

Programme des candidats de l'Ontario

Contexte

Il existe de nombreux programmes de sélection au moyen desquels nous pouvons accueillir les immigrants en Ontario. Tous ces programmes sont administrés exclusivement par le gouvernement fédéral, à l'exception du Programme des candidats des provinces lancé en 1998 pour donner aux provinces et aux territoires un moyen de combler des besoins en développement économique local. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada définit trois catégories potentielles d'immigration où un étranger peut obtenir le statut de résident permanent : immigration économique, regroupement familial et réfugiés. Les immigrants sélectionnés au moyen du Programme de désignation des candidats de l'Ontario (le Programme) sont réputés comme faisant partie de la catégorie « immigration économique », c'est-à-dire qu'ils doivent être sélectionnés selon leur contribution économique potentielle à la province.

Le Programme est administré par le ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère) en vertu d'une annexe à l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration. Même si l'accord est arrivé à échéance en 2011, l'annexe demeurera en vigueur jusqu'en mai 2015. Aux fins d'octroyer la résidence

permanente au Canada, cette annexe autorise l'Ontario à sélectionner et à recommander (« désigner ») au gouvernement fédéral un certain nombre d'étrangers, y compris les membres de leur famille qui les accompagnent. Chaque candidature doit être fondée sur la capacité de la personne à contribuer au développement économique de l'Ontario et sur la probabilité qu'elle puisse réussir son établissement économique dans la province.

Au moment de notre audit, toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception du Québec et du Nunavut, adhéraient au Programme des candidats des provinces. Parmi les administrations participantes, l'Ontario a été la dernière entité à adhérer au Programme, en 2007.

Volets du Programme

Les provinces et les territoires définissent les volets et les critères d'admissibilité de leur propre programme. Au moment de notre audit, le Programme de l'Ontario comptait trois volets :

- *Volet axé sur les employeurs* : Autorise les entreprises de l'Ontario à pourvoir de façon permanente des postes de professions libérales, de gestion et de métiers spécialisés avec des travailleurs étrangers (vivant à l'étranger ou au Canada en vertu d'un permis de travail temporaire au moment de présenter une

demande au Programme) et des étudiants étrangers titulaires d'un diplôme de premier cycle.

- *Volet des étudiants étrangers diplômés de l'Ontario* : Autorise les étudiants étrangers sur le point d'obtenir ou qui ont obtenu récemment une maîtrise ou un doctorat décerné par une université de l'Ontario à bénéficier d'une désignation sans avoir reçu une offre d'emploi.
- *Volet investissement* : Autorise les investisseurs à muter de façon permanente des employés (qui peuvent être des travailleurs étrangers au moment de présenter une demande au Programme ou des investisseurs individuels) en Ontario afin d'assurer la réussite à long terme de leur investissement dans la province, tout en créant des emplois pour les Ontariens.

La réglementation fédérale en matière d'immigration interdit la désignation des personnes qui s'engagent dans des « projets de placement liés à l'immigration », sauf si les critères du Programme autorisent ceux-ci (voir la **figure 1**). Les projets de placement liés à l'immigration sont des projets d'entreprise conçus principalement en vue d'amener des immigrants à s'établir au Canada plutôt que d'exploiter une véritable entreprise. C'est pour cette raison, entre autres, que les projets du volet investissement – qui concernent l'établissement de nouvelles activités commerciales ou l'expansion récente d'entreprises existantes en Ontario – doivent d'abord être approuvés par un ministère du gouvernement de l'Ontario qui connaît bien le secteur d'activité visé par le projet d'investissement (p. ex. le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport dans le cas d'un hôtel). L'objet de l'évaluation du Ministère est de déterminer si le placement engendrera des retombées considérables pour la province, s'il est raisonnable et viable, et si les postes demandés que l'on entend confier à des travailleurs étrangers sont des postes clés pour le succès à long terme du placement. Le Ministère peut ne pas tenir compte de l'évaluation d'un autre ministère en vue d'approuver un projet d'investissement. Une fois un tel projet approuvé, les travailleurs étrangers et/ou

les investisseurs individuels souhaitant travailler au projet et devenir des résidents permanents doivent présenter une demande au Ministère en vue d'être désignés comme candidats.

Est présentée, à la **figure 1**, une description détaillée des critères d'admissibilité aux diverses catégories de désignation et le nombre de candidats approuvés dans chacune.

Processus de désignation

Les candidats potentiels doivent remplir une demande de désignation en vue d'établir s'ils satisfont aux exigences du Programme, ce qui peut englober des exigences au titre du statut juridique, de l'expérience de travail, des études, des connaissances linguistiques et/ou du statut de résidence, avant d'être approuvés en tant que candidats dans le cadre du Programme. Dans le cas des candidats disposant d'une offre d'emploi, l'employeur doit d'abord produire une demande décrivant les particularités du poste; les responsables du Programme évaluent ensuite si le poste satisfait aux critères d'admissibilité pour ce qui est du type de poste, des taux salariaux et de la taille de l'employeur. Une fois le candidat approuvé, il recevra du Programme un certificat de candidat. Il disposera ensuite de six mois pour présenter une demande de visa de résident permanent auprès de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), qui évaluera aussi l'admissibilité du candidat. Il s'agit de s'assurer que le candidat ne pose pas un risque pour la sécurité nationale, qu'il n'est pas gravement malade et qu'il n'est pas un criminel. Au bout du compte, la décision concernant l'octroi d'un visa de résident permanent appartient au gouvernement fédéral.

Les demandeurs peuvent, dans le cadre du Programme, désigner des entités pour les représenter. Ces représentants sont autorisés à communiquer avec le Ministère au nom du demandeur. Le recours à un représentant n'est pas obligatoire. Il y a deux types de représentants : rémunérés et non rémunérés (p. ex. un parent). Les représentants rémunérés sont habituellement des avocats spécialistes de

Figure 1 : Survol des catégories de désignation, des critères d'admissibilité, des frais et de statistiques choisies

Source des données : ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international

