

31 mai 2024



# Analyse des coûts des demandeurs d'asile de pays dispensés de l'obligation de visa



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

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant 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.

Afin de répondre à l'intérêt des parlementaires, le DPB a préparé une estimation des coûts totaux, pour le gouvernement fédéral, liés aux demandeurs d'asile arrivés de pays exemptés de l'obligation de visa. Ce rapport présente un coût unitaire moyen par demandeur d'asile, en fonction des coûts engagés par les organismes du gouvernement fédéral qui participent au processus de demande d'asile.

**Analystes principaux :**

Lisa Barkova, analyste

**Préparé sous la supervision de :**

Mark Mahabir, directeur général par intérim, Analyse budgétaire et des coûts

Nathalie Desmarais, Marie-Eve Hamel Laberge, Martine Perreault et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez [contacter le Bureau du directeur parlementaire du budget](#).

**Yves Giroux**

**Directeur parlementaire du budget**

# Table des matières

---

Faits saillants.....	1
Résumé .....	2
Contexte .....	3
Processus de demande d'asile .....	3
Autorisation de voyage électronique .....	5
Analyse des coûts.....	8
Annexe A : Incertitude.....	11
Notes .....	13

# Faits saillants

---

Depuis 2017, la première année complète de mise en œuvre de l'autorisation de voyage électronique (AVE), le nombre de demandeurs d'asile a augmenté de 185 % (et de 49 % en moyenne par année). En même temps, la proportion de demandeurs d'asile dont la dernière demande de résidence temporaire approuvée était une AVE a augmenté, passant de 7 % (3 500) en 2017 à un sommet jamais vu de 21 % (19 155) en 2022, puis à 19 % (27 035) en 2023.

Le DPB estime que le coût moyen lié à chaque demandeur d'asile qui arrive avec une AVE pendant l'ensemble du processus de demande d'asile, qui peut s'étendre sur plusieurs exercices, s'établit à 16 500 \$ en 2024.

Si l'on tient compte des capacités organisationnelles, le coût lié aux demandeurs qui sont arrivés au Canada avec une AVE avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024, mais qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision définitive s'établit à un montant estimé de 455 millions de dollars au cours de la période quinquennale de traitement. Toutes les demandes présentées après cette date, qui devront aussi faire l'objet de décisions (et qui engageront des coûts) sont exclues.

# Résumé

---

Depuis 2016, le nombre de demandeurs d'asile augmente et a atteint un sommet record de 144 860 demandes en 2023<sup>1</sup>. Les demandeurs d'asile qui arrivent au Canada avec une autorisation de voyage électronique (AVE) représentent le groupe à la croissance la plus rapide lorsqu'on le compare aux autres types d'autorisations d'entrer au Canada (comme les visas).

Afin de répondre à l'intérêt des parlementaires, le DPB a établi un coût par demandeur d'asile arrivant au Canada avec une AVE, ainsi que le coût total associé au traitement des dossiers des demandeurs d'asile qui sont arrivés au Canada avec une AVE avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>2</sup>. Cette estimation de coûts ne comprend que les coûts variables directement associés au traitement des demandes ainsi qu'aux programmes fédéraux qui aident les demandeurs d'asile.

Le processus de demande d'asile est complexe et comporte plusieurs étapes. Par conséquent, le coût général varie en fonction du nombre d'étapes suivies avant qu'une décision définitive soit rendue ainsi que des temps d'attente prévus pour chaque étape. Le DPB estime que le coût moyen pour chaque demandeur d'asile qui arrive au Canada avec une AVE s'établit à 16 500 \$ en 2024 et varie de 9 055 \$ à 40 841 \$ (selon le nombre d'appels interjetés avant qu'une décision définitive soit rendue). Si l'on tient compte des capacités organisationnelles, le coût associé aux demandeurs d'asile qui sont arrivés au Canada avec une AVE avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024, mais qui n'avaient pas reçu de décision définitive à cette date s'élève à un montant estimé de 455 millions de dollars sur cinq ans.

