers, nous avons rencontré des membres du personnel de la Ville de Toronto pour discuter de la façon dont ils ont calculé les coûts, et nous avons examiné les pièces justificatives. Nous avons effectué des contrôles détaillés des contrats que la Ville avait conclus pour des locaux d'hébergement temporaires dans des hôtels et des motels.

La Ville d'Ottawa nous a dit que le gouvernement fédéral avait remboursé tous ses coûts associés aux migrants irréguliers pour la période allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018. Plus précisément, elle a reçu 7 millions de dollars du gouvernement fédéral pour les coûts engagés en 2017 et 2018, dont 4,3 millions estimatifs pour la période allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018.

Nous avons eu des discussions avec d'autres municipalités de la région du grand Toronto, comme les régions de Peel, d'Halton et de York et la Ville de Hamilton, pour savoir si elles avaient

engagé des coûts pour les migrants irréguliers. Nous avons obtenu des documents justificatifs des régions de Peel et d'Halton, dont les coûts ont été inclus dans notre estimation.

Travail effectué – Aide juridique Ontario

Nous avons rencontré des représentants d'Aide juridique Ontario pour examiner les frais juridiques associés aux demandeurs d'asile (y compris les migrants irréguliers) et les pièces justificatives connexes.

Travail effectué – Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada

Nous avons eu des discussions avec Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada et obtenu des données sur les tendances en matière d'immigration des demandeurs d'asile qui sont entrés en Ontario en passant par des points d'entrée officiels ou qui ont déménagé en Ontario après être arrivés ailleurs au Canada en passant par des points d'entrée officiels. Nous avons également obtenu des données sur les migrants irréguliers qui ont déménagé en Ontario après être arrivés ailleurs au Canada (habituellement au Québec) en passant par des points d'entrée non officiels.

Normes d'examen

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe publiées par le Conseil des normes d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Cela comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, qui sont fondées sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Nous estimons que le coût des services fournis aux migrants irréguliers correspond à 36 % de l'ensemble des coûts des services aux demandeurs d'asile

Bien que des renseignements soient généralement recueillis sur les services fournis à l'ensemble des demandeurs d'asile, il existe peu ou pas d'information sur les services fournis uniquement aux migrants irréguliers. Par conséquent, il est seulement possible d'estimer le coût des services aux migrants irréguliers.

Dans les cas où la seule information disponible était le coût des services à tous les demandeurs d'asile (tous les services déclarés à la **figure 1**, sauf l'enseignement primaire et secondaire, dont il est question dans la **section 4.2.1**), nous avons estimé que les coûts des services aux migrants irréguliers représentaient 36 % des coûts des services aux demandeurs d'asile. Nous avons fondé ce pourcentage sur les renseignements fournis par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC).

IRCC a commencé à assurer un suivi des migrants irréguliers en avril 2017. Afin d'améliorer le suivi, IRCC a collaboré avec la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada pour mettre à jour l'information sur l'adresse domiciliaire

la plus récente déclarée par les demandeurs d'asile réguliers et les migrants irréguliers qui ont présenté une demande d'asile depuis le 1er avril 2017. Cela a permis de suivre les tendances migratoires des demandeurs d'asile. À partir de ces renseignements, nous avons calculé le nombre de demandeurs d'asile qui vivent en Ontario, peu importe où et comment ils sont arrivés pour la première fois au Canada. La **figure 3** montre que, sur le nombre total de personnes qui ont présenté une demande d'asile entre le 1er avril 2017 (début de la vague d'arrivées) et le 31 juillet 2018 et qui vivaient en Ontario, 24 517 étaient entrées au Canada à un point d'entrée officiel (c'est-à-dire qu'ils étaient des migrants « réguliers ») et 13 760, soit 36 %, étaient des migrants irréguliers.

Nous avons donc retenu l'hypothèse selon laquelle le coût des services aux migrants irréguliers représente environ 36 % du coût pour tous les demandeurs d'asile.

4.2 Le coût de 80,7 millions de dollars estimé par notre Bureau est inférieur au coût annoncé de 200 millions

Le 13 août 2018, le ministre des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires a annoncé dans un communiqué que les ministères et les municipalités de l'Ontario avaient engagé des coûts de 200 millions de dollars pour les migrants irréguliers à cette date. Le personnel du Ministère a fourni une estimation de 200 millions de dollars pour la rédaction du communiqué. La **figure 4** montre les différences entre les coûts que le Ministère a fournis au ministre pour l'annonce et nos coûts estimatifs. Les sections ci-dessous expliquent les écarts de coûts indiqués à la **figure 4**.

Il convient de noter que la période pendant laquelle chaque type de coût a été engagé variait entre les ministères et les municipalités qui ont déclaré leurs coûts au Ministère. La période correspondant à chaque type de coût est indiquée à la **figure 4**.