Catégories de désignation (Année de début)	Désignation fondée sur : Offre d'emploi?	Critères : Volets employeurs/ investissement	Critères : Candidat potentiel	Désignés (2007-2013)	Nombre de résidents permanents (au 30 avril 2014)		
					Demandeurs principaux	Membres admissibles de la famille	Frais de demande
Travailleur étranger à la recherche d'un emploi auprès d'un employeur (2007)	Oui	Emploi spécialisé, permanent et à temps plein, au salaire du marché. L'employeur doit avoir des revenus bruts d'au moins 1 million de dollars (M\$) et compter cinq employés à temps plein dans la RGT ou des revenus bruts de 500 000 \$ et trois employés à temps plein ailleurs dans la province.	Le travailleur étranger doit : <ul style="list-style-type: none"> compter au moins deux années d'expérience à temps plein vérifiable dans la profession ciblée acquise durant les cinq dernières années. 	2 265	1 682	2 600	1 500 \$ (ailleurs que dans la RGT) ou 2 500 \$ (dans la RGT)
Travailleur ou investisseur étranger à la recherche d'un emploi dans un projet d'investissement (2007)	Oui	L'investissement doit totaliser au moins 3 M\$, créer au moins cinq nouveaux emplois nets, permanents et à temps plein, pour des Ontariens au titre du premier poste de candidat potentiel demandé (et un emploi permanent à temps plein pour chaque autre poste de candidat potentiel demandé); l'investissement doit être approuvé par un ministère de l'Ontario.	Le travailleur étranger doit : <ul style="list-style-type: none"> compter au moins deux années d'expérience vérifiable à temps plein dans la profession ciblée acquise durant les cinq dernières années. L'investisseur individuel doit : <ul style="list-style-type: none"> investir au moins 1 M\$ ou contrôler au moins 1/3 des capitaux propres du projet d'investissement (le moindre des deux); participer à la gestion active et suivie de l'entreprise; investir avant tout en raison de l'occasion d'affaires que présente le projet d'investissement et non en vue de s'acheter une résidence permanente. 	52	34	57	3 500 \$

Catégories de désignation (Année de début)	Désignation fondée sur : Offre d'emploi?	Critères : Volets employeurs/ investissement	Critères : Candidat potentiel	Nombre de résidents permanents (au 30 avril 2014)			
				Désignés (2007-2013)	Demandeurs principaux	Membres admissibles de la famille	Frais de demande
Étudiant étranger à la recherche d'un emploi auprès d'un employeur (2007)	Oui	Métier spécialisé, permanent et à temps plein, à un salaire de premier échelon. Contrats d'un an renouvelables acceptés au cas par cas. L'employeur doit avoir des revenus bruts d'au moins 1 M\$ et compter cinq employés à temps plein dans la RGT, ou des revenus bruts de 500 000 \$ et trois employés à temps plein ailleurs dans la province.	L'étudiant étranger doit être titulaire d'un grade ou diplôme admissible d'une université ou d'un collège canadien financé par des fonds publics. Étudiant admissible dans les deux années qui suivent l'obtention de son diplôme ou durant son dernier semestre d'études.	600	530	113	1 500 \$
Étudiant étranger titulaire d'un doctorat (2010)	Non		Doit être titulaire d'un doctorat décerné par une université ontarienne financée par des fonds publics.	107	49	35	1 500 \$
Étudiant étranger titulaire d'une maîtrise (2010)	Non		L'étudiant doit : <ul style="list-style-type: none"> être titulaire d'une maîtrise – sans égard au domaine – décernée par une université ontarienne financée par des fonds publics; démontrer une maîtrise du français ou de l'anglais; démontrer qu'il possède des économies (p. ex. au moins 11 086 \$ dans le cas d'une personne et 20 599 \$ dans le cas d'une famille de quatre); satisfaire aux exigences de résidence (avoir vécu en Ontario durant au moins un an dans les deux dernières années). 	2 081	1 572	390	1 500 \$
Total				5 105	3 867	3 195	

l'immigration, qui doivent être membres du Barreau du Haut-Canada, ou des consultants en immigration, qui doivent être membres du Conseil de réglementation des consultants en immigration du Canada. En 2013, 29 % des demandeurs en vertu du Programme ont eu recours à un représentant rémunéré.

Portée et justification du Programme

Durant la période de sept ans à partir du début du Programme, en 2007, jusqu'en 2013, l'Ontario a désigné en tant que candidats environ 5 100 travailleurs, investisseurs et étudiants étrangers pour qu'ils puissent travailler et vivre dans la province. Quelque 1 500 autres personnes ont été désignées en tant que candidats en vertu du Programme durant les six premiers mois de 2014. Tel qu'illustré à la **figure 1**, au 30 avril 2014, 7 100 personnes au total, à savoir 3 900 candidats et 3 200 membres de leurs familles, sont devenues des résidents du Canada dans le cadre du Programme. Le Ministère s'attend à ce que le gouvernement fédéral autorise l'Ontario à désigner jusqu'à 5 500 immigrants potentiels en 2015.

Comme la population de l'Ontario est vieillissante, il est probable que la province doive attirer davantage d'immigrants qualifiés. Dans plusieurs rapports récents, on souligne la pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Ontario. Par exemple, dans un rapport du Conseil pour l'emploi et la prospérité (le Conseil) publié en décembre 2012, on mentionne qu'en dépit de l'excellent système d'éducation et de la main-d'œuvre qualifiée du Canada, un certain nombre de secteurs éprouvent toujours de la difficulté à recruter des travailleurs ayant certaines compétences particulières, surtout dans les métiers spécialisés. Le Conseil estime que l'augmentation du nombre de nouveaux arrivants possédant les compétences recherchées par des employeurs de l'Ontario constituera un élément essentiel en vue de s'assurer que l'Ontario dispose d'une main-d'œuvre talentueuse de calibre mondial.

Le Programme de désignation des candidats de l'Ontario est de plus en plus attrayant pour les étrangers, car, en février 2014, le gouvernement fédéral a mis un terme tant au Programme d'immigration des investisseurs passifs (c.-à-d. des investisseurs qui ne participent pas activement aux activités ou à la gestion de l'entreprise) qu'au Programme d'immigrants entrepreneurs ciblant des gens d'affaires de l'étranger et ayant de l'expérience qui souhaitent être propriétaires d'une entreprise au Canada et participer activement à sa gestion.

Un calendrier des événements clés de l'évolution du Programme est présenté à la **figure 2**.

Fonctions et coûts du Programme

C'est la Direction de la sélection pour l'immigration du Ministère qui administre le Programme. Au 31 mars 2014, la Direction comptait 45 employés chargés du traitement des demandes et de la désignation des candidats, du développement et de la promotion du Programme, de la coordination fédérale-provinciale-territoriale, et des activités liées à l'intégrité du Programme en vue de repérer les fraudes en matière d'immigration. En outre, les ressources d'autres ministères sont utilisées pour évaluer divers aspects des demandes présentées en vertu du volet investissement.

En 2013-2014, les dépenses réelles de la Direction de la sélection pour l'immigration ont totalisé 3,1 millions de dollars. Le Ministère estime qu'une somme additionnelle de 600 000 \$ a été consacrée aux évaluations par les autres ministères ainsi qu'aux frais généraux, le coût total du Programme s'établissant à 3,7 millions de dollars. Les revenus du Programme, qui correspondent à la part non remboursable des frais de traitement des demandes, s'élèvent à 3,1 millions de dollars.

