



Coût de la migration irrégulière à la frontière sud du Canada



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Ottawa, Canada
29 novembre 2018
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en produisant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Le député Larry Maguire (Brandon — Souris, PCC) a demandé au DPB d'estimer les coûts de gestion actuels et projetés que représente l'intensification de la migration irrégulière pour le gouvernement fédéral. Ce rapport présente un coût unitaire moyen par demandeur d'asile, établi en fonction des dépenses des organisations fédérales qui interviennent dans le processus d'asile ainsi qu'une analyse de sensibilité des coûts futurs.

Analystes principaux :

Varun Srivatsan, adjoint de recherche

Jason Stanton, analyste financier

Collaborateur :

Ben Segel-Brown, analyste financier

Le présent rapport a été préparé sous la direction de Jason Jacques, directeur principal.

Nancy Beauchamp et Caroline Bernier ont participé à la préparation du rapport pour publication.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le DPB à l'adresse suivante : dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	3
1.1. Processus de demande d'asile	3
2. Renseignements généraux	5
3. Analyse des coûts	7
3.1. Coûts variables	9
3.2. Coûts fixes	14
3.3. Paiements de transfert aux provinces et aux municipalités	15
4. Analyse de répartition	16
Annexe A : Hypothèses	18
Annexe B : Programme fédéral de santé intérimaire	20
Notes	22

Résumé

Depuis un certain temps, on observe une augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui entrent au Canada par la frontière sud, dont la plupart sont des migrants irréguliers, c'est-à-dire des migrants qui traversent la frontière entre les points d'entrée officiels.

Le député Larry Maguire (Brandon — Souris, PCC) a demandé au DPB d'estimer les coûts de gestion actuels et projetés que représente l'intensification de la migration irrégulière pour le gouvernement fédéral. Cet exercice tient compte de tous les coûts à partir de l'entrée au Canada jusqu'à la décision finale de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) ou de la Cour fédérale, ainsi que des coûts de renvoi.

Selon les estimations du DPB, le coût moyen de chaque migrant irrégulier qui est entré au Canada en 2017-2018 s'élevait à 14 321 \$ pour l'ensemble du processus et atteindra les 16 666 \$ en 2019-2020. Additionnés, ces coûts totalisaient 340 millions de dollars en coûts variables en 2017-2018 et s'élèveront à 396 millions en 2019-2020.

Le coût par migrant varie considérablement en fonction de l'admissibilité de la demande d'asile. Pour un migrant irrégulier arrivé au Canada en 2017-2018, le DPB estime que le coût pour le gouvernement fédéral varie de 9 915 \$ à 33 738 \$. Le coût est moins élevé si la demande d'asile est acceptée dès la première audience, alors qu'il est plus élevé si la demande est d'abord refusée et que le demandeur épuise toutes les possibilités d'appel avant son renvoi.

Ainsi, ce coût est variable et tient principalement compte de la rémunération du personnel supplémentaire, des frais médicaux ainsi que des frais juridiques supportés durant le processus de demande. De plus, le DPB pose l'hypothèse que les infrastructures en place pour gérer les demandes d'asile n'auront pas besoin d'autres rajustements que ceux annoncés dans le budget de 2018.

Les services sociaux fournis par les gouvernements provinciaux et les administrations municipales constituent un important facteur de coût du processus de demande d'asile. Or, le gouvernement fédéral rembourse une partie de ces dépenses, mais il n'y est aucunement obligé. Bien qu'il ait annoncé un total de 50 millions de dollars pour les administrations concernées, le gouvernement fédéral n'a donné aucune indication à l'égard du remboursement des dépenses futures. À ce titre, les dépenses non fédérales sont exclues de l'estimation présentée par le DPB.

Le DPB a réalisé une analyse de la sensibilité des coûts variables futurs de la migration irrégulière. Selon ses projections, le nombre de migrants irréguliers qui entrent au Canada est plus élevé ou moins élevé de 10 000 par rapport au scénario de référence, selon lequel le nombre de migrants irréguliers est égal à celui enregistré en 2017-2018. Ces coûts devraient varier de 208 millions de dollars à 538 millions de dollars en 2018-2019 et de 211 millions de dollars à 609 millions de dollars en 2019-2020.

1. Introduction

Depuis un certain temps, on observe une augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui entrent au Canada par la frontière sud, dont la plupart sont des migrants irréguliers, c'est-à-dire des migrants qui traversent la frontière entre les points d'entrée officiels.

Le député Larry Maguire (Brandon — Souris, PCC) a demandé au DPB d'estimer les coûts de gestion actuels et projetés que représente l'intensification de la migration irrégulière pour le gouvernement fédéral. Cet exercice tient compte de tous les coûts à partir de l'entrée au Canada jusqu'à la décision finale de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) ou de la Cour fédérale, ainsi que des coûts de renvoi.

Dans son analyse, le DPB a établi un coût unitaire moyen par demandeur d'asile, établi en fonction des dépenses des organisations fédérales qui interviennent dans le processus d'asile. Comme il est difficile de prévoir avec exactitude l'afflux de migrants irréguliers, le DPB a établi le coût de scénarios de rechange (nombre plus élevé et moins élevé de migrants) pour estimer le total des coûts de traitement des demandes au cours des prochaines années.

1.1. Processus de demande d'asile

Comme on peut le voir à la figure 1-1, le processus de demande d'asile au Canada est sensiblement le même dans le cas d'une entrée irrégulière et d'une entrée régulière. La principale différence réside dans le fait que les migrants irréguliers sont interceptés par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) au moment où ils franchissent la frontière entre deux points d'entrée officiels, tandis que le processus régulier consiste à faire une demande à un point d'entrée officiel. Après avoir soumis leur demande, les migrants sont amenés à un bureau de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) ou d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC).

Pendant leur transport, on procède à une vérification de sécurité et des antécédents et on prend une décision initiale quant à la validité de la demande d'asile. Si la demande est valable, elle est acheminée à la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), qui déterminera si elle est recevable.