4.2.1 Beaucoup des coûts annoncés s'appliquaient à tous les demandeurs d'asile et non seulement aux migrants irréguliers

La principale raison de la différence était que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires, la Ville de Toronto et la Ville d'Ottawa avaient fondé leurs coûts initiaux sur l'ensemble des demandeurs d'asile et non seulement sur les migrants irréguliers. C'était le cas de l'aide sociale, de l'hébergement dans des dortoirs collégiaux et du logement temporaire à Toronto et à Ottawa. Seules les estimations des coûts du ministère de l'Éducation pour l'enseignement primaire et secondaire étaient fondées sur les migrants irréguliers.

Aide sociale : surévaluation de 70,9 millions de dollars

L'estimation de 90 millions de dollars du Ministère pour les coûts de l'aide sociale était fondée sur l'ensemble des demandeurs d'asile. Pour en arriver là, le Ministère a comparé le nombre de demandeurs d'asile qui recevaient de l'aide sociale en mai 2018 et en 2015-2016 (dernier exercice complet non touché par la montée en flèche du nombre de migrants irréguliers depuis 2017). Il a estimé la différence à 6 600. Il a multiplié ce nombre par le coût annuel moyen de chaque cas d'aide sociale, soit 13 700 $.

Nous avons vérifié la fiabilité de l'estimation des coûts du Ministère en examinant un échantillon de dossiers de demandeurs d'asile et avons constaté que 41 % des individus concernés n'étaient pas de véritables demandeurs d'asile durant la période examinée. Cette situation était attribuable à deux facteurs : soit il n'y avait aucun document indiquant que le bénéficiaire de l'aide sociale était un demandeur d'asile (par exemple, il n'y avait pas de documents d'immigration ou les documents existants étaient expirés), soit la cause du bénéficiaire avait déjà été entendue par la Commission. Une fois que la cause d'une personne a été entendue, celle-ci n'est plus considérée comme un demandeur d'asile. Si sa

Figure 4 : Comparaison entre les coûts estimatifs initiaux du Ministère et les coûts estimés par le BVGO pour la période de 16 mois allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018 (en millions de dollars)

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (BVGO)

Type de coût	Estimation des coûts par le Ministère (A)[1]	Estimation par le BVGO des coûts liés aux migrants irréguliers (B)	Écart entre les deux estimations (B–A)
Ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires			
Aide sociale	90,0[2]	19,1	(70,9)
Hébergement dans des dortoirs collégiaux	3,0[3]	1,1	(1,9)
Ministère de l'Éducation			
Enseignement primaire et secondaire	20,0[4]	33,3	13,3
Municipalités			
Ville de Toronto – logement temporaire	74,0[5]	14,2	(59,8)
Ville d'Ottawa – logement temporaire	12,0[6]	4,3	(7,7)
Total partiel	**199,0**	**72,0**	**(127,0)**
Autres coûts			
Aide juridique Ontario			
Services juridiques aux immigrants et aux réfugiés	–	6,3	6,3
Ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires			
Aide à l'établissement des nouveaux arrivants	–	0,2	0,2
Formation linguistique des adultes	–	1,6	1,6
Municipalités[7]			
Municipalité régionale de Peel	–	0,6	0,6
Total partiel	**–**	**8,7**	**8,7**
Total	**199,0[8]**	**80,7**	**(118,3)**

1. À l'exception des coûts de l'enseignement primaire et secondaire (voir la note 4), les coûts ont été estimés pour tous les demandeurs d'asile, et non seulement pour les migrants irréguliers.
2. Ces coûts déclarés couvraient la période allant d'avril 2017 à mars 2018.
3. Ces coûts déclarés se rapportaient à la location de résidences collégiales pour la période allant du 24 mai au 9 août 2018.
4. Ces coûts déclarés couvraient la période allant de septembre 2017 à juin 2018 et se fondaient sur l'estimation, par le ministère de l'Éducation, du nombre de migrants irréguliers d'âge scolaire qui sont arrivés en Ontario (d'après les données d'IRCC pour tous les demandeurs d'asile arrivant en Ontario).
5. Ces coûts déclarés correspondaient aux coûts réels pour la période allant du 1er janvier 2017 au 31 juillet 2018 et aux coûts projetés jusqu'au 31 décembre 2018. Les coûts de la Ville de Toronto ont été réduits afin d'éliminer les coûts engagés en dehors de la période d'audit de 16 mois allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018.
6. Ces coûts n'ont pas été audités, car la Ville d'Ottawa a confirmé que le gouvernement fédéral a financé tous les coûts engagés pour les migrants irréguliers au cours de la période de 16 mois allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018.
7. En outre, la municipalité régionale d'Halton a déclaré avoir engagé des coûts supplémentaires de 22 000 $ pour les migrants irréguliers.
8. Dans le communiqué de presse du ministre en date du 13 août 2018, les coûts ont été arrondis à 200 millions de dollars.