Figure 2 : Chronologie des grands événements – Programme de désignation des candidats de l'Ontario (Programme)

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

Date	Événement
Novembre 2005	Conclusion de l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration (ACOI), assorti d'une annexe prévoyant un projet pilote (échéance : 31 mars 2010)
Mai 2007	Lancement du Programme pilote comptant deux volets : employeurs et investisseurs multinationaux
2007	Nombre limite annuel de désignations en vertu du Programme fixé à 500
2009	Relèvement du plafond annuel de désignations à 1 000
Février 2009	Lancement du programme sous une nouvelle appellation : Perspectives Ontario : Programme de désignation des candidats de la province comptant les trois volets suivants : employeurs, étudiants étrangers avec offre d'emploi et investisseurs
Mars 2010	Prolongation de l'ACOI jusqu'au 31 mars 2011 et de l'Annexe autorisant le Programme jusqu'au 24 mai 2011
Avril 2010	Lancement du volet doctorat du Programme
Juin 2010	Lancement du volet maîtrise du Programme
Mars 2011	Prolongation de l'Annexe autorisant le Programme jusqu'au 24 mai 2012
2012	Relèvement du nombre limite annuel de désignations à 1 100
Mai 2012	Prolongation de l'Annexe autorisant le Programme jusqu'au 31 mai 2015
Septembre 2012	Établissement du service de l'intégrité du programme dont la mission est centrée sur l'assurance de la qualité, la prévention des fraudes et la gestion des risques
2013	Relèvement du nombre limite annuel de désignations à 1 300
2014	Relèvement du nombre limite annuel de désignations à 2 500
Février 2014	Dépôt du projet de loi 161 (<i>Loi sur l'immigration en Ontario</i>) à l'Assemblée législative
Mai 2014	Mort au feu du projet de loi 161 résultant de la dissolution de l'Assemblée législative en raison du déclenchement des élections de 2014

Objectif et portée de l'audit

L'audit avait pour objectif de déterminer si le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international disposait de processus et de systèmes efficaces aux fins du Programme de désignation des candidats de l'Ontario pour :

- faire en sorte que seuls des candidats qualifiés soient désignés aux fins de l'obtention du statut de résident permanent;
- déterminer si le résultat attendu du Programme est atteint, à savoir désigner des candidats qui contribueront au développement économique de l'Ontario et sont fortement susceptibles de réussir leur établissement économique en Ontario.

La haute direction du Ministère a examiné et accepté l'objectif de l'audit que nous avons proposé et les critères d'audit connexes.

Nous avons mené nos activités de la fin de février 2014 jusqu'à la fin de juin 2014, et nous avons effectué des suivis dans des secteurs additionnels jusqu'en août 2014. Notre travail d'audit a englobé des entrevues auprès de cadres et d'employés du Ministère, des examens de documents et de dossiers de demandes internes du Programme, l'analyse de données sur le Programme, la tenue d'un sondage sur l'éthique auprès d'employés actuels et anciens du Programme, et de la recherche sur les programmes de désignation de candidats d'autres provinces en vue de recenser les meilleures pratiques. Nous avons aussi rencontré des représentants de CIC, à Ottawa, afin de connaître la perspective du gouvernement fédéral pour ce qui est de la conception de programmes, des pratiques

de traitement des demandes et de l'évaluation des résultats de programme.

Durant notre audit, nous avons été saisis d'un certain nombre d'allégations à propos du fonctionnement du Programme et du risque que se poursuive l'examen de demandes provenant de personnes et d'organisations soupçonnées d'avoir participé à des fraudes en matière d'immigration et/ou à des projets illégaux de placement liés à l'immigration. Nous avons effectué un examen approfondi de ces allégations, de concert avec la Division de l'audit interne de l'Ontario et un conseiller externe. Lors de la rédaction de ce rapport, nous avons formulé des recommandations qui concernent non seulement les enjeux propres à notre audit de l'optimisation des ressources, mais aussi à ceux identifiés dans les allégations. De plus, en septembre 2014, à la lumière de recommandations de notre Bureau, le Ministère a transmis à des organismes d'application de la loi de l'information concernant certains cas.

Résumé

Le Programme de désignation des candidats de l'Ontario (le Programme) ne cesse de croître depuis son lancement en Ontario en 2007. On s'attend à ce que cette croissance se poursuive : le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère), qui supervise le Programme, s'attend à ce que le gouvernement fédéral autorise l'Ontario à désigner, en 2015, 5 500 immigrants potentiels aux fins de l'obtention de leur résidence permanente. Ce nombre est presque équivalent au nombre total de désignations autorisées pour l'Ontario de 2007 à 2013. Afin que seules des personnes qualifiées susceptibles de réussir leur établissement économique dans la province soient désignées en vertu du Programme, le Ministère doit se donner des processus robustes, justes et transparents qui lui permettent de prendre systématiquement les meilleures décisions en matière de désignation. Il doit aussi assurer le suivi

des personnes désignées dans le passé et déterminer dans quelle mesure elles ont réellement contribué au développement économique de l'Ontario.

Les programmes de sélection des immigrants présentent un risque élevé de fraudes en matière d'immigration. Un programme d'immigration ayant des lacunes pourrait être ciblé par des immigrants potentiels peu scrupuleux et les spécialistes en immigration qui les représentent.

Nous avons constaté dans notre audit l'existence d'un risque important que, en vertu du Programme, ce ne soient pas toujours des personnes qualifiées qui soient désignées et susceptibles d'engendrer des retombées économiques au profit de l'Ontario. Cela tient à l'absence d'outils nécessaires, dont des politiques, des procédures et de la formation, pour encadrer la prise de décisions cohérentes et éclairées par le personnel du Programme, surtout dans un milieu de travail où l'on mise énormément sur des employés temporaires et où le taux de roulement est élevé. Nous avons aussi constaté que le Ministère ne communiquait pas ses préoccupations en matière d'intégrité de programme aux employés internes et aux parties externes (organismes d'application de la loi et de réglementation) ayant besoin d'être informés et étant en mesure d'intervenir. Qui plus est, nous avons constaté que le personnel du Programme n'avait pas reçu de directives claires quant à la façon de traiter les situations potentielles de fraude et qu'aucun mécanisme anti-fraude n'avait été établi. Le Programme n'est pas doté d'un solide système de gestion des données et d'une fonction d'intégrité de programme qui faciliteraient la détection des demandes à risque élevé. Les évaluations du Programme n'ont pas été suffisamment approfondies et ne sont pas assez récentes pour savoir ce qu'il advient des candidats des divers volets du Programme une fois qu'ils ont été sélectionnés. En outre, le Ministère ne dispose pas de solides procédures de surveillance pour vérifier que les candidats, une fois au pays, exercent de fait des professions et métiers spécialisés qui contribuent au développement économique.