# Contexte

---

## Processus de demande d'asile

---

Une demande d'asile peut être présentée à n'importe quel point d'entrée au moment de l'arrivée au Canada ou à un bureau intérieur<sup>3</sup>. Si l'agent détermine que la demande d'asile est admissible, il remet un formulaire Fondement de la demande d'asile qui doit être rempli dans les 15 jours et présenté à la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR)<sup>4</sup>.

Le demandeur d'asile devra ensuite soumettre tous les éléments de preuve pertinents à l'appui de sa demande d'asile à l'audience devant la SPR. Si la CISR accepte la demande d'asile, le demandeur d'asile obtiendra le statut de personne protégée au Canada.

Si la CISR rejette la demande pendant l'audience devant la SPR, le demandeur d'asile devra quitter le Canada ou envisager d'autres options, comme interjeter appel de la décision devant la Section d'appel des réfugiés (SAR) ou déposer une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale (CF)<sup>5,6</sup>.

Si le demandeur d'asile est visé par une mesure de renvoi du Canada, il peut présenter une demande d'examen des risques avant renvoi (ERAR) s'il croit qu'il sera soumis à une menace à sa vie ou à un risque de peines ou traitements cruels et inusités à son retour au pays.



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note :

PE : Point d'entrée

ASFC : Agence des services frontaliers du Canada

IRCC : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

FDA : Fondement de la demande d'asile

CISR : Commission de l'immigration et du statut de réfugié

SPR : Section de la protection des réfugiés

SAR : Section d'appel des réfugiés

CF : Cour fédérale

\* Le ministre peut interjeter appel de la décision devant la SAR.

## Autorisation de voyage électronique

---

En 2016, le gouvernement du Canada a instauré le programme d'autorisation de voyage électronique (AVE). Les étrangers venant de pays dispensés de l'obligation de visa ont besoin d'une AVE pour entrer au Canada par voie aérienne pour y séjourner pendant une courte période<sup>7</sup>. Ces voyageurs n'ont pas besoin d'une AVE lorsqu'ils arrivent au pays en voiture, en autobus, en train ou en bateau (y compris à bord d'un navire de croisière). Sous certaines conditions, les citoyens de certains pays visés par l'obligation de visa peuvent être admissibles à présenter une demande d'AVE plutôt qu'une demande de visa pour se rendre au Canada par avion<sup>8</sup>. Le processus de demande s'effectue en ligne. L'AVE coûte 7 \$ et est généralement accordée en quelques minutes.

Depuis 2017, la première année complète de mise en œuvre de l'AVE, le nombre de demandeurs d'asile a augmenté de 185 % (et de 49 % en moyenne par année).

La proportion de demandeurs d'asile dont la dernière autorisation d'entrer au Canada approuvée était une AVE a augmenté, passant de 7 % en 2017 à un sommet jamais vu de 21 % en 2022, puis à 19 % en 2023.

## Tableau 1

Nombre total de demandes d'asile reçues selon le type d'autorisation et l'année de la demande d'asile