demande est acceptée, elle est considérée comme une « personne protégée » (réputée avoir besoin d'asile) au Canada et peut présenter une demande de résidence permanente. Si sa demande est rejetée, elle est renvoyée du Canada. Les personnes dont la demande d'asile a été acceptée auraient dû être reclassées comme réfugiés au sens de la Convention (étape préalable à l'obtention du statut de résident permanent) ou comme résidents permanents dans le système informatique du Ministère. Celles dont la demande a été rejetée et qui doivent quitter le pays auraient dû être supprimées du système ou classées dans une autre catégorie en attendant leur départ. Notre travail nous a amenés à réduire de 41 %

l'estimation, par le Ministère, du total des coûts liés aux demandeurs d'asile. Nous avons ensuite appliqué le pourcentage indiqué à la **section 4.1** pour estimer les coûts liés uniquement aux migrants irréguliers, soit 19,1 millions de dollars.

Hébergement dans des dortoirs collégiaux : surévaluation de 1,9 million de dollars

L'estimation de 3 millions de dollars du Ministère pour le coût de l'hébergement dans des dortoirs collégiaux était fondée sur l'ensemble des demandeurs d'asile. Plus précisément, le Ministère a versé un paiement de transfert de 3 millions de dollars à la Ville de Toronto pour payer les coûts d'hébergement engagés au cours de l'été 2018. Nous avons appliqué le pourcentage indiqué à la **section 4.1** pour estimer les coûts associés aux migrants irréguliers, soit 1,1 million de dollars.

Enseignement primaire et secondaire : sous-estimation de 13,3 millions de dollars

L'estimation de 20 millions de dollars du ministère de l'Éducation pour les coûts de l'enseignement primaire et secondaire a été calculée comme suit. À partir des données d'IRCC, le Ministère a d'abord estimé que 6 265 demandeurs d'asile avaient déménagé en Ontario à partir d'autres provinces, principalement le Québec, entre janvier 2017 et mai 2018, en supposant qu'ils étaient tous des migrants irréguliers. Il a utilisé les données d'IRCC sur tous les demandeurs d'asile pour estimer que 26 %, ou environ 1 600, étaient d'âge scolaire (entre 4 et 20 ans). Le Ministère a ensuite multiplié le nombre de demandeurs d'asile d'âge scolaire par le financement provincial moyen par élève de 12 065 $ dans la Subvention pour les besoins des élèves de 2017-2018.

Nous avons obtenu des renseignements d'IRCC sur le nombre réel de migrants irréguliers d'âge scolaire au cours de la période de 16 mois couverte par notre examen. Nous avons utilisé cette information pour déterminer le nombre d'élèves qui ont immigré en Ontario au cours de l'année scolaire 2017-2018 (de septembre 2017 à juin 2018), soit environ 2 800 élèves. Après avoir multiplié ce nombre par le montant du financement par élève, nous avons révisé l'estimation du total des coûts à la hausse pour la porter à 33,3 millions de dollars.

Ville de Toronto – logement temporaire : surévaluation de 59,8 millions de dollars

La Ville de Toronto a initialement déclaré au Ministère qu'elle avait engagé des coûts de 74 millions de dollars pour le logement temporaire. Ces coûts comprenaient le logement, la nourriture et les services de soutien pour tous les demandeurs d'asile, et incluaient les coûts des services administratifs, qui représentaient 10 % des dépenses totales. La Ville a indiqué qu'elle avait discuté avec le gouvernement fédéral de la question des coûts supplémentaires qu'elle avait engagés depuis 2016 pour faire face à l'afflux de demandeurs d'asile, y compris les migrants irréguliers. Elle a précisé que les 74 millions de dollars représentaient sa demande initiale de financement au gouvernement fédéral.

En septembre 2019, la Ville nous a fourni un montant mis à jour de 43,9 millions de dollars pour tous les coûts de logement temporaire des demandeurs d'asile. Le montant réduit reflète le fait que les 74 millions de dollars initiaux incluaient des coûts engagés avant et après notre période d'audit allant du 1er avril 2017 au 31 juillet 2018, mais excluaient certains coûts fixes des refuges d'urgence (qui auraient été engagés même si les refuges n'avaient pas été utilisés par les demandeurs d'asile).

Nous avons ramené la somme de 43,9 millions de dollars à 39,4 millions pour exclure environ 4 millions de dollars en frais fixes d'administration et autres, qui auraient été engagés avec ou sans migrants irréguliers. Nous avons multiplié le total par 36 %, comme il est expliqué à la **section 4.1**, pour déterminer les coûts liés uniquement aux migrants irréguliers. Nous avons ainsi réduit l'estimation à 14,2 millions de dollars. La Ville de Toronto nous a indiqué qu'à son avis, la totalité des coûts de 43,9 millions de dollars engagés pour

les migrants réguliers et irréguliers devrait être recouvrable auprès du gouvernement fédéral.