Plus particulièrement, nous avons constaté ce qui suit :

- **Des faiblesses importantes dans le processus d'évaluation des demandes :** La direction du Programme n'interdit pas aux demandeurs et représentants douteux de présenter de nouvelles demandes. (Habituellement, les représentants sont des consultants et avocats spécialisés en immigration autorisés à agir au nom d'un demandeur.) De 2007 à 2013, 20 % des 400 demandeurs rejetés l'ont été en raison de fausses déclarations. De janvier 2011 à avril 2014, les demandes produites par 30 représentants ont été rejetées parce qu'elles renfermaient des renseignements trompeurs ou frauduleux. Rien n'empêche les gens qui ont sciemment fait de fausses représentations à propos d'eux-mêmes ou de clients de présenter une nouvelle demande ou de représenter d'autres clients. Nous estimons qu'une pratique prudente consisterait à bannir les gens qui, preuve à l'appui, ont sciemment fait de fausses déclarations à propos d'eux-mêmes ou de clients. En outre, l'équipe du Programme n'assure pas le suivi des dossiers douteux qui ont été approuvés, mais qui sont quand même marqués comme devant faire l'objet d'un suivi en vue de s'assurer que les critères du Programme seront respectés dans l'avenir. D'octobre 2011 à novembre 2013, environ 260 dossiers approuvés ont été marqués aux fins de suivi. Nous en avons examiné un échantillon et constaté que seulement 8 % avaient fait l'objet d'un suivi. En avril 2014, 71 % de tous les candidats devant faire l'objet d'un suivi avaient reçu leur résidence permanente – le Ministère n'ayant pas saisi l'occasion d'annuler leur désignation si des préoccupations les concernant avaient été signalées.
- **Il existe un risque élevé de fraude à l'étape de la présentation des demandes :** En 2013, le personnel chargé de veiller à l'intégrité du Programme a assuré le suivi d'un échantillon

de travailleurs étrangers auparavant désignés comme candidats et ayant depuis reçu leur résidence permanente pour déterminer s'ils travaillaient dans les emplois approuvés. Il a constaté que l'on soupçonnait 38 % des candidats de l'échantillon d'avoir fait de fausses déclarations. Par ailleurs, la Classification nationale des professions (CNP) répartit les professions en cinq catégories (O, A, B, C, et D), CNP O et CNP A dénotant les professions hautement spécialisées exigeant des études universitaires et CNP D, les professions peu spécialisées n'exigeant pas de formation scolaire. Seuls les demandeurs disposant d'une offre d'emploi dans les trois niveaux de compétence les plus élevés (O, A, B) sont admissibles à une désignation. Depuis le début du Programme, 58 % des offres d'emploi relevaient des professions exigeant des études collégiales ou une formation en apprentissage (CNP B), l'autre 42 %, des postes de gestion ou des professions exigeant des études universitaires (CNP O ou A). Nous avons constaté qu'il était souvent difficile de faire la distinction entre un emploi de niveau CNP B et un emploi d'un niveau de compétence inférieur qui ne serait pas jugé admissible en vertu du Programme. Par conséquent, le risque de fausses déclarations est élevé. En fait, dans le cas des demandeurs qui avaient une offre d'emploi et qui ont été trouvés coupables d'avoir fait une fausse déclaration, 90 % disposaient d'offres pour des emplois de niveau CNP B.

- **L'équipe chargée de surveiller l'intégrité du Programme n'était pas pleinement mise à profit :** Le Ministère n'a entrepris de constituer une équipe chargée de surveiller l'intégrité du Programme qu'en 2012, cinq années après le lancement du Programme, et n'a commencé à élaborer un cadre d'intégrité de programme pour orienter le travail de l'équipe qu'au début de 2014. Nous avons aussi constaté que les préoccupations

cernées par l'équipe au terme d'enquêtes et de visites sur le terrain n'avaient pas été communiquées à l'interne et à l'externe aux parties qui avaient besoin d'être informées ou qui pouvaient intervenir à la lumière de cette information. Par exemple, en 2013, quand l'équipe a constaté que 38 % de l'échantillon des travailleurs étrangers désignés comme candidats et ayant depuis obtenu leur résidence permanente étaient soupçonnés d'avoir fait de fausses déclarations, la direction du Programme a demandé à l'équipe de ne pas communiquer les leçons apprises au terme des enquêtes avec le personnel chargé du traitement des demandes, ratant ainsi une occasion de mieux les renseigner et de renforcer les processus de diligence raisonnable.

- **Le Ministère a tardé à communiquer officiellement de l'information concernant l'utilisation abusive du Programme au gouvernement fédéral et aux organismes d'application de la loi appropriés :** Une fois que l'équipe de l'intégrité du Ministère eut recommandé que de l'information préoccupante tirée de dossiers de candidats et de demandes soit communiquée à des parties externes aux fins d'analyse plus approfondie, le Ministère a mis jusqu'à 15 mois pour transmettre cette information au gouvernement fédéral et aux organismes d'application de la loi. En outre, le Ministère ne leur a pas communiqué de l'information personnelle cruciale, retardant potentiellement la prise de mesures correctives à l'égard d'individus qui avaient abusé du Programme.
- **Le Programme ne dispose pas de processus pour assurer la transparence et éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents :** Même si le Ministère affirme publiquement que le traitement des demandes se fait selon le principe du premier arrivé, premier servi, certaines demandes sont traitées en priorité et au moins trois fois plus rapidement que les demandes non prioritaires. Bien que cette

pratique puisse parfois être justifiée – par exemple lorsque le statut juridique permettant à un demandeur de rester au Canada est sur le point d'échoir –, nous avons constaté une situation où les dossiers soumis par un certain représentant étaient assortis d'une priorité. Il s'agissait d'un ancien employé du Programme. Par ailleurs, certains représentants contactaient directement des employés du Programme pour demander la prolongation des délais de production de documents ou le traitement prioritaire de la demande de leurs clients. À CIC, seul un petit nombre d'employés traitent avec les représentants, et les demandes de renseignements de ces derniers doivent être présentées par écrit.

- **De nombreux employés du Programme sont des employés temporaires n'ayant reçu ni directives écrites, ni formation en cours d'emploi; le taux de roulement est élevé :** Au 31 mars 2014, seulement 20 % des employés du Programme étaient des employés permanents à temps plein du Ministère. Plus de la moitié étaient des employés saisonniers (c.-à-d. des employés à temps plein visés par des contrats annuels renouvelables de durée limitée qui travaillent 10 mois par année). Le reste du personnel était constitué d'employés en détachement du gouvernement fédéral, d'employés contractuels et d'étudiants coop. Cette dépendance à l'égard d'un effectif temporaire a favorisé un taux de roulement élevé, les employés quittant leur poste pour des emplois plus permanents ailleurs. De janvier 2012 à juin 2014, 31 employés ont quitté l'équipe du Programme et 59 s'y sont joints. En outre, même si le Programme existe depuis 2007, le Ministère ne s'est toujours pas donné un manuel de fonctionnement pour aider le personnel chargé de traiter les demandes à prendre des décisions d'admissibilité cohérentes. Aussi, au début de notre audit, aucun des employés chargés de traiter et d'évaluer des demandes n'avait reçu de

la formation propre au Programme. Durant notre audit, deux cours de formation ont été préparés à l'interne et présentés aux employés. Cependant, certains des sujets préoccupant le personnel n'y ont pas été abordés.