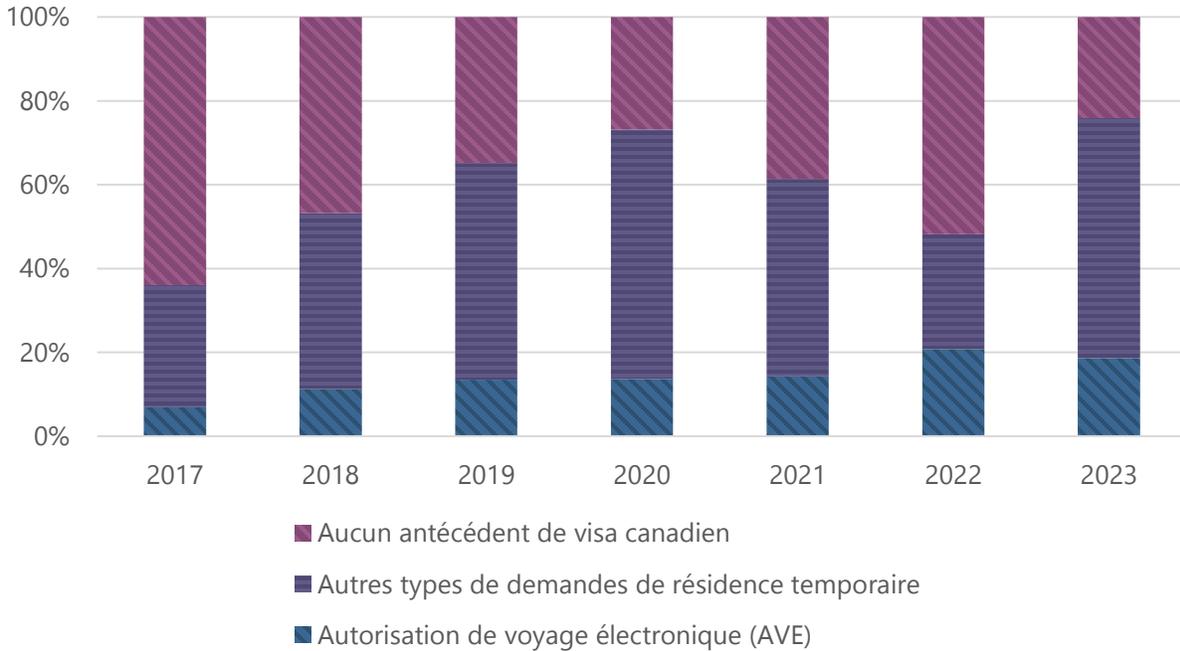
Année de la demande d'asile	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Augmentation de 2017 à 2023	Augmentation moyenne d'une année à l'autre de 2017 à 2023
Autorisation de voyage électronique (AVE)	3 500	6 195	8 640	3 235	3 575	19 155	27 035	672 %	90 %
Autres types de demandes de résidence temporaire	14 840	23 150	33 195	14 140	11 860	25 310	82 890	459 %	61 %
Pas de visa	32 555	25 840	22 340	6 375	9 715	47 850	34 935	7 %	52 %
<b>Total</b>	<b>50 895</b>	<b>55 185</b>	<b>64 175</b>	<b>23 750</b>	<b>25 150</b>	<b>92 315</b>	<b>144 860</b>	<b>185 %</b>	<b>49 %</b>

Source :

Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

**Figure 2**

Proportion des demandes d'asile reçues selon le type d'autorisation et l'année de la demande d'asile



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, selon les données d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

# Analyse des coûts

La méthode d'établissement des coûts utilisée dans cette section repose sur les coûts de traitement variables des demandes d'asile qui fluctuent en fonction du nombre de demandeurs d'asile. Elle ne comprend pas les coûts fixes comme ceux liés à la gestion du programme et à l'infrastructure, qui sont engagés sans égard au nombre de demandeurs d'asile.

Le DPB estime que le coût moyen pour chaque demandeur d'asile arrivant avec une AVE s'élève à 16 500 \$ en 2024<sup>9</sup>. Ce montant a été calculé en fonction de la probabilité de l'arrivée d'un demandeur d'asile à chaque étape du processus de demande d'asile et du coût variable moyen associé à cette étape. Si l'organisation concernée avait fait le suivi de la dernière demande de résidence temporaire approuvée du demandeur d'asile, le taux d'utilisation à l'étape en question a été calculé avec le nombre de demandeurs d'asile arrivant au Canada avec une AVE seulement<sup>10</sup>. Les coûts associés à chaque étape du processus de demande d'asile sont présumés identiques, peu importe le dernier statut de résident temporaire approuvé. En outre, les coûts des programmes fédéraux de soutien aux demandeurs d'asile ont été inclus dans cette estimation des coûts<sup>11,12</sup>. Les variations des temps d'attente attribuables à la complexité du processus de demande d'asile à plusieurs étapes et le nombre de demandeurs d'asile déjà dans le système peuvent entraîner un changement considérable du coût futur, pour le gouvernement fédéral, par demandeur d'asile.