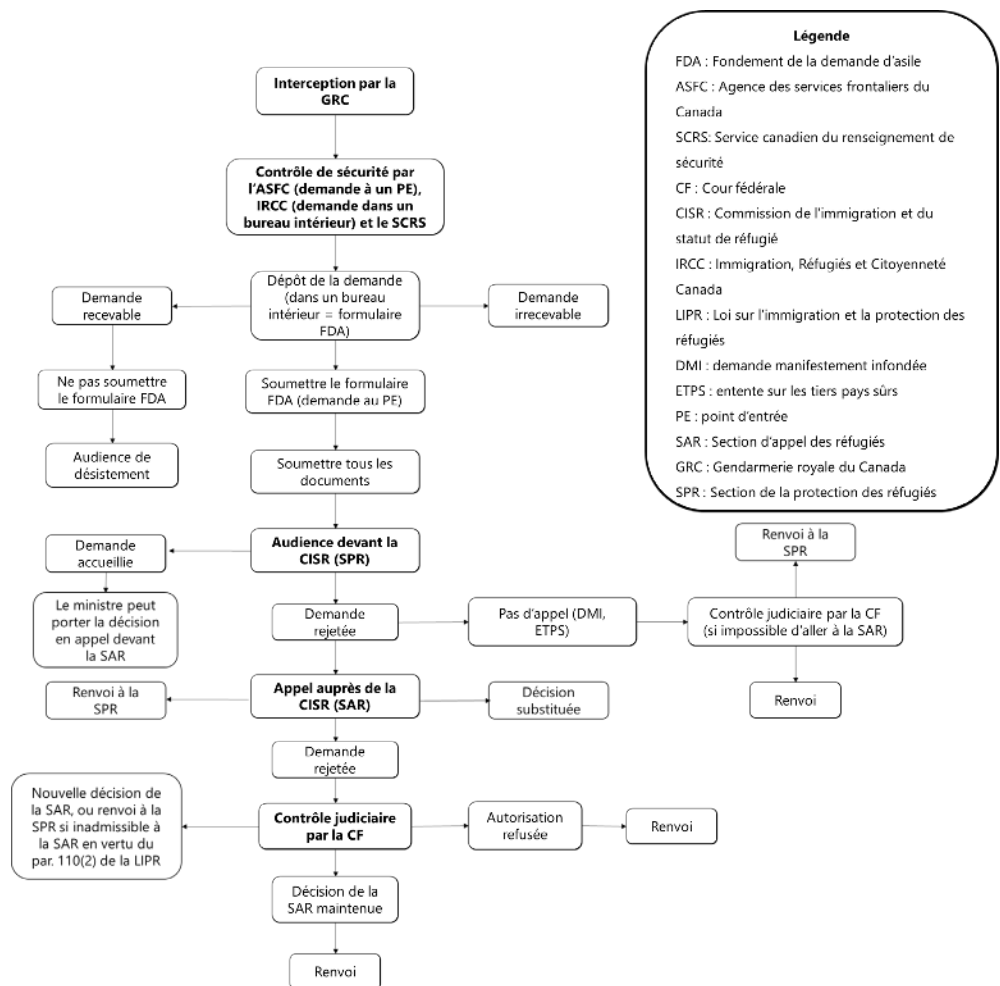
À ce stade, si la demande est refusée par la SPR, le demandeur peut interjeter appel de la décision devant la Section d'appel des réfugiés (SAR). Si son appel est rejeté, il peut alors déposer une demande d'autorisation ou de

contrôle judiciaire. Si la demande est approuvée, la Cour fédérale (CF) pourra procéder à un contrôle judiciaire. Le demandeur peut également décider de recourir à un contrôle judiciaire si son dossier est réputé inadmissible à la SPR.

Si le demandeur se voit refuser le statut de réfugié à la suite de ces appels, l'ASFC assume les coûts de renvoi. Avant de procéder au renvoi, IRCC peut toutefois réaliser un examen des risques avant renvoi (ERAR), par lequel il évalue si le migrant sera exposé à une menace grave de persécution, de torture ou à des peines cruelles et inusitées en cas d'expulsion¹.

Si, à la fin de ce processus, le demandeur est encore menacé d'expulsion, il lui reste la possibilité de demander la résidence permanente pour des considérations d'ordre humanitaire. Cependant, ce processus dépasse le cadre de notre analyse.

Figure 1-1 Processus de demande d'asile

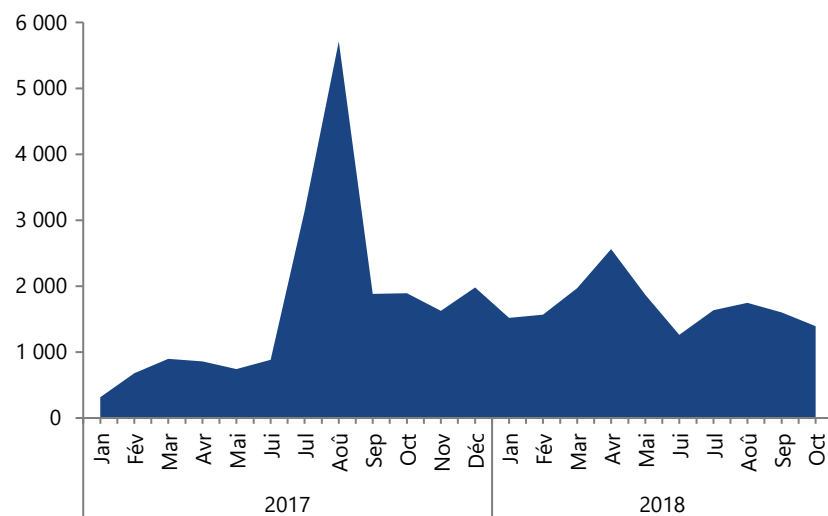


Source : Directeur parlementaire du budget, d'après un diagramme du Centre des réfugiés des FCJ².

2. Renseignements généraux

Depuis que la GRC a commencé à recueillir des données sur la migration irrégulière, en janvier 2017, on constate une augmentation du nombre de passages irréguliers à la frontière sud. Comme on peut le voir sur la figure 2-1, la hausse la plus remarquable dans la migration irrégulière s'est produite en août 2017.

Figure 2-1 Interceptions par la GRC



Source : Directeur parlementaire du budget, d'après les données de la GRC.

Cet afflux exerce des pressions considérables sur les ressources de chaque organisation qui intervient dans le processus de demande d'asile et entraîne des retards dans le traitement des demandes, en particulier à la CISR. Durant l'exercice financier 2017-2018, la CISR avait la capacité d'examiner 24 000 demandes. Au cours de la même période, elle a reçu 52 142 nouvelles demandes d'asile et 5 736 demandes d'appel, dont 23 215 et 1 032, respectivement, avaient été soumises par des migrants irréguliers³.

En conséquence, plus de la moitié de ces demandes d'asile ne sont pas encore réglées. En date de septembre 2018, cet arriéré représentait 64 929 demandes, dont 28 314 provenaient de migrants irréguliers⁴.