- **Le Ministère a utilisé des renseignements incomplets pour évaluer les résultats du Programme :** Dans une évaluation du Programme menée en 2013, on a constaté que la rémunération des candidats de l'Ontario (58 600 \$) était plus élevée que celle des candidats des autres provinces (43 300 \$) et du Programme des travailleurs qualifiés fédéral (35 700 \$). Cependant, l'analyse était fondée sur les déclarations de revenus de 2010 et, par conséquent, devait exclure la plupart des candidats sans offre d'emploi, car le Programme n'a commencé à les désigner qu'en 2010. Aujourd'hui, la majorité des candidats sont sans offre d'emploi. L'évaluation n'a également pas tenu compte des candidats qui n'ont pas produit de déclaration de revenus puisqu'ils n'avaient pas gagné de revenus. En outre, dans une évaluation du Programme en 2013, le Ministère a indiqué que, selon un sondage auprès des candidats ayant leur résidence permanente, 98 % des candidats qui avaient eu une offre d'emploi travaillaient et vivaient présentement en Ontario. Or, le Ministère n'a pas déclaré publiquement que le taux de réponse n'avait été que de 45 % et qu'il avait été impossible de communiquer avec les autres candidats.
- **L'impact économique de la désignation de candidats sans offre d'emploi n'a pas été évalué :** Disposer d'une offre d'emploi est un meilleur indicateur de succès économique que ne pas disposer d'une offre d'emploi. Néanmoins, les deux tiers des candidats en 2013 étaient sans offre d'emploi – surtout des personnes détenant un diplôme d'études supérieures d'une université de l'Ontario. Cette situation découle de la création d'une catégorie de désignation de candidats établie

par le Ministère en 2010, le volet des étudiants étrangers diplômés de l'Ontario, qui permet aux étudiants étrangers à qui une université de l'Ontario est sur le point de décerner ou a décerné récemment un doctorat ou une maîtrise d'être admissibles à une désignation sans avoir reçu une offre d'emploi. En mai 2012, le gouvernement fédéral a fait valoir ses préoccupations au Ministère, d'une part, soulignant qu'un volet de désignation de candidats titulaires d'un diplôme d'études supérieures sans offre d'emploi pourrait diminuer la qualité des candidats et, d'autre part, s'interrogeant sur la probabilité que ces candidats réussissent leur établissement économique. Au moment de notre audit, le Ministère ne faisait pas de suivi afin de déterminer si les candidats sans offre d'emploi ayant obtenu leur résidence en Ontario avaient décroché un emploi. Cette information aiderait le Ministère à déterminer si la désignation de personnes sur la seule base d'un diplôme d'études supérieures est souhaitable.

- **Les employeurs n'ont pas été tenus de tenter de faire du recrutement local dans 76 % des offres d'emploi faites à des demandeurs :** Le Ministère affirme publiquement que les postes examinés aux fins d'approbation par le Programme ne doivent pas avoir un effet négatif sur les possibilités d'emploi ou de formation des citoyens canadiens ou des résidents permanents de l'Ontario. À cet égard, les employeurs souhaitant faire approuver un poste à combler avec un étranger doivent faire la démonstration qu'ils ont déployé des efforts suffisants pour recruter localement avant de présenter une demande au Programme. Or, cette exigence ne vaut pas pour les employeurs qui souhaitent embaucher une personne qui étudie au Canada ou qui est titulaire soit d'un Permis de travail post diplôme, soit d'un Permis de travail temporaire (les deux étant délivrés par le gouvernement fédéral). De toutes les offres d'emploi faites

à des étrangers dans le cadre du Programme, 76 % ont été faites à des personnes dans ces catégories. Exempter les employeurs dont les candidats potentiels détiennent de tels permis de travail de devoir déployer des efforts suffisants pour recruter localement avant de présenter une demande au Programme pourrait nuire aux possibilités d'emploi des citoyens locaux et des résidents permanents.

- **Les contrôles concernant le système de gestion des cas et les certificats de désignation doivent être renforcés :** De graves problèmes d'intégrité des données ont été constatés au titre du système de gestion des cas utilisé pour conserver les décisions de cas, les renseignements des demandeurs et les documents clés. Par exemple, tous les utilisateurs peuvent entrer des décisions, modifier l'état de l'évaluation d'une demande et imprimer des certificats de désignation. Le système ne peut produire de rapports d'exception en vue d'assurer l'intégrité du Programme. Nous avons aussi constaté que des certificats vierges peuvent disparaître sans que l'on s'en rende compte puisque le Ministère ne procède pas au rapprochement des stocks de copie papier de certificat pour s'assurer qu'il n'en manque pas. Enfin, il est possible de produire des certificats de désignation factices en raison de la faiblesse des contrôles internes.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

L'immigration est une dimension très importante de notre avenir économique et de notre tissu social. Que l'immigration profite davantage à l'Ontario et aux nouveaux arrivants figure parmi les grandes priorités du gouvernement de l'Ontario.

Le Programme de désignation des candidats de la province (le Programme) est un moyen relativement nouveau et efficace pour l'Ontario de sélectionner les immigrants qui satisfont aux besoins en main-d'œuvre particuliers de

la province. L'élargissement du Programme est un élément clé de la stratégie d'immigration de l'Ontario.

Le Ministère s'est engagé à assurer l'intégrité et le succès continu du Programme et prend des mesures pour le renforcer. Par exemple, le Ministère a récemment collaboré avec CIC et conclu une entente d'échange d'information. Le Ministère a également donné de la formation au personnel et adopté de nouveaux protocoles en vue d'assurer l'intégrité et l'amélioration continue du Programme, et l'adoption de meilleures pratiques. De même, le Ministère a récemment retenu les services d'un consultant chargé d'examiner le Programme et de formuler des recommandations de façon à pouvoir composer chaque année avec un nombre croissant de demandes. Qui plus est, le Ministère a récemment entrepris un examen des divers programmes de désignation de candidats des administrations provinciales au Canada afin d'évaluer les meilleures pratiques et les défis communs; il ressort de cet examen que les fausses déclarations dans les demandes d'immigration, surtout dans la catégorie des placements dans des entreprises, sont courantes dans bon nombre des programmes de désignation de candidats des provinces.

Durant la présente session, le gouvernement de l'Ontario entend présenter de nouveau un projet de loi visant à renforcer le programme de sélection des immigrants de l'Ontario et à améliorer l'intégrité des programmes. Ce projet de loi comprendra des outils juridiques pour mieux appuyer tant les ententes d'échange d'information que l'exclusion des représentants, recruteurs et employeurs qui abusent du Programme. Le projet de loi sera aussi assorti de pénalités administratives pécuniaires et d'infractions.