Nous avons aussi déterminé le coût moyen des demandes d'asile où un demandeur d'asile obtient une décision favorable à la première audience devant la SPR et où la décision n'est pas portée en appel, ainsi qu'un scénario de coût élevé où une personne considérée comme n'étant pas un réfugié épuise toutes les procédures d'appel avant d'être renvoyée du Canada.<sup>13</sup>

## Tableau 2

### Coût par demandeur d'asile (dollars de 2024)

Scénario	Coût faible*	Coût moyen**	Coût élevé***
<b>Coût</b>	9 055	16 500	40 814

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

## Analyse des coûts des demandeurs d'asile de pays dispensés de l'obligation de visa

Note :

Le coût est indiqué en dollars de 2024, même si le processus peut durer plusieurs années.

\* Dans le scénario du coût faible, on suppose que le demandeur d'asile obtient une décision favorable après la première audience devant la SPR. Toutes les autres étapes du processus de demande d'asile sont réputées avoir une probabilité de zéro. Le temps d'attente présumé est de 1,5 an.

\*\* Dans le scénario du coût moyen, on suppose une probabilité moyenne pour l'ensemble des étapes du processus de demande d'asile. Le temps d'attente présumé est de 3,5 ans.

\*\*\* Dans le scénario du coût élevé, on suppose que le demandeur a deux audiences devant la SPR, deux audiences devant la SAR, présente une demande d'examen des risques avant renvoi (ERAR) et est éventuellement renvoyé. Toutes les autres étapes du processus de demande d'asile sont réputées avoir une probabilité moyenne. Le temps d'attente présumé est de 6 ans.

Le coût total lié au traitement des demandes d'asile de demandeurs d'asile arrivés au Canada avec une AVE avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024 et ceux dont les demandes d'asile ont déjà été présumées admissibles, mais qui n'ont pas encore reçu de décision définitive est estimé à 455 millions de dollars<sup>14</sup>. Si l'on tient compte du processus de demande d'asile à plusieurs étapes et des capacités organisationnelles, il faudrait jusqu'à cinq ans pour traiter ces demandes d'asile et les coûts annuels baisseraient à mesure qu'un nombre plus élevé de demandeurs obtient une décision définitive.

## Soutien fédéral aux demandeurs d'asile

Le gouvernement fédéral fournit un soutien direct aux demandeurs d'asile par l'intermédiaire de différents programmes :

1. Le Programme d'aide au logement provisoire (PALP) aide les provinces et les municipalités, selon le principe du partage des coûts, à fournir des logements comme des refuges, des chambres d'hôtel ou d'autres types de logements.
2. Le Programme fédéral de santé intérimaire (PFSI) pallie une lacune dans la couverture des soins de santé pour les réfugiés et les demandeurs d'asile jusqu'à ce qu'ils soient admissibles à une assurance provinciale ou territoriale.
3. Le Programme d'aide juridique aide les demandeurs d'asile à payer les coûts liés à leur demande d'asile, comme la préparation et la représentation de ceux-ci aux audiences de la CISR et les appels liés au processus de demande d'asile.

D'autres programmes, comme le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et l'Accord Canada-Québec soutiennent indirectement les services provinciaux fournis aux demandeurs d'asile.

### Tableau 3

Coût total du traitement des demandes d'asile existantes par année, en millions de dollars

Année	2024	2025	2026	2027	2028	Total
Total	148	122	90	76	20	455

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note :

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

Ce calcul ne tient pas compte des nouvelles demandes d'asile qui seront présentées au cours de ces années.