Devant cette montée en flèche de la migration irrégulière, le gouvernement fédéral a prévu dans son budget de 2018 un montant de 173,2 millions de dollars pour la mesure *Migration irrégulière : contrôle de la frontière*, « pour gérer la migration irrégulière en assurant la sécurité à la frontière et en accélérant le traitement des demandes d'asile^{5 6} ».

Ce montant est réparti comme suit :

- 72 millions de dollars en deux ans à la CISR;
- 72 millions de dollars en deux ans à l'ASFC;
- 17 millions de dollars en un an à IRCC;
- 10 millions de dollars en un an à la GRC;
- 2 millions de dollars en un an au SCRS.

Outre ces montants, le budget de 2018 prévoyait également 13 millions de dollars pour le ministère de la Justice, pour intensifier la prestation des services d'aide juridique aux demandeurs d'asile en 2018-2019.

3. Analyse des coûts

On peut regrouper les dépenses fédérales liées à la migration irrégulière en trois catégories :

- Les coûts variables, qui fluctuent selon l'afflux de migrants irréguliers qui traversent la frontière;
- Les coûts fixes, qui ne fluctuent pas en fonction de l'afflux de migrants irréguliers;
- Les paiements de transfert fédéraux qui seront versés aux administrations provinciales et municipales pour les aider à régler les frais de logement temporaire, d'aide sociale et d'éducation.

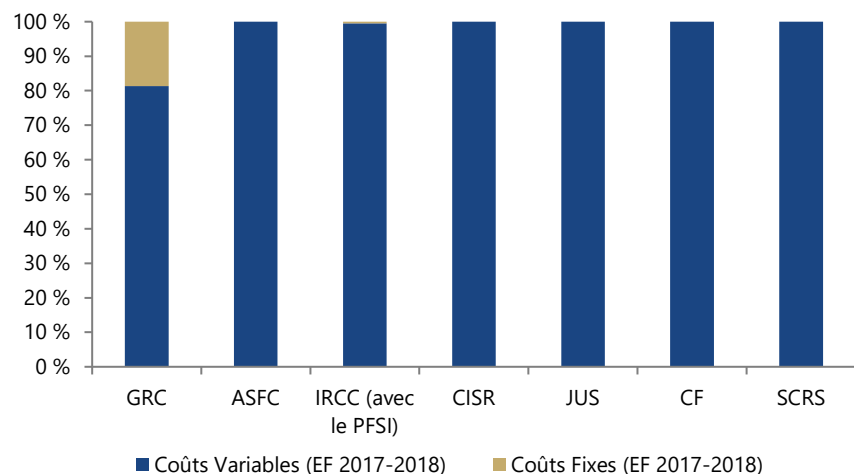
Comme nous ignorons encore le montant des paiements de transfert à venir et que le gouvernement fédéral n'est aucunement tenu d'en effectuer, le DPB ne peut établir de projections des coûts connexes. Nous les avons donc exclus de notre analyse.

Cette analyse s'appuie sur les renseignements fournis par les organisations concernées par le processus de demande, comme il est indiqué dans la figure 1-1, et sur les hypothèses exposées à l'annexe A.

Comme on peut le voir aux figures 3-1 et 3-2, la plupart des coûts organisationnels sont variables.

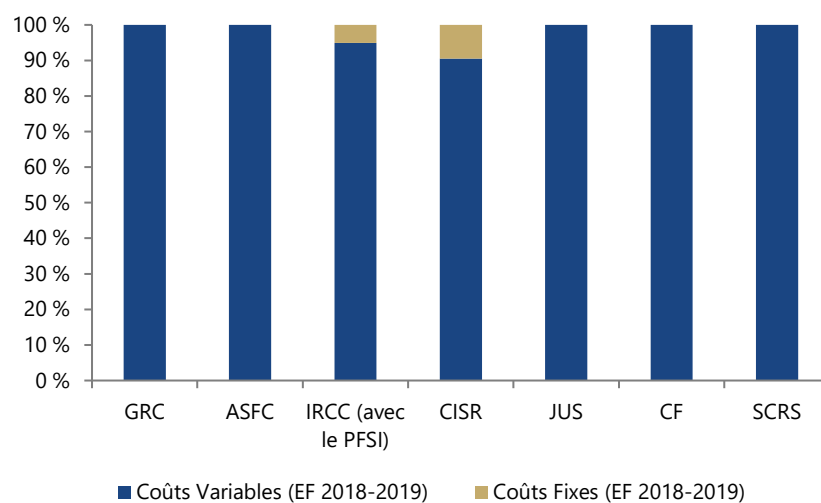
Figure 3-1

Coûts fixes et coûts variables, 2017-2018



Source : Directeur parlementaire du budget, d'après les données de la GRC, de l'ASFC, d'IRCC, de la CISR et de JUS (Justice Canada).

Figure 3-2 Coûts fixes et coûts variables, 2018-2019



Source : Directeur parlementaire du budget, d'après les données de la GRC, de l'ASFC, d'IRCC, de la CISR et de JUS.

3.1. Coûts variables

Les coûts variables sont ceux qui fluctuent en fonction de l'afflux de migrants irréguliers qui traversent la frontière. Par exemple, certaines organisations auront besoin de plus de personnel pour traiter les demandes, d'autres auront besoin de plus de véhicules pour transporter les demandeurs, ou encore le coût des services publics pourrait augmenter à la suite de cet afflux.

Le DPB estime que le coût moyen par migrant irrégulier qui est entré au Canada en 2017-2018 s'élevait à 14 321 \$ pour l'ensemble du processus de demande et grimpera à 16 666 \$ en 2019-2020, comme on peut le voir dans le tableau 3-1. Ce calcul tient compte du total des coûts variables supportés par les organisations chargées de gérer la migration irrégulière ainsi que du nombre total de migrants irréguliers qui sont entrés au pays au cours de la même période^{7 8}. Le total des coûts variables par organisation est présenté dans le tableau 3-2.

Tableau 3-1 Coût par migrant, par année de la cohorte

Année de la cohorte	Coût par migrant
2017-2018	14 321 \$
2018-2019	15 483 \$
2019-2020	16 666 \$

Source : Directeur parlementaire du budget, d'après les données de la GRC, de l'ASFC, d'IRCC, de la CISR et de JUS.

Note : L'année de la cohorte est celle où le migrant irrégulier est arrivé au Canada. Les coûts indiqués ne sont pas des coûts annuels, mais le coût total moyen par migrant pour l'ensemble du processus de demande d'asile, qui peut s'étendre sur plusieurs exercices financiers.