En raison de la valeur de la citoyenneté canadienne, tous les programmes d'immigration participants sont la cible de fraudes et d'abus par des individus et des consultants en immigration peu scrupuleux. Le Ministère entend bien

demeurer vigilant pour assurer l'intégrité de ses programmes d'immigration.

Le Canada et l'Ontario doivent composer avec un vaste éventail de lacunes au titre des compétences dans des secteurs critiques. Parce que l'immigration au Canada est une responsabilité partagée entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales, le Ministère doit constamment s'efforcer d'équilibrer son action en vue de respecter les objectifs du gouvernement fédéral et de combler les besoins en main-d'œuvre de l'Ontario.

Le Ministère continuera à collaborer étroitement avec le gouvernement fédéral et tous ses partenaires pour veiller à ce que le Programme demeure un élément clé du façonnement d'une main-d'œuvre qualifiée et du maintien de la compétitivité mondiale de l'Ontario.

économique comparativement, par exemple, à 87 % en Saskatchewan, à 78 % au Manitoba et à 68 % en Alberta.

Le gouvernement fédéral fixe des limites de désignations au titre des programmes de désignation de candidats de chaque province, tout en tenant compte de la dimension économique de chacune. En 2012, le gouvernement fédéral a autorisé l'Ontario à désigner 1 100 candidats en vertu du Programme, ou 2 % du nombre total d'immigrants de la classe économique de cette année-là. La limite de désignations de l'Ontario est passée à 1 300 en 2013, puis à 2 500 en 2014, tel qu'illustré à la **figure 3**. En comparaison, toutes les provinces à l'ouest de l'Ontario disposaient, en 2013 et en 2014, d'une limite des désignations plus élevée que l'Ontario.

Le taux global d'approbation des demandes est élevé en Ontario

Le taux global d'approbation des demandes de désignation évaluées entre 2007 et 2013 est de 93 %. De l'ensemble des catégories de désignation, c'est le volet des investisseurs qui a enregistré le plus faible taux d'approbation, soit 53 %, alors que tous les autres volets ont eu un taux d'approbation d'au moins 90 %. Le Ministère attribue ce faible taux d'approbation à des préoccupations relatives aux dossiers des investisseurs.

Le fait de ne pas répondre aux critères d'admissibilité est la raison la plus fréquente évoquée pour refuser un demandeur. Par exemple, il n'a pu démontrer son intention de travailler et de s'établir en Ontario, il n'a pas fait état de l'expérience de travail requise, ou il participait à un projet de placement lié à l'immigration, ce que la loi fédérale en matière d'immigration interdit. Des demandeurs ont aussi été rejetés parce qu'ils ont produit des demandes incomplètes ou fait de fausses déclarations, entre autres, en annexant des lettres de référence factices ou de fausses offres d'emploi, ou encore en incluant d'autres renseignements faux ou trompeurs. Des 400 demandeurs rejetés entre 2007

Constatations détaillées de l'audit

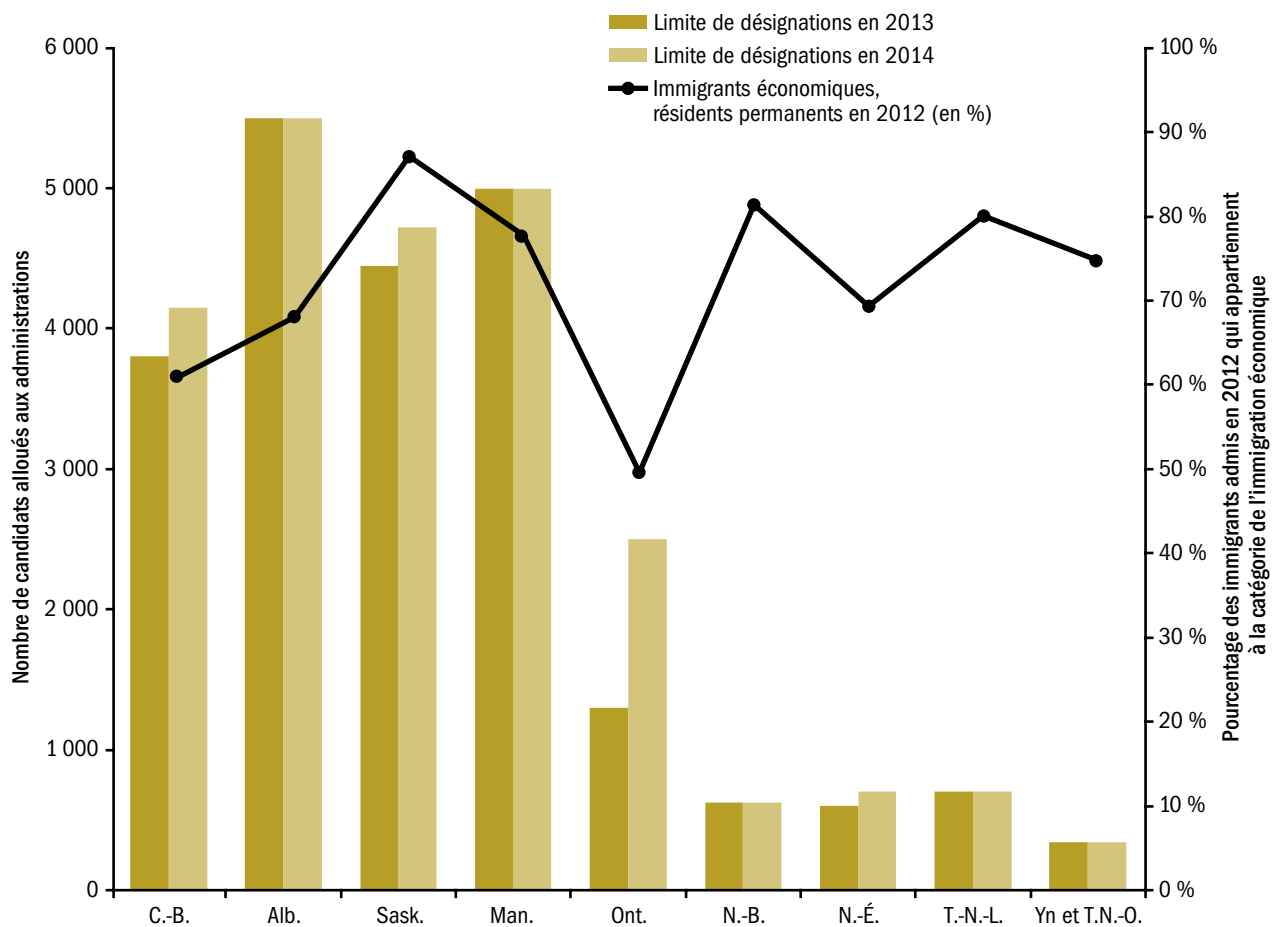
Limites de désignations et taux d'approbation