Conformément à la **figure 1**, dans le cadre d'une entente conclue entre la Ville de Toronto et le gouvernement fédéral le 31 juillet 2018, la Ville de Toronto a reçu un remboursement de 11 millions de dollars directement du gouvernement fédéral pour les coûts de logement temporaire associés aux migrants irréguliers. Selon la Ville, l'accord ne stipulait pas la période couverte par ce financement. Cependant, nous avons noté que l'entente indiquait que le financement était censé compenser les coûts engagés avant juillet 2018. L'entente n'obligeait pas Toronto à engager d'autres coûts associés à la gestion du logement temporaire et des services connexes fournis aux migrants irréguliers ni à coordonner les efforts de gestion du logement temporaire et des services connexes fournis aux migrants irréguliers en Ontario.

Ville d'Ottawa – logement temporaire : surévaluation de 7,7 millions de dollars

L'estimation du Ministère incluait des coûts de logement de 12 millions de dollars engagés par la Ville d'Ottawa pour des logements temporaires. Ces frais ont été engagés pour tous les demandeurs d'asile. L'application du pourcentage de 36 % mentionné dans la **section 4.1** pour calculer les coûts associés aux migrants irréguliers a abouti à un coût estimatif de 4,3 millions de dollars.

La Ville d'Ottawa nous a dit qu'elle avait par la suite fourni au gouvernement fédéral des renseignements sur les coûts de 7 millions de dollars engagés pour les migrants irréguliers en 2017 et 2018. Tous ces coûts, dont 4,3 millions de dollars associés aux migrants irréguliers au cours de notre période d'audit, ont été remboursés à la Ville en 2019.

4.2.2 Les coûts annoncés n'incluaient pas 8,7 millions de dollars liés aux migrants irréguliers

Comme le montre la **figure 4**, notre estimation de 80,7 millions de dollars comprend des coûts supplémentaires de 8,7 millions pour des services non inclus dans l'estimation des coûts fournie par le Ministère en août 2018. Nous avons ajouté 8,7 millions de dollars à notre estimation après avoir communiqué avec d'autres organismes ontariens qui fournissent des services aux demandeurs d'asile pour leur demander s'ils avaient engagé des coûts de service entre le 1er avril 2017 et le 31 juillet 2018.

Nous avons calculé les coûts supplémentaires suivants pour les migrants irréguliers en utilisant le pourcentage de 36 %, comme il est expliqué à la **section 4.1**.

Aide juridique Ontario : coût supplémentaire de 6,3 millions de dollars

Aide juridique Ontario a engagé des coûts supplémentaires de 6,3 millions de dollars pour les nouveaux certificats délivrés pour les services juridiques. Ces services ont aidé des migrants irréguliers à remplir leurs demandes d'asile dans le cadre du Programme d'immigration et de protection des réfugiés d'Aide juridique Ontario. Ils ont également aidé des migrants irréguliers à se préparer aux audiences des demandeurs d'asile.

Notre estimation des coûts supplémentaires de l'aide juridique s'ajoute à ce qui serait couvert par le financement annuel régulier de l'aide juridique que le gouvernement fédéral doit fournir à l'Ontario (voir l'**annexe 2**).

Ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires : coût supplémentaire de 1,8 million de dollars

Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires a engagé des coûts supplémentaires de 1,8 million de dollars pour l'aide à l'établissement des nouveaux arrivants et la formation linguistique des adultes.

Le programme d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants du Ministère finance des organismes communautaires sans but lucratif qui offrent des services aux nouveaux arrivants. Ces services comprennent des séances d'orientation et des services d'aiguillage vers des services communautaires ou gouvernementaux. Le coût estimatif de ces services supplémentaires était fondé sur l'augmentation des coûts du programme pour les demandeurs d'asile entre les 16 mois précédant la période couverte par l'audit et les 16 mois suivants.

Dans le cadre de ses programmes de formation linguistique des adultes, le Ministère verse des fonds à des conseils scolaires publics et catholiques pour qu'ils offrent des cours de français ou d'anglais langue seconde (ALS/FLS) aux immigrants adultes. Ces derniers pourront ainsi acquérir les compétences linguistiques nécessaires pour vivre et travailler en Ontario. Le coût estimatif de ces services supplémentaires était fondé sur l'augmentation des coûts du programme pour les demandeurs d'asile entre les 16 mois précédant la période couverte par l'audit et les 16 mois suivants.

Municipalités régionales de Peel et Halton : coût supplémentaire de 0,6 million de dollars

La municipalité régionale de Peel a engagé des coûts supplémentaires de 586 000 $ pour offrir des refuges d'urgence à des migrants irréguliers. La municipalité régionale d'Halton a engagé des coûts supplémentaires de 22 000 $ pour fournir un logement temporaire et des prestations de logement à des migrants irréguliers.