Tableau 3-2 Total des coûts variables par organisation, par cohorte*En millions \$*

Organisation	Total des coûts variables (cohorte de 2017-2018)	Total des coûts variables (cohorte de 2018-2019)	Total des coûts variables (cohorte de 2019-2020)
GRC	6,3 ^{9 10}	6,3 ^{9 10}	6,3 ^{9 10}
ASFC	75,8 ¹¹	75,8 ¹¹	75,8 ¹¹
IRCC (sauf le PFSI)	41,5 ¹²	41,5 ¹²	41,5 ¹²
IRCC (seulement le PFSI)	48,8	76,4	104,5
CISR	111,1	111,1	111,1
JUS	35,4 ¹³	35,4 ¹³	35,4 ¹³
CF	19,0	19,0	19,0
SCRS	2,4	2,4	2,4
Total	340,2	367,8	395,9

Source : Directeur parlementaire du budget, d'après les données de la GRC, de l'ASFC, d'IRCC, de la CISR et de JUS.

Note : Les chiffres du SCRS sont basés sur les fonds qui sont affectés à cette organisation dans le budget de 2018.

La GRC a réaffecté du personnel en poste pour faire face à l'augmentation récente de la migration irrégulière. Toutefois, l'organisation ne fait pas le suivi de ces coûts, et seuls les coûts différentiels des ressources existantes ont été fournis au DPB. Par conséquent, les estimations du DPB n'incluent pas ces dépenses et sous-estiment donc le coût total encouru par le gouvernement pour gérer la migration irrégulière.

Comme on peut le voir dans le tableau 3-1, les coûts par migrant devraient augmenter avec le temps. Cette hausse sera due en grande partie aux temps d'attente pour le règlement des demandes d'asile, qui devraient être plus longs en raison de l'afflux projeté, qui dépassera la capacité des organisations fédérales à traiter ces demandes, d'où une hausse des dépenses fédérales en matière d'assurance-maladie¹⁴.

Étant donné que le processus de demande d'asile comporte plusieurs étapes et que le délai d'attente est plus long, il peut se produire d'importants écarts dans les dépenses fédérales, selon que la demande est recevable ou non. Le DPB estime que le coût lié à un migrant irrégulier qui est arrivé au Canada en 2017-2018 et qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié à l'audience initiale de la SPR s'élève à 9 915 \$. Toutefois, si la demande de ce migrant est refusée et que celui-ci passe par chaque étape du processus d'appel avant d'être renvoyé, le coût total s'élèverait à 33 738 \$ selon le DPB.

Analyse de sensibilité

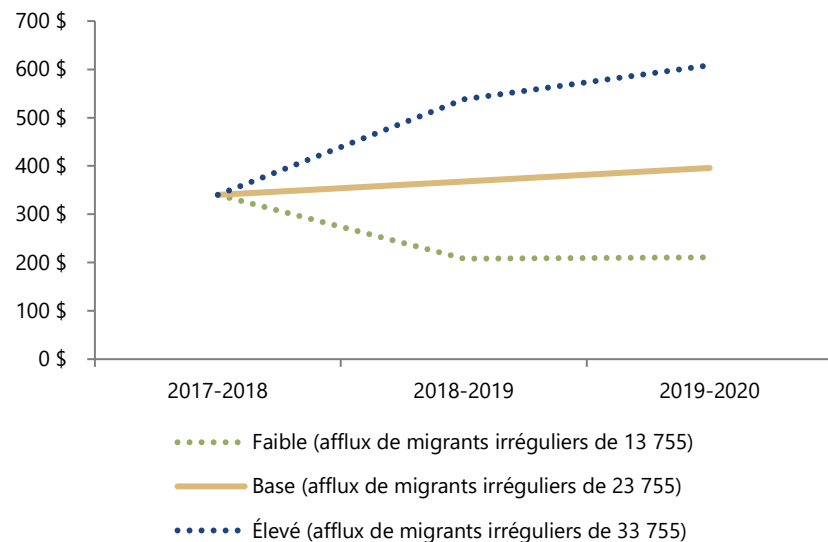
Le DPB a réalisé une analyse de sensibilité au lieu de modéliser l'afflux de migrants irréguliers en raison de la volatilité de celui-ci. En effet, l'afflux étant tributaire d'une multitude de facteurs nationaux et internationaux, il est difficile à prévoir. Notre scénario de référence, soit 23 755 interceptions à la frontière, repose sur le nombre d'interceptions effectuées par la GRC en 2017-2018, tandis que le scénario à afflux élevé et le scénario à afflux faible augmente et diminue respectivement l'afflux de migrants irréguliers de 10 000 migrants.

Comme on peut le voir sur les figures 3-3 et 3-4, l'analyse de sensibilité met en évidence la volatilité du total des coûts, étant donné que la plupart des coûts sont variables. Cette volatilité est d'autant plus frappante si l'on tient compte de l'incidence qu'a l'afflux de migrants sur les délais d'attente et, par conséquent, sur les coûts supportés par IRCC au titre du Programme fédéral de santé intérimaire (PFSI).

Figure 3-3

Analyse de sensibilité du total des coûts variables

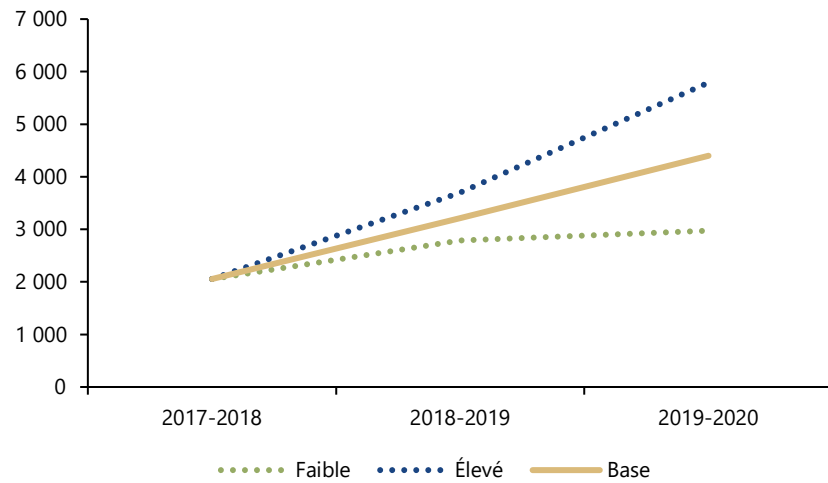
En millions \$



Source : Directeur parlementaire du budget, d'après les données de la GRC, de l'ASFC, d'IRCC, de la CISR et de JUS.