La direction du Programme sélectionne un petit nombre d'immigrants économiques pour l'Ontario

En 2012, dernière année où nous disposons d'information, l'Ontario a enregistré le plus grand nombre de nouveaux immigrants (99 000); en fait, la moitié des nouveaux immigrants au Canada se sont établis dans cette province. L'Ontario a aussi enregistré, au total, davantage d'immigrants économiques (49 000) que les autres provinces et territoires. Cependant, une plus forte proportion des nouveaux immigrants de toutes les provinces, hormis l'Ontario, s'inscrivaient dans la catégorie de l'immigration économique (plutôt que dans les catégories du regroupement familial et des réfugiés). Seulement la moitié des nouveaux immigrants de l'Ontario provenaient de la catégorie de l'immigration

Figure 3 : Nombre limite de désignations (2013, 2014) et proportion d'immigrants admis appartenant à la catégorie de l'immigration économique (2012), par province ou territoire

Source des données : ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international



et 2013, 71 % l'ont été au seul titre du non-respect des critères d'admissibilité; 20 % ont été rejetés en raison de fausses déclarations ou de fausses déclarations jumelées à d'autres motifs.

Même une fois désigné, il se peut que le gouvernement fédéral rejette un candidat qui ne respecte pas les critères d'admissibilité ou parce qu'il décide de passer outre à la recommandation de la province, ce qui est rare. Entre 2007 et 2013, le gouvernement fédéral a rejeté 58 candidats (1 % du nombre total de candidats désignés) qui avaient été approuvés par la province. Des représentants fédéraux nous ont indiqué qu'ils refusent environ 3 % des candidats désignés par les provinces à l'échelle nationale.

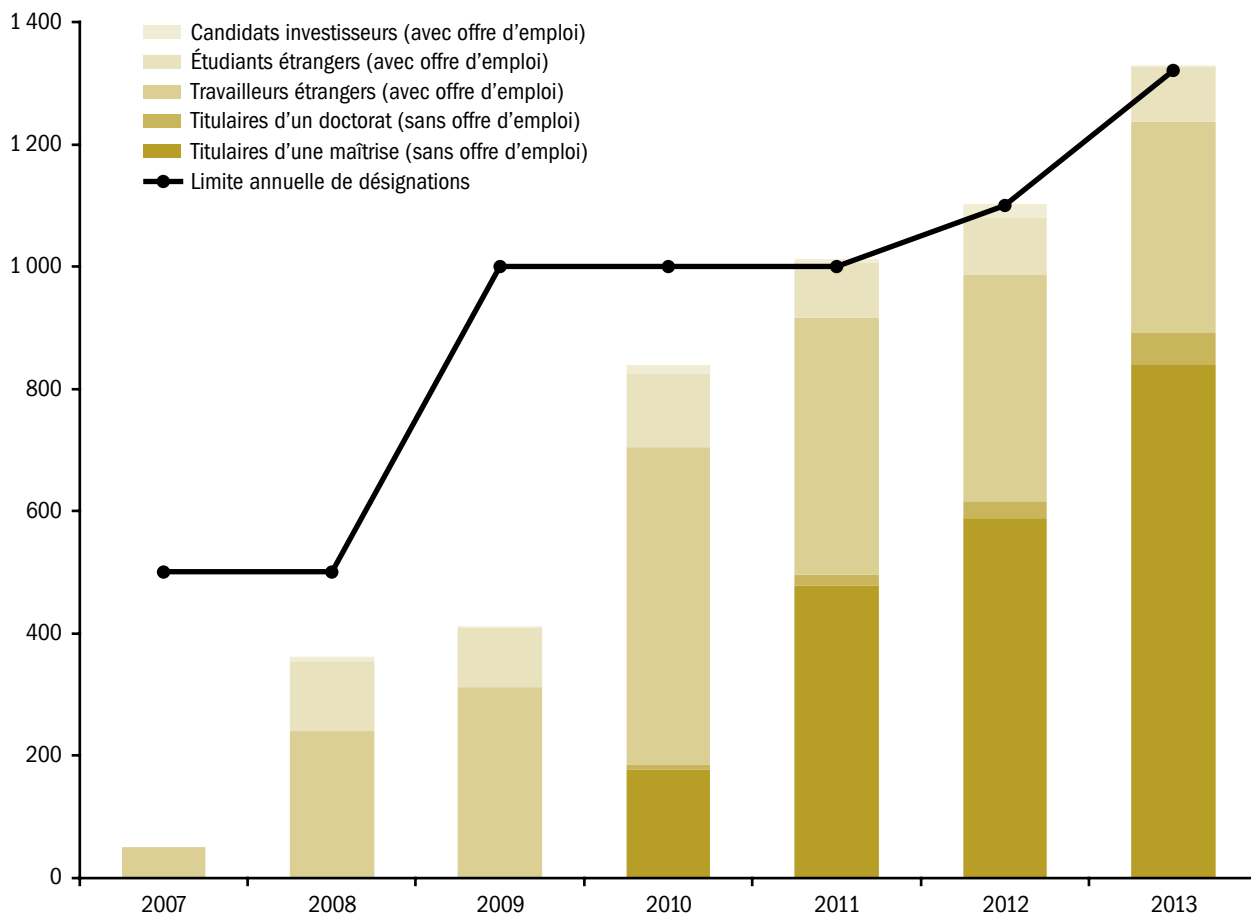
Impact de la conception actuelle du Programme

La majorité des candidats désignés étaient titulaires d'un diplôme d'études supérieures et sans offre d'emploi; leur impact économique n'a pas été évalué.

En 2013, les deux tiers des candidats ne disposaient pas d'une offre d'emploi, ce qui semble contraire au but du Programme de sélectionner des personnes susceptibles de contribuer au développement économique de la province. Les candidats sans offre d'emploi étaient surtout des personnes titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat décerné par une université de l'Ontario. Tel qu'illustré à la **figure 4**,

Figure 4 : Nombre total de candidats par catégorie de désignation et nombre limite approuvé de désignations, 2007-2013

Source des données : ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international



depuis la modification du Programme en 2010 autorisant les titulaires de maîtrise et de doctorat sans offre d'emploi à faire l'objet d'une désignation, la proportion de candidats désignés qui ne disposaient pas d'une offre d'emploi a augmenté considérablement. De fait, depuis 2012, les candidats sans offre d'emploi ont été plus nombreux que les candidats ayant une offre d'emploi. Le Ministère n'a pas déterminé quelle proportion de candidats devrait provenir de chaque volet, car il veut disposer d'une marge de manoeuvre pour pouvoir atteindre sa limite annuelle de désignations.