RECOMMENDATION 1

Nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires vérifie l'exactitude de l'information financière devant être communiquée au public avant de fournir cette information au cabinet du ministre.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance d'avoir des renseignements exacts et de les vérifier avant de les rendre publics.

Le Ministère reconnaît que l'information sur l'utilisation des services par les migrants irréguliers n'est pas toujours suivie dans l'ensemble du gouvernement et qu'il n'y a donc pas d'information exacte et complète sur les coûts de ces services. Toutefois, avant la montée en flèche du nombre de migrants irréguliers observée à partir du printemps 2017, l'Ontario n'avait pas jugé nécessaire d'identifier séparément les migrants irréguliers comme sous-ensemble des demandeurs d'asile, et n'a donc pas recueilli de données sur les services connexes.

Le Ministère examinera ses processus et procédures de vérification des données relatives à l'utilisation des services et aux coûts connexes, et apportera des améliorations pour s'assurer que l'information financière est exacte et complète avant de la rendre publique.

4.3 La province, les municipalités et Aide juridique Ontario ont engagé des coûts de 80,7 millions de dollars pour les migrants irréguliers, mais ont reçu seulement 15,6 millions du gouvernement fédéral

4.3.1 L'accord Canada-Ontario sur l'immigration ne contient pas de dispositions de financement pour les migrants irréguliers

Comme toutes les autres provinces, l'Ontario a conclu un accord sur l'immigration avec le gouvernement fédéral. L'accord Canada-Ontario sur l'immigration, signé en 2017 et modifié en avril 2018, énonce les rôles et responsabilités de chaque partie afin de renforcer leur collaboration au soutien aux immigrants. Cependant, il ne prévoit pas

de mécanisme de financement ni d'engagement du gouvernement fédéral à contribuer au financement des services que le gouvernement provincial fournit aux demandeurs d'asile, y compris les migrants irréguliers. Chaque année, l'Ontario est informé du montant du financement que le gouvernement fédéral entend verser aux organismes qui fournissent des services d'établissement aux résidents permanents de la province. Le financement est fondé sur une formule nationale utilisée pour allouer des fonds aux provinces du Canada. Pour l'exercice 2020-2021, le gouvernement fédéral s'est engagé à verser 368 millions de dollars à ces organismes pour les programmes d'établissement à l'intention des résidents permanents de l'Ontario. À l'exception du financement fédéral décrit à l'**annexe 2**, le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé à fournir à l'Ontario un financement direct pour les services provinciaux aux demandeurs d'asile, y compris les migrants irréguliers.

Par conséquent, l'Ontario doit couvrir les coûts engagés pour les demandeurs d'asile qui reçoivent des services en Ontario, y compris les migrants irréguliers, sans le soutien financier du gouvernement fédéral. Comme le montre la **figure 1**, les remboursements fédéraux des coûts engagés par les municipalités pour les migrants irréguliers entre le 1er avril 2017 et le 31 juillet 2018 totalisaient 15,6 millions de dollars. Au 31 mars 2020, le gouvernement fédéral n'avait versé aucune indemnisation pour le reste des coûts des services, estimés à 65,1 millions de dollars.

En décembre 2018, le Québec a déclaré au gouvernement fédéral qu'il avait engagé des coûts de 300 millions de dollars liés aux migrants irréguliers au cours de ces deux années et, au moment de notre audit, le gouvernement fédéral avait versé 286 millions de dollars au Québec pour compenser ces coûts dans le cadre d'un accord distinct de partage des coûts.

Étant donné que l'entente actuelle engage le Canada et l'Ontario à appuyer l'intégration économique et sociale des immigrants et des réfugiés par un financement juste et équitable, le gouvernement provincial aurait intérêt à examiner les options afin de recevoir un niveau approprié d'indemnisation.

RECOMMENDATION 2

Nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires :

- collabore avec Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada afin de solliciter une entente en vertu de laquelle le gouvernement fédéral aiderait à indemniser l'Ontario pour le coût des services fournis aux demandeurs d'asile (y compris les migrants irréguliers);
- élabore une méthodologie de collecte de renseignements pertinents sur les personnes qui immigrent en Ontario (y compris les migrants irréguliers) et en assure le suivi afin d'étayer ses futures demandes de soutien financier au gouvernement fédéral.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Le Ministère travaillera en collaboration avec le gouvernement fédéral et d'autres ministères de l'Ontario afin de conclure avec Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) une entente en vertu de laquelle le gouvernement fédéral aiderait à indemniser l'Ontario pour le coût des services fournis aux demandeurs d'asile, y compris les migrants irréguliers.

De plus, le Ministère travaillera avec IRCC en utilisant les mécanismes existants, comme les ententes bilatérales de partage de l'information, ou en créant de nouveaux mécanismes au besoin, pour recueillir de l'information sur les personnes immigrant en Ontario (y compris les migrants irréguliers).