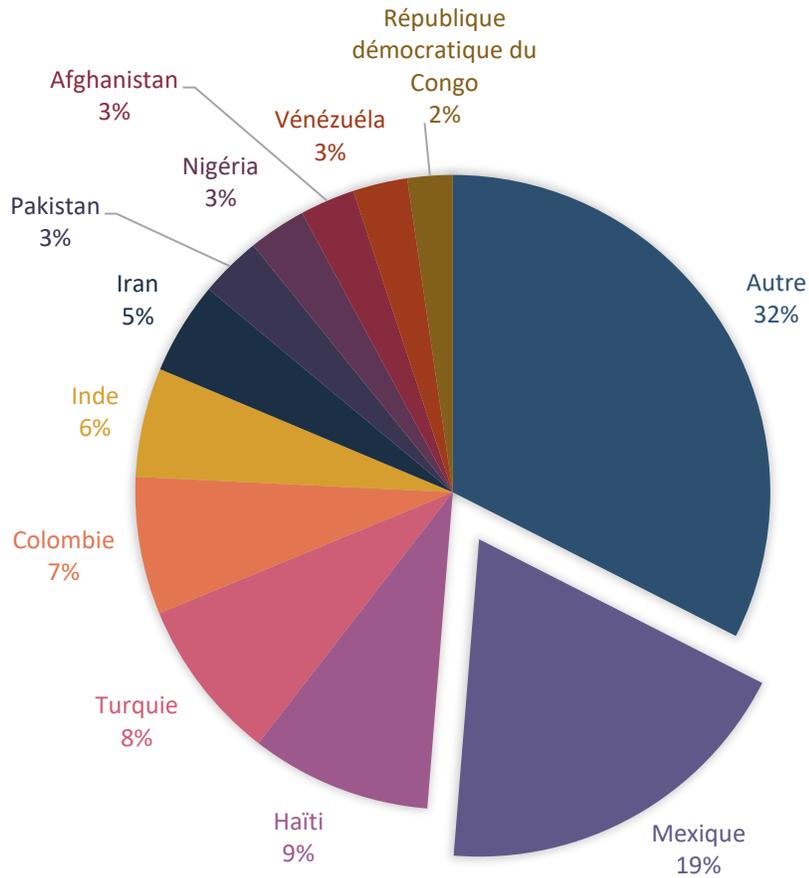
## Annexe A : Incertitude

---

Afin de répondre à une augmentation des demandes d'asile présentées par des citoyens mexicains qui sont refusées, retirées ou abandonnées, le gouvernement du Canada a mis à jour les exigences de voyage pour les citoyens mexicains qui arrivent au Canada<sup>15</sup>. Depuis le 29 février 2024, seuls les citoyens mexicains qui sont titulaires d'un visa de non-immigrant des États-Unis valide ou qui ont détenu un visa canadien au cours des 10 dernières années, et qui voyagent par avion avec un passeport mexicain peuvent demander une AVE<sup>16</sup>. Ceux qui ne satisfont pas à cette exigence doivent présenter une demande de visa de visiteur canadien. Étant donné que les demandeurs d'asile dont le pays de la persécution prétendue est le Mexique représentent la grande partie des demandes d'asile présentées récemment, cela pourrait avoir une incidence considérable sur les temps de traitement futurs, sur l'arriéré et, par conséquent, sur le coût par demandeur.

**Figure A-1**

Proportion des demandeurs d'asile dirigés par la Section de la protection des réfugiés par pays de la persécution prétendue, en 2023



Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget, selon les données de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

# Notes

---

<sup>1</sup> À l'exception des années 2020 et 2021, où le nombre de demandeurs d'asile a baissé à cause de la pandémie, avant de revenir à la tendance générale positive.

<sup>2</sup> En 2018, le DPB a publié un [rapport](#) semblable dans lequel il estimait le coût associé à la migration irrégulière à la frontière sud du Canada.

<sup>3</sup> Aux termes de [l'Entente sur les tiers pays sûrs](#), les demandeurs d'asile sont tenus de demander l'asile dans le premier pays sûr où ils arrivent (à moins qu'ils ne soient admissibles à une exception). Par conséquent, les personnes qui entrent au Canada depuis les États-Unis pour présenter une demande d'asile seront temporairement renvoyées aux États-Unis. En outre, une demande est considérée comme inadmissible si le demandeur a déjà présenté une demande d'asile au Canada ou s'il a obtenu l'asile d'un autre pays ou encore, qu'il est interdit de territoire en vertu de certains motifs liés à la criminalité ou à la sécurité.