Figure 3-4

Analyse de sensibilité des coûts du PFSI par migrant

Coût du PFSI par migrant irrégulier (en dollars)

Source : Directeur parlementaire du budget, d'après les données d'IRCC et de la CISR.

Programme fédéral de santé intérimaire

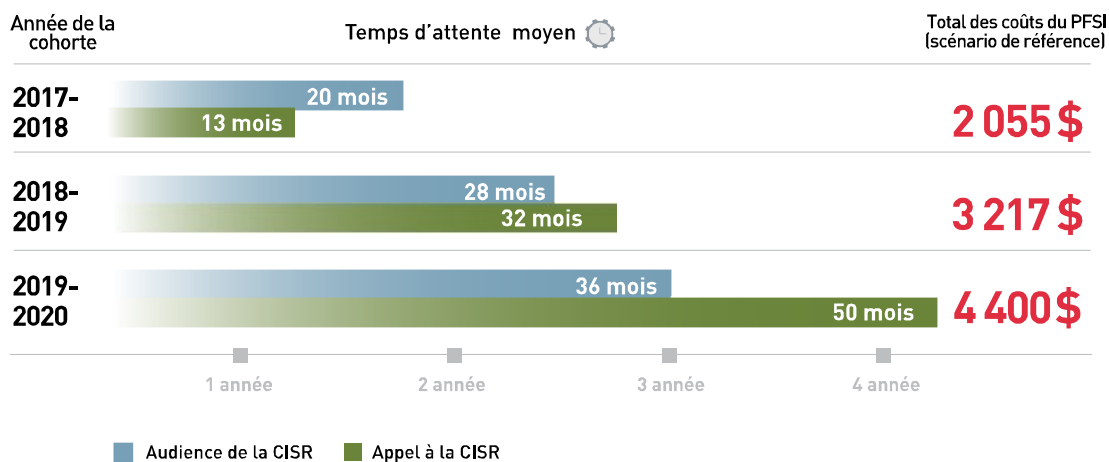
Le Programme fédéral de santé intérimaire (PFSI) procure une assurance-maladie aux demandeurs d'asile dont la demande est refusée, qui ne sont pas admissibles, qui attendent une décision ou dont l'ERAR révèle un risque. Ce coût mensuel supporté par IRCC permet aux demandeurs d'avoir accès au système de santé public par l'intermédiaire d'un assureur privé. Si la demande d'asile est acceptée, le migrant passe sous le régime de santé provincial en tant que personne protégée. Sinon, il continue d'utiliser le système public par l'entremise du PFSI jusqu'à son renvoi du pays.

Comme les coûts d'éducation, de logement ou des services sociaux, les coûts des soins de santé augmentent avec le temps. Plus un migrant reste longtemps dans le système de demande d'asile et plus le total des coûts pour IRCC est élevé. Ainsi, les temps d'attente pour les audiences de la CISR ou les appels représentent un facteur déterminant des coûts projetés du PFSI.

Comme on peut le voir dans la figure 3-5, les temps d'attente projetés, et donc le coût total du PFSI, devraient augmenter au cours des deux prochaines années. Le coût annuel moyen du PFSI par migrant, qui s'élève à 1 066 \$, repose sur les données de 2017-2018 fournies par IRCC. Le DPB calcule les temps d'attente en se basant sur la capacité de la CISR d'examiner les demandes ainsi que sur le nombre de demandes reçues. Les temps d'attente projetés sont tributaires de l'arriéré de demandes à la CISR, qui augmentera à mesure que d'autres migrants arriveront au Canada et entameront le processus de demande d'asile.

Les coûts présentés à la figure 3-4 et dans la figure 3-5 déterminent le coût total du PFSI par migrant, qui est déterminé par le coût annuel et les temps d'attente connexes. L'annexe B contient de plus amples renseignements sur la méthode de calcul des coûts du PFSI que le DPB a utilisée.

Figure 3-5 Temps d'attente et coûts estimés du PFSI pour les migrants irréguliers



Source : Directeur parlementaire du budget, d'après les données d'IRCC et de la CISR.

Note : Les temps d'attente et l'estimation des coûts du PFSI sont déterminés en fonction du scénario de référence relatif aux migrants irréguliers, dont le nombre est égal au total des arrivées en 2017-2018.

3.2. Coûts fixes

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la plupart des coûts organisationnels sont variables. Néanmoins, certaines organisations fédérales supportent également des coûts fixes liés à l'augmentation de la migration irrégulière. Ces coûts sont indiqués dans le tableau 3-3.

Tableau 3-3 Coûts fixes par organisation

En millions \$

Organisation	Coûts fixes (2017-2018)	Coûts fixes (2018-2019)
GRC	1,4	S.O.
ASFC	S.O.	S.O.
IRCC	0,4	6,3
(y compris le PFSI)		
CISR	S.O.	11,6
JUS	S.O.	S.O.
CF	S.O.	S.O.
SCRS	S.O.	S.O.
Total	1,9	17,9

Source : Directeur parlementaire du budget, d'après les données de la GRC, de l'ASFC, d'IRCC, de la CISR et de JUS.

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Les coûts fixes sont ceux qui ne fluctuent pas en fonction de l'afflux de migrants irréguliers. Il peut s'agir, par exemple, des dépenses initiales en infrastructures et en immobilisations en réaction à l'afflux. Cependant, on suppose que ces coûts n'augmenteront pas avec l'afflux de nouveaux migrants au Canada.

Le total des coûts fixes pour l'exercice financier 2017-2018 s'élève à quelque 1,9 million de dollars et devrait grimper à 17,9 millions de dollars en 2018-2019. Le DPB suppose que ces dépenses permettront de maintenir les délais de traitement des arrivées irrégulières projetées. Par conséquent, nous les avons exclues de la projection des coûts futurs. Si d'autres dépenses fixes s'ajoutent à la liste, le total des dépenses fédérales estimé par le DPB serait inférieur au total réel.

3.3. Paiements de transfert aux provinces et aux municipalités

Les gouvernements provinciaux et les administrations municipales subissent également des pressions financières considérables en raison de l'augmentation des passages irréguliers à la frontière. Le gouvernement de l'Ontario a déterminé que la migration irrégulière, en particulier les services temporaires de logement, d'aide sociale et d'éducation, lui coûterait 200 millions de dollars¹⁵.