Annexe 1 : Facteurs contribuant à l'augmentation du nombre de migrants irréguliers

Les États-Unis annoncent les limitations imposées en matière d'immigration et les possibilités accrues d'expulsion; le Canada accueille les réfugiés

En janvier 2017, le président des États-Unis a commencé à émettre des décrets éliminant les protections pour les non-citoyens vivant aux É.-U., exigeant leur expulsion et interdisant aux réfugiés de certains pays d'entrer aux É.-U. Les experts en immigration, comme un porte-parole du ministre de l'Immigration du Canada, soulignent que la crainte des immigrants américains d'être expulsés a contribué à l'augmentation du nombre de migrants irréguliers (les arrestations par les services américains d'immigration et de douanes ont augmenté de 42 % sous l'administration américaine actuelle, qui est entrée en fonction en janvier 2017).

Le 28 janvier 2017, en réponse aux décrets de janvier du gouvernement américain, le premier ministre du Canada a gazouillé : « À ceux qui fuient la persécution, la terreur et la guerre, sachez que le Canada vous accueillera. » D'après les experts en immigration, comme le président du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au Canada, ce gazouillis a contribué à l'augmentation du nombre de migrants irréguliers. Sept mois plus tard, soit en août 2017, le premier ministre a ajouté un bémol à ce message en déclarant lors d'une conférence de presse : « Le Canada est une société ouverte et accueillante, mais nous sommes aussi un pays de lois. Vous ne serez pas avantagé si vous choisissez d'entrer au Canada de façon irrégulière. Il existe des règles rigoureuses à suivre en matière d'immigration et de douanes. » Cette déclaration n'a toutefois pas eu d'effet dissuasif sur la migration irrégulière (voir la **section 2.3**).

Les cinq principaux pays d'origine des migrants irréguliers du Canada au cours de la période d'audit étaient le Nigeria, Haïti, les États-Unis, la Colombie et la Turquie (les migrants irréguliers ayant les États-Unis comme pays d'origine étaient des enfants de ressortissants étrangers nés aux États-Unis). En ce qui concerne les deux principaux pays, qui représentent près de la moitié des demandes d'asile présentées au Canada en 2017 et 2018 :

- Les facteurs spécifiques qui poussent les Nigérians à venir au Canada comprennent la violence de Boko Haram (un groupe actif dans le nord du Nigeria qui cherche à imposer la loi islamique comme seule loi au pays) et d'autres persécutions systémiques. En 2017 et 2018, environ 3 675 Nigérians ont demandé l'asile au Canada à titre de migrants réguliers, tandis qu'environ 11 235 Nigérians ont traversé la frontière de façon irrégulière à partir des États-Unis. Dans un article publié en 2018, un avocat canadien spécialisé dans le droit de l'immigration soulignait que les migrants irréguliers se rendaient d'abord aux États-Unis, car il leur était plus facile d'obtenir des visas de visiteur pour les États-Unis que pour le Canada. Après avoir traversé la frontière de façon irrégulière, ils sont autorisés à rester au Canada en raison de l'omission décrite dans la section qui suit. Les renseignements erronés diffusés par les réseaux sociaux ont fait croire à beaucoup d'entre eux qu'il serait facile d'immigrer au Canada après avoir traversé la frontière canado-américaine.
- Les facteurs qui poussent les Haïtiens à venir au Canada incluaient la levée du statut de protection temporaire (SPT) pour les immigrants d'Haïti vivant aux États-Unis en tant que non-citoyens. Le SPT protège les bénéficiaires contre l'expulsion des États-Unis et leur donne l'autorisation de travailler. Le SPT est accordé au cas par cas aux ressortissants des pays affligés par la guerre, les catastrophes

naturelles ou d'autres crises humanitaires. En 2010, un tremblement de terre en Haïti a tué 316 000 personnes et en a déplacé plus d'un million. Les États-Unis ont donc accordé le SPT aux Haïtiens vivant ou arrivant sur leur territoire et l'ont renouvelé continuellement jusqu'en mai 2017. À cette époque, dans une déclaration aux journalistes, le département de la Sécurité intérieure [*traduction*] « encourageait fortement tous les bénéficiaires [haïtiens] du SPT à régler leurs affaires de façon appropriée, notamment en obtenant des documents de voyage ». En novembre 2017, il a été officiellement annoncé que le SPT pour les Haïtiens prendrait fin au cours de l'été 2019. En 2017 et 2018, environ 6 250 Haïtiens sont entrés au Canada de façon irrégulière. La levée du SPT a été contestée avec succès devant les tribunaux, et la situation au 31 mars 2020 était que le SPT pour environ 46 000 Haïtiens vivant aux États-Unis n'expirerait pas avant le 4 janvier 2021.