<sup>4</sup> L'agent remettra aussi un document du demandeur d'asile (DDA), qui aidera le demandeur à accéder au Programme fédéral de santé intérimaire et à d'autres services au Canada. Il remettra aussi une lettre de confirmation de cas déferé, qui confirme que la demande d'asile a été déferée à la CISR.

<sup>5</sup> Les demandeurs d'asile ne peuvent interjeter appel devant la SAR dans les cas suivants : le demandeur d'asile est un étranger désigné; la demande d'asile a été retirée ou son désistement a été prononcé; la SPR a conclu que la demande d'asile n'a aucun minimum de fondement ou est manifestement infondée; la demande d'asile a été présentée à une frontière terrestre avec les États-Unis et elle a été envoyée à la SPR du fait que le demandeur d'asile est visé par une exception à l'Entente sur les tiers pays sûrs; le ministre a présenté une demande de constat de perte de l'asile, et la SPR a rendu une décision accueillant ou rejetant cette demande; le ministre a présenté une demande d'annulation de la décision ayant accueilli la demande d'asile, et la SPR a rendu une décision accueillant ou rejetant cette demande; la demande d'asile a été déferée à la CISR avant le 15 décembre 2012.

<sup>6</sup> Les demandeurs d'asile peuvent demander à la CF d'examiner les décisions rendues par la Section d'appel des réfugiés et la Section de la protection des réfugiés. La CF peut

confirmer la décision initiale de la CISR (le demandeur d'asile devra quitter le Canada) ou renvoyer le dossier du demandeur d'asile à la CISR aux fins de réexamen.

<sup>7</sup> Une AVE permet aux étrangers admissibles de se rendre au Canada par avion, mais pas de travailler ou d'étudier au pays.

<sup>8</sup> [Autorisation de voyage électronique \(AVE\) : citoyens de certains pays soumis à l'obligation de visa.](#)

<sup>9</sup> Il ne s'agit pas du coût annuel, mais du coût total moyen par demandeur d'asile pendant le processus de demande d'asile dans son ensemble, qui peut s'étendre sur plusieurs exercices financiers.

<sup>10</sup> Dans certains cas, le pays d'origine du demandeur d'asile ou le pays où celui-ci aurait été persécuté a été utilisé comme substitut pour la dernière autorisation d'entrée approuvée. En particulier, si le pays d'origine du demandeur d'asile est l'un des pays admissibles à l'AVE, on a supposé que la dernière autorisation d'entrée était une AVE.

<sup>11</sup> Les coûts des programmes fédéraux qui ne soutiennent pas directement les demandeurs d'asile (comme le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et l'Accord Canada-Québec) ont été exclus de l'estimation des coûts, car il était difficile d'estimer la partie de ces programmes qui représente une dépense pour les demandeurs d'asile.

<sup>12</sup> Aux fins du présent rapport, le DPB suppose que le gouvernement fédéral maintiendra le même niveau de soutien (par demandeur d'asile) par l'intermédiaire du Programme d'aide au logement provisoire (PALP).

<sup>13</sup> La probabilité qu'un scénario de coûts élevés se produise est faible.

<sup>14</sup> Ce coût ne comprend pas les coûts associés au contrôle initial de l'admissibilité et de la sécurité habituellement mené au moment où la demande d'asile est présentée.

<sup>15</sup> [Mise à jour des exigences de voyage pour les citoyens mexicains venant au Canada.](#)

<sup>16</sup> Avant le 29 février 2024, tous les citoyens mexicains pouvaient arriver au Canada par avion avec une AVE sans exigence supplémentaire. Maintenant, le Mexique fait partie des 15 pays dont les citoyens peuvent venir au Canada par avion avec une AVE au lieu d'un visa, seulement s'ils satisfont à certaines exigences.

RP-2425-007-S\_f

T\_RP\_3.1.0

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2024