Comparativement aux dépenses fédérales, qui sont principalement déterminées par le nombre de migrants, les dépenses provinciales et municipales augmentent également en fonction du temps qu'il faut au gouvernement fédéral pour rendre une décision définitive à l'égard des demandes d'asile. Ainsi, plus il faut de temps pour traiter une demande et plus les coûts supportés par les administrations provinciales et municipales augmentent.

Bien que le gouvernement fédéral ait annoncé un paiement de transfert de 50 millions de dollars aux provinces de Québec, de l'Ontario et du Manitoba pour les aider à supporter ces dépenses, il n'est pas expressément tenu de le faire. Le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté a déclaré que ces « fonds apporteront une aide immédiate aux provinces pour qu'elles puissent continuer d'offrir de l'hébergement temporaire¹⁶ ». Toutefois, ce montant est bien inférieur au total des coûts déclaré par les administrations provinciales et municipales.

Le gouvernement du Québec n'a pas indiqué au DPB le total des coûts de gestion de la migration irrégulière qu'il a supportés jusqu'à maintenant, mais il est certainement confronté au même type de dépenses. D'autres provinces, comme le Manitoba et la Colombie-Britannique, sont également confrontées à des dépenses, mais ces dépenses sont moindres étant donné que le nombre de migrants irréguliers qui arrivent dans ces provinces ou s'y établissent est plus faible.

Comme le montant des paiements de transfert futurs est encore inconnu, le DPB ne peut projeter les dépenses fédérales connexes. Toutefois, tout paiement de transfert additionnel aux provinces et aux municipalités représenterait pour le gouvernement fédéral un coût supplémentaire de gestion des arrivées irrégulières.

4. Analyse de répartition

Le gouvernement fédéral a fait de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) une priorité et a demandé aux ministères et organismes fédéraux d'intensifier sa mise en œuvre.

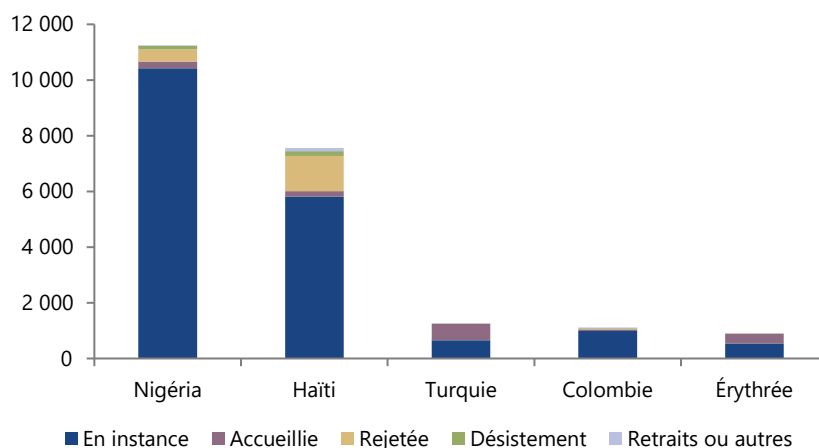
L'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) est un outil analytique utilisé pour « évaluer les répercussions potentielles des politiques, des programmes ou des initiatives sur divers ensembles de personnes — femmes, hommes ou autres¹⁷ ».

Aux fins de cette analyse, le DPB a demandé qu'on lui transmette des données des ministères fédéraux sur la répartition des interceptions, en particulier sur l'âge, le sexe et la nationalité des personnes interceptées. Toutefois, le DPB n'a pas reçu ces données, car le gouvernement ne détient pas ces informations pour les migrants irréguliers.

Cependant, il existe des données publiées sur la nationalité des migrants irréguliers qui ont soumis une demande d'asile à la CISR. Ces informations sont fournies dans la figure 4-1 ci-dessous. En septembre 2018, les migrants irréguliers originaires du Nigéria et de Haïti représentaient plus de la moitié (54 %) des demandeurs d'asile.

Figure 4-1

Les cinq principales nationalités des demandeurs d'asile qui sont arrivés au Canada à la suite d'un passage irrégulier à la frontière



Source : Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

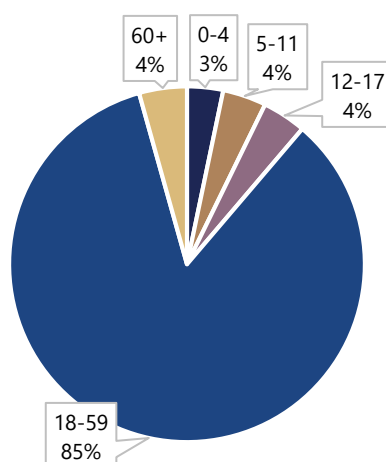
Notes : Ces données couvrent la période allant de février 2017 à septembre 2018.

Les divers états des demandes sont définis dans la section des notes à la fin du présent document¹⁸.

L'analyse de répartition est révélatrice en ce qu'elle nous éclaire sur les facteurs de coût possibles. Par exemple, si l'âge moyen d'une cohorte de migrants irréguliers est plus élevé (figure 4-2), ou si l'un des sexes est surreprésenté par rapport à l'autre (figure 4-3), la cohorte pourrait occasionner pour le PFSI des coûts plus ou moins élevés que le coût moyen.

Figure 4-2

Répartition de la population de demandeurs d'asile et de réfugiés en 2016, par âge

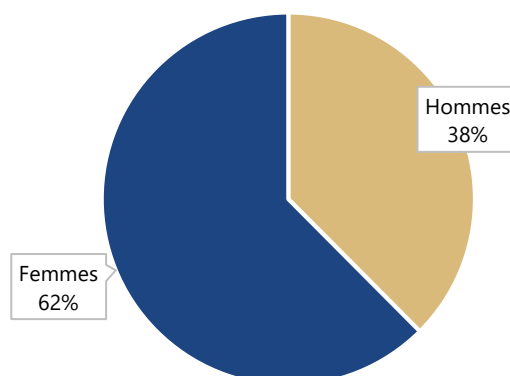


Source : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Note : Ces informations concernent tous les réfugiés et demandeurs d'asile, pas seulement les migrants irréguliers.

Figure 4-3

Répartition de la population de demandeurs d'asile et de réfugiés en 2016, par sexe



Source : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Note : Ces informations concernent tous les réfugiés et demandeurs d'asile, pas seulement les migrants irréguliers.