Omission de l'Entente sur les pays tiers sûrs

L'Entente sur les tiers pays sûrs a été signée par le Canada et les États-Unis en 2002, à la suite des attaques terroristes du 11 septembre contre les États-Unis. Elle est entrée en vigueur en 2004. Elle régit le traitement des demandes d'asile entre le Canada et les États-Unis. Elle exige que tout demandeur d'asile régulier présente sa demande dans le premier pays où il arrive à un point d'entrée officiel. Ainsi, tout demandeur d'asile régulier qui entre aux États-Unis à un point d'entrée officiel ne peut demander le statut de réfugié qu'aux États-Unis. Il ne peut pas demander l'asile à un point d'entrée canadien régulier s'il est d'abord arrivé aux États-Unis et, s'il essaie de le faire, il est renvoyé aux États-Unis.

Toutefois, l'accord ne couvre pas les migrants irréguliers, qui traversent la frontière à des points d'entrée non officiels. Cette omission a obligé le Canada à autoriser les migrants irréguliers en provenance des États-Unis à entrer au Canada. Ceux-ci sont alors soumis aux contrôles de sécurité et aux autres processus décrits à la **section 2.2**.

La reconnaissance croissante de cette omission a contribué à la montée en flèche du nombre de migrants irréguliers après la diffusion de l'information sur les réseaux sociaux et dans les médias.

Annexe 2 : Responsabilités fédérales, provinciales et municipales à l'égard des migrants irréguliers et des autres demandeurs d'asile

La responsabilité de l'immigration au Canada est partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux en vertu de l'article 95 de la *Loi constitutionnelle*. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et d'autres lois comme la *Loi sur l'immigration en Ontario*, ainsi que les ententes intergouvernementales mentionnées ci-dessous, définissent les responsabilités particulières de chaque partie à l'égard des demandeurs d'asile, y compris les migrants irréguliers.

Responsabilités du gouvernement fédéral

Les responsabilités fédérales à l'égard des migrants irréguliers et des autres demandeurs d'asile sont énoncées dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Ils comprennent : l'administration des lois sur l'immigration; la détermination des objectifs et l'établissement des critères de sélection liés à l'immigration; la vérification de l'admissibilité; l'examen et le traitement des demandes d'asile; et la prise de décisions relatives à la protection des réfugiés. Les seuls programmes de sélection des immigrants qui ne sont pas administrés exclusivement par le gouvernement fédéral sont les programmes des candidats des provinces. Dans le cadre de ces programmes, une province peut choisir et recommander des ressortissants étrangers et leurs familles pour la résidence permanente en fonction des besoins de développement économique de la province, mais le gouvernement fédéral conserve le dernier mot sur l'acceptation du candidat et établit les limites de nomination pour le programme de chaque province.

Le gouvernement fédéral est partie à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés des Nations Unies, avec près de 150 autres pays comme le Royaume-Uni, la France, l'Australie et l'Allemagne. La Convention reconnaît l'obligation légale du Canada de protéger les réfugiés sur son territoire. La Convention stipule également que le Canada ne peut pas pénaliser les réfugiés pour la façon dont ils entrent au pays, à condition qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons valables de leur présence.

Un deuxième accord international signé par le Canada et auquel le gouvernement fédéral doit se conformer est l'Accord canado-américain sur les tiers pays sûrs. Nous soulignons cette entente à l'**annexe 1**, car elle a eu une incidence sur le nombre de migrants irréguliers qui sont arrivés au Canada pendant la période d'audit.

Le gouvernement fédéral couvre tous les coûts des soins de santé aux demandeurs d'asile jusqu'à ce que ceux-ci soient admissibles à l'assurance-santé provinciale ou, dans le cas de demandeurs d'asile déboutés, qu'ils quittent le Canada (de sorte que les provinces n'ont pas à payer de coûts pour les soins de santé aux demandeurs d'asile). En vertu du Programme fédéral de santé intérimaire, après avoir présenté une demande d'asile, les migrants reçoivent un document d'admissibilité confirmant qu'ils sont couverts pour certains services et produits de santé. Ce document, que le demandeur d'asile qui a besoin d'un service ou d'un produit doit présenter au fournisseur de soins de santé, garantit que ce dernier sera payé. Le programme est administré par la Croix Bleue Medavie (une compagnie d'assurance sans but lucratif) et payé par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

Le gouvernement fédéral fournit également un financement annuel aux provinces par l'entremise du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) pour l'éducation postsecondaire et les programmes sociaux. Chaque province détermine elle-même la façon dont ces paiements de transfert sont utilisés. Elle peut les utiliser pour payer les coûts liés aux demandeurs d'asile pour l'éducation postsecondaire, l'aide sociale, ainsi que

l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. En 2019-2020, l'Ontario a reçu des paiements d'environ 5,5 milliards au titre du TCPS. Le montant que chaque province reçoit suit une formule de financement qui prévoit une augmentation annuelle d'au moins 3 %. Toutefois, la formule ne tient pas compte de l'augmentation de la demande de programmes ni des chocs subis par le système, de sorte qu'elle ne couvre pas la situation à laquelle la province a été confrontée à partir de 2017 en raison d'un afflux soudain et imprévu de migrants irréguliers.