En mai 2012, le gouvernement fédéral a exprimé ses préoccupations au Ministère, craignant que le volet des diplômés d'études supérieures sans offre d'emploi ne réduise la qualité des candidats, et s'est interrogé sur la réussite de l'établissement

économique de ces candidats. Le gouvernement fédéral nous a indiqué que de tous les indicateurs de succès économique (p. ex. connaissances linguistiques, études et expérience de travail au Canada), disposer d'une offre d'emploi constitue l'un des indicateurs solides parce qu'il favorise la transition de l'école au marché du travail. On s'attendait aussi à ce qu'en vertu d'un Programme dont le but est de combler des besoins locaux immédiats en main-d'oeuvre, on exige des candidats qu'ils aient une offre d'emploi.

Le Ministère est d'avis que les étudiants étrangers titulaires d'un diplôme d'études supérieures d'une université de l'Ontario sont particulièrement attrayants, car ils ont des compétences transférables, sont très recherchés, ont des racines et des réseaux sociaux dans la province, parlent la

langue, ont des titres de compétences reconnus par les employeurs de l'Ontario, et sont en mesure de contribuer à la croissance de l'Ontario alors que la province transite vers une économie du savoir. En raison du niveau global de désirabilité de ces diplômés d'études supérieures, le Ministère n'a pas précisé que seulement ceux ayant fait des études dans des domaines donnés sont admissibles en vertu du Programme.

L'Ontario n'est pas la seule entité à s'être doté de volets de programme n'exigeant pas une offre d'emploi. Au moment de notre audit, nous avons constaté que l'Alberta et le Manitoba désignent aussi comme candidats certains travailleurs qualifiés sans offre d'emploi. Par exemple, en Alberta, les personnes ayant un certificat valide dans un métier désigné et celles qui ont une expérience de travail à l'échelle locale dans des professions admissibles en génie peuvent présenter une demande sans offre d'emploi. Au Manitoba, les personnes qui peuvent faire valoir un fort sentiment d'appartenance à la province parce que des membres de leur famille ou des amis y vivent ou encore parce qu'elles y ont étudié ou travaillé, et qui satisfont aux critères des connaissances linguistiques, d'études, d'expérience de travail et d'adaptabilité peuvent présenter une demande sans offre d'emploi. Par ailleurs, certains programmes d'immigration fédéraux, dont le Programme des travailleurs qualifiés fédéral et le Programme de la catégorie de l'expérience canadienne, autorisent les personnes ayant fait certaines études et possédant une certaine expérience de travail à devenir résidents permanents sans offre d'emploi. Au moment de notre audit, le Ministère nous a indiqué qu'il examinait la possibilité d'ajouter un autre volet n'exigeant pas une offre d'emploi : les travailleurs étrangers francophones.

Néanmoins, nous avons constaté les points suivants eu égard au volet du Programme touchant les étudiants étrangers titulaires d'un doctorat ou d'une maîtrise et sans offre d'emploi :

- Le Ministère n'a pas assuré un suivi approprié auprès des candidats sans offre d'emploi accueillis en Ontario en vue de déterminer

s'ils ont trouvé un emploi. Ce suivi permettrait d'établir si la désignation de personnes sans offre d'emploi mais titulaires de diplômes d'études supérieures peut engendrer des retombées économiques positives. Le Ministère a mené des enquêtes en 2010 et en 2013 pour mesurer les résultats, mais les échantillons de ces enquêtes concernant ce volet du Programme n'étaient pas suffisants (moins de 5 % de tous les candidats désignés sans offre d'emploi ont répondu au questionnaire). Du très faible nombre de répondants, 87 % ont signalé qu'ils avaient un emploi, et 86 % ont indiqué détenir un emploi dans un domaine au moins légèrement relié à leurs études.

- En 2010, le Cabinet a instruit le Ministère de ne lancer le volet de la maîtrise qu'une fois achevée une évaluation du volet du doctorat. Or, le volet de la maîtrise a été lancé à peine deux mois après le volet du doctorat et sans évaluation de ce dernier. Le Ministère a indiqué que le lancement du volet de la maîtrise découlait d'une directive ministérielle, mais n'a pu produire d'autorisation formelle.

Bon nombre d'offres d'emploi des candidats relevaient des professions exigeant des études collégiales ou une formation en apprentissage

De 2007 à 2013, de l'ensemble des candidats qui avaient une offre d'emploi, 58 % relevaient des professions exigeant des études collégiales ou une formation en apprentissage (voir la **figure 5**). Les cinq professions des candidats les plus fréquentes se trouvaient dans cette catégorie : briqueteurs, charpentiers, machinistes et vérificateurs de l'usinage et de l'outillage, cuisiniers, et couvreurs. L'autre 42 % des candidats occupaient des emplois exigeant des études de niveau supérieur : 14 % en gestion et 28 % dans des postes exigeant des études universitaires. Pour les demandeurs des catégories exigeant une offre d'emploi, le Programme exige qu'il s'agisse d'un emploi à temps plein et dans une

Figure 5 : Types de professions des candidats avec offre d'emploi, 2007-2013 (en %)

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

Année	CNP 0 ¹	CNP A ²	CNP B ³
2007	0	16	84
2008	5	26	69
2009	7	23	70
2010	14	22	64
2011	18	37	45
2012	21	34	45
2013	17	27	56
Total	14	28	58

1. Postes de gestion.

2. Professions exigeant des études universitaires.

3. Professions exigeant des études collégiales ou une formation en apprentissage.

profession hautement spécialisée, ce qui, selon la CNP englobe les professions suivantes :

- Niveau 0 – postes de gestion;
- Niveau A – professions exigeant des études universitaires;
- Niveau B – professions exigeant des études collégiales ou une formation en apprentissage.

En vertu du Programme, les demandeurs ayant une offre d'emploi dans une profession des niveaux C et D ne sont pas acceptés : il s'agit de professions exigeant habituellement une formation de niveau secondaire ou une formation spécifique à la profession, ainsi que de professions exigeant de la formation en cours d'emploi. Nous avons constaté que la direction du Programme a correctement rejeté les candidats ayant indiqué dans leur demande posséder des compétences inférieures au niveau exigé par la profession.

Nous avons aussi constaté que depuis le début du Programme jusqu'au 30 avril 2014, des 90 demandeurs connus ayant une offre d'emploi qui avaient fait de fausses déclarations, la plupart disposaient d'offres d'emploi dans une profession du niveau B de la CNP. Faire la distinction entre les postes de niveau B de la CNP et les postes moins spécialisés n'est pas une science exacte. Par exemple, d'après le site Web fédéral où sont

décrits les niveaux des postes, un cuisinier, poste du niveau B de la CNP, prépare et fait cuire des plats et des repas complets, et supervise les activités opérationnelles d'une cuisine. Par ailleurs, un aide de cuisine, une profession de niveau D de la CNP, prend les commandes des clients, lave et tranche des denrées alimentaires, utilise le four, et sert des aliments aux clients