Annexe A : Hypothèses

Facteur	Hypothèse du DPB
Nombre de demandeurs irréguliers par rapport au nombre total de demandeurs d'asile	Ce ratio est à peu près constant au fil du temps.
Nombre d'appels à la CISR par rapport au nombre de demandes reçues par la CISR	Ce ratio est à peu près constant au fil du temps.
Nombre de demandes rejetées par la SPR par rapport au nombre de demandes reçues par la SAR	Ce ratio est à peu près constant au fil du temps.
Nombre de demandes rejetées par la SAR par rapport au nombre de demandes reçues par la SAR	Ce ratio est à peu près constant au fil du temps.
Nombre de deuxième audiences devant la SPR par rapport au nombre de demandes rejetées par la SAR	Ce ratio est à peu près constant au fil du temps.
Nombre de demandes de contrôle judiciaire soumises à la Cour fédérale par rapport au nombre de demandes reçues par la CISR	Ce ratio est à peu près constant au fil du temps.
Nombre de renvois par rapport au nombre de demandeurs irréguliers	Ce ratio est à peu près constant au fil du temps.
Nombre de migrants admissibles à l'aide juridique par rapport au nombre de demandeurs irréguliers	Ce ratio est à peu près constant au fil du temps.
Taux de refus des demandes de contrôle judiciaire soumises à la Cour fédérale	Le taux de refus est identique à celui de la SAR.
Coûts des contrôles judiciaires à la Cour fédérale	Ces coûts sont identiques à ceux d'un appel à la SAR.
Afflux de migrants irréguliers	L'afflux est stable d'une année à l'autre.
Litiges administrés par le ministère de la Justice et la Cour fédérale	Chaque dossier représente un migrant irrégulier ¹⁹ .

Facteur	Hypothèse du DPB
Séquence des audiences	Les cas sont entendus suivant le principe du premier entré, premier sorti (principe de la file d'attente).
Nombre de demandes présentées à la CISR	Chaque demande représente un migrant irrégulier ²⁰ .

Ces hypothèses peuvent faire augmenter ou diminuer les coûts de la migration irrégulière.

Annexe B : Programme fédéral de santé intérimaire

Le coût annuel du PFSI par demandeur repose sur les données réelles du PFSI fournies par IRCC. Le DPB s'est servi du coût total annuel moyen du PFSI calculé en 2017-2018 pour l'ensemble des demandeurs d'asile afin d'estimer le coût pour les exercices futurs²¹.

Temps d'attente

Le DPB estime les temps d'attente en fonction des cohortes. Les temps d'attente pour les audiences à la SPR sont basés sur le nombre d'audiences au cours d'une année civile, le nombre total d'audiences pour cette cohorte et l'âge moyen d'une demande (c'est-à-dire le nombre de mois qu'une demande prendra pour être entendue en moyenne pour cette année civile, qui est un multiple de 12).

Pour 2017-2018, le DPB a utilisé le nombre réel de demandes de la SPR réglées au cours de cette période. Au cours des années subséquentes, le DPB a utilisé la capacité projetée, qui comprend la capacité additionnelle allouée à la CISR dans le budget de 2018. Les calculs des temps d'attente pour chaque cohorte tiennent compte de l'arriéré de demandes de la cohorte précédente. Le DPB suppose que la capacité de la CISR d'entendre les causes relatives aux migrants irréguliers à partir de 2018-2019 correspond au ratio des migrants irréguliers par rapport à toutes les demandes d'asile en 2017-2018.

$$\text{Temps d'attente} = \frac{\text{Nombre d'audiences dans l'année civile}}{\text{Nombre total d'audiences pour la cohorte}} \times \text{Âge moyen d'une demande}$$

L'estimation des temps d'attente pour les appels suit un processus et une formule semblables. La principale différence tient au fait que ces calculs tiennent compte non seulement de l'arriéré d'appels pour cette cohorte, mais aussi du fait que les appels pour une cohorte peuvent être entendus au cours de différentes années civiles. Le DPB a estimé la future capacité de la SAR à partir du nombre moyen de demandes réglées à la SAR des trois dernières années civiles et de la capacité additionnelle indiquée dans le budget de 2018. Le DPB suppose que le pourcentage de demandes réglées à la SPR ayant été portées en appel en 2017-2018 (29 %) demeurera le même pour les années à venir.

Ces calculs supposent que la capacité de la CISR après 2017-2018 ne dépasse pas la somme de la capacité de base en 2017-2018 et de la capacité additionnelle allouée dans le budget de 2018. Si la CISR augmentait

davantage sa capacité, il en résulterait des temps d'attente estimatifs plus courts.

Analyse de sensibilité

Selon les trois scénarios décrits à la section 3.1, les coûts du PFSI augmentent à un taux croissant dans le scénario d'un fort afflux de migrants irréguliers alors que l'inverse se produit dans le scénario d'un faible afflux de migrants irréguliers.

Le coût substantiel du PFSI par migrant, même dans notre scénario de référence, met en évidence la sensibilité des coûts du PFSI aux temps d'attente. À mesure que la CISR accumule les demandes non réglées, les coûts augmentent non seulement dans cette organisation, mais également à IRCC en raison du PFSI, ce qui fait grimper le total des dépenses fédérales de gestion de la migration irrégulière.

Les coûts établis par le DPB sont probablement plus faibles que les coûts réels, et ce, pour deux raisons. D'abord, comme le DPB utilise l'information tirée du budget de 2018 pour estimer la capacité additionnelle de la CISR et que bon nombre des postes à la CISR sont toujours vacants, la CISR n'a pas encore atteint sa capacité additionnelle et les temps d'attente risquent d'être plus longs que prévu. Deuxièmement, le DPB n'a reçu aucun renseignement sur les temps d'attente à la Cour fédérale ni sur le temps de renvoi d'une personne dont la demande d'asile a été refusée. Par conséquent, le nombre total de personnes admissibles au PFSI est plus élevé que celui projeté par le DPB, ce qui signifie également que les temps d'attente seront probablement plus longs.