Chaque province a conclu une entente avec le gouvernement fédéral qui décrit les rôles et responsabilités de chaque partie en ce qui concerne les personnes qui immigrent au Canada et s'établissent dans chaque province. Toutefois, les ententes ne comprennent pas de mécanisme de financement ni d'engagement du gouvernement fédéral pour l'aide aux services fournis aux demandeurs d'asile, y compris les migrants irréguliers (voir la **section 4.3.1**).

Le gouvernement fédéral a également conclu une entente avec six provinces pour financer une partie des coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. En vertu de cette entente, un montant fixe de financement fédéral doit être réparti proportionnellement entre les provinces participantes, selon le nombre de cas de l'*année précédente* dans chaque province. Par conséquent, si des circonstances inhabituelles entraînent une augmentation importante des dépenses d'aide juridique de l'*année en cours* par rapport à l'année précédente, la formule d'allocation des fonds n'en tient pas compte. Entre 2015-2016 et 2017-2018, les fonds versés à l'Ontario par le gouvernement fédéral ont couvert entre 25 % et 39 % du total des coûts de l'aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Ainsi, l'Ontario a reçu entre 8 et 16 millions de dollars environ par année entre 2015-2016 et 2017-2018.

Responsabilités de l'Ontario

Dans l'exercice de son rôle partagé en matière d'immigration, l'Ontario offre un éventail de services aux demandeurs d'asile, dont l'aide sociale, l'éducation, l'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, la formation linguistique des adultes et les services juridiques.

L'aide sociale est fournie par le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) par l'entremise du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH). Le programme Ontario au travail fournit une aide temporaire et un soutien à l'emploi pour aider les personnes admissibles à trouver un emploi et à devenir autonomes. Le POSPH est conçu pour aider les personnes handicapées admissibles qui ont besoin d'une aide financière pour couvrir leurs frais de subsistance.

Pour être admissibles, les demandeurs doivent satisfaire aux critères d'admissibilité énoncés dans la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail* et la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*. En vertu des règlements pris en application de ces lois, les demandeurs d'asile qui vivent en Ontario sont admissibles à l'aide sociale en Ontario.

Les services d'aide à l'établissement des nouveaux arrivants, comme les séances d'orientation et l'aiguillage vers les services communautaires et gouvernementaux, ainsi que la formation linguistique des adultes (en anglais et en français) sont fournis par la Division des affaires civiques et de l'immigration du Ministère.

Le ministère de l'Éducation finance les dépenses de fonctionnement des conseils scolaires pour l'enseignement primaire et secondaire au moyen de la Subvention pour les besoins des élèves. Les demandeurs d'asile d'âge scolaire peuvent fréquenter les écoles primaires et secondaires publiques en Ontario.

Les services juridiques sont fournis par Aide juridique Ontario. Le service qui aide les migrants irréguliers à préparer leur demande d'asile initiale et leurs audiences est surtout fourni par le volet Immigration et protection des réfugiés du programme de certificats d'Aide juridique Ontario. Le

volet Immigration et protection des réfugiés permet aux demandeurs de retenir les services d'un avocat du secteur privé figurant sur l'une des listes d'Aide juridique Ontario. L'avocat facture ensuite les services juridiques fournis au client à Aide juridique Ontario. L'admissibilité du demandeur à l'aide juridique est d'abord déterminée par les seuils de revenu familial, puis par d'autres évaluations non financières, comme le bien-fondé de l'affaire.

Les provinces peuvent adopter des lois particulières concernant leurs immigrants. L'Ontario a adopté la *Loi sur l'immigration en Ontario*. Cette loi traite de l'établissement et de l'intégration des immigrants, de l'établissement de programmes de sélection par la province si celle-ci conclut avec le gouvernement fédéral un accord l'autorisant à le faire, et de l'admission de résidents temporaires en Ontario. Toutefois, elle ne prévoit pas d'exigences particulières pour les demandeurs d'asile, y compris les migrants irréguliers.

Responsabilités des municipalités

Les municipalités offrent différentes mesures de soutien pour aider les personnes vulnérables dans le besoin, y compris les migrants irréguliers. Ces mesures comprennent les refuges d'urgence qui offrent des repas, un endroit où dormir et un aiguillage vers les services sociaux et de santé. Les municipalités gèrent et financent également des refuges temporaires dans des endroits comme des hôtels et des motels lorsque leurs réseaux de refuges sont submergés.

Les municipalités administrent les contrats conclus avec les fournisseurs de logements communautaires pour offrir des logements subventionnés et administrent l'aide sociale par l'entremise du programme Ontario au travail (qui est financé par la province).

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISBN 978-1-4868-3808-0 (Imprimé)
ISBN 978-1-4868-3809-7 (PDF)