Notes

1. Les personnes qui ont antérieurement demandé l'asile et celles qui ont déjà fait l'objet d'une ERAR doivent laisser passer un an avant de demander une ERAR. Cette interdiction de demande ne s'applique pas aux demandeurs originaires de certains pays et elle est de trois ans pour les ressortissants désignés.
2. Centre de réfugiés de FCJ. *Process Chart*.
<https://www.fcjrefugeecentre.org/our-programs/immigration-and-refugee-protection/canadas-refugee-process/process-chart/>. [en anglais seulement]
3. *Statistiques relatives aux personnes arrivées à la suite d'un passage irrégulier à la frontière*. <https://irb-cisr.gc.ca/fr/statistiques/Pages/Statistiques-relatives.aspx>.
4. *Statistiques relatives aux personnes arrivées à la suite d'un passage irrégulier à la frontière*. <https://irb-cisr.gc.ca/fr/statistiques/Pages/Statistiques-relatives.aspx>.
5. *Migration irrégulière : Contrôle de la frontière*.
<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/campagnes/passage-irreguliers-frontiere-asile/controle-frontiere.html>.
6. Le DPB a envoyé une demande d'information au ministère des Finances concernant les méthodologies, les hypothèses et les ensembles de données qui ont servi à déterminer les montants indiqués dans la mesure « Migration irrégulière : contrôle de la frontière », qui fait partie du Budget de 2018. Selon le ministère des Finances, IRCC estime à 19 000 \$ le coût par migrant.
7. Dans les demandes d'information qu'il a adressées à chaque organisation, le DPB a demandé que les coûts variables et fixes soient indiqués comme tels.
8. Les estimations du DPB sont en dollars de 2017-2018. Les conventions collectives récentes ou en instance ne sont pas incluses dans la projection.
9. Le DPB est conscient que cette organisation maintient une certaine présence à la frontière, et ce, peu importe le volume de migration. Cette présence peut augmenter si le nombre de points de passage à la frontière augmente (ce qui exige de la GRC qu'elle maintienne la même présence à un autre point). Cependant, pour les besoins de notre analyse, nous traitons ces coûts comme des coûts variables.
10. La GRC n'a pas inclus les coûts indirects liés à la migration irrégulière. Le DPB a ajusté les coûts de la GRC en utilisant le ratio des coûts indirects de l'ASFC par rapport aux coûts totaux.
11. Dans sa réponse à la demande d'information du DPB, l'ASFC a déclaré que ses agents ont constaté un phénomène récent par lequel un demandeur entre au Canada à la suite d'un passage irrégulier et agit comme point d'ancrage pour les membres de sa famille. Par conséquent, ces derniers peuvent traverser la frontière à un point d'entrée officiel et ne sont pas

considérés comme des migrants irréguliers. Le DPB a demandé des données à l'ASFC concernant ce phénomène, mais l'Agence ne fait actuellement aucun suivi de ces données.

12. IRCC entretient des logements temporaires en prévision d'une hausse possible de la migration irrégulière. Ces logements ne peuvent être utilisés à l'année, mais permettent d'offrir du soutien au besoin. Les coûts connexes sont traités en conséquence dans notre analyse.
13. Pour calculer les coûts de l'aide juridique supportés par le ministère de la Justice, le DPB calcule le produit des honoraires moyens des avocats de l'aide juridique de l'Ontario (123 \$/h), du nombre maximal d'heures facturables à une étape donnée du processus de demande excluant le temps consacré à l'audience même (qui est inconnu), du pourcentage de migrants qui parviennent à cette étape, du pourcentage de la contribution fédérale dans les dépenses provinciales d'aide juridique (33 %) et du pourcentage de migrants représentés par un avocat (94 %).

La contribution fédérale à l'aide juridique est basée sur une contribution approximative du gouvernement fédéral à Aide juridique Ontario. Le pourcentage de migrants représentés par un avocat vise les migrants qui demandent de l'aide juridique à n'importe quelle étape du processus de demande d'asile. Le DPB reconnaît que les tarifs des services d'aide juridique varient d'une province à l'autre, ce qui aura une incidence sur son estimation des coûts de l'aide juridique. De plus, comme les demandeurs d'asile peuvent se voir délivrer des permis de travail et trouver un emploi, cela peut réduire le nombre de demandeurs admissibles à l'aide juridique.

Ces renseignements proviennent des calculs du DPB et du *Manuel du tarif et de la facturation* d'Aide juridique Ontario.

https://legalaid.on.ca/fr/info/manuals/Tariff%20Manual_fr.pdf.

14. Les coûts d'aide sociale, de logement et d'éducation augmenteront également en raison des temps d'attente projetés, qui seront plus longs. Cela dit, les demandeurs d'asile peuvent se voir délivrer des permis de travail et trouver un emploi, ce qui pourrait réduire le coût des prestations d'aide sociale et contribuer à l'augmentation des recettes de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers.
15. <http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/CIMM/reunion-118/temoignages>
16. Le gouvernement du Canada a fait l'annonce d'un financement de 50 millions de dollars pour assurer le logement temporaire des demandeurs d'asile. Le Québec, l'Ontario et le Manitoba recevront respectivement 36 millions de dollars, 11 millions de dollars et 3 millions de dollars, car ce sont ces provinces qui supportent la plupart des coûts.
<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2018/06/le-gouvernement-du-canada-annonce-un-financement-de-50millions-de-dollars-pour-lhebergement-temporaire-des-demandeurs-dasil.html>.
17. *Qu'est-ce que L'ACS+?* <https://www.swc-cfc.gc.ca/gba-accs/index-fr.html>.
18. *Statistiques relatives aux personnes arrivées à la suite d'un passage irrégulier à la frontière.* <https://irb-cisr.gc.ca/fr/statistiques/Pages/Statistiques-relatives.aspx>.

En instance : L'ensemble des demandes d'asile qui n'ont pas encore été réglées à la fin de la période donnée.

Accueillie : La SPR a conclu que le demandeur d'asile a qualité de réfugié au sens de la Convention ou celle de personne à protéger.

Rejetée : La SPR a conclu que le demandeur d'asile n'a pas qualité de réfugié au sens de la Convention ou celle de personne à protéger.

Désistement : La SPR a prononcé le désistement de la demande d'asile.

Retraits ou autres : Il y a « retrait » lorsqu'un demandeur d'asile ne poursuit plus sa demande d'asile.

19. Dans certains cas, il peut s'agir de migrants irréguliers multiples. Toutefois, le gouvernement ne fait pas le suivi des données concernant le nombre de demandeurs par rapport au nombre de cas, en ce qui concerne la ventilation de ces cas.
20. La CISR a instruit des causes où plusieurs demandeurs (habituellement de la même famille) ont comparu en même temps. Le DPB part de l'hypothèse que chaque demande représente un migrant irrégulier.
21. IRCC a aussi fourni au DPB le coût mensuel moyen du PFSI pour les migrants irréguliers, à compter de mars 2017; une bonne partie des coûts enregistrés dans les premiers mois concernent toutefois l'examen médical initial aux fins de l'immigration (EMI). Selon le nombre de migrants irréguliers qui sont arrivés durant cette période, les chiffres indiqués pourraient être plus élevés que le coût mensuel moyen réel du PFSI. Par conséquent, le DPB a utilisé le coût mensuel moyen applicable à tous les demandeurs d'asile, car celui-ci permet d'obtenir un montant plus juste à long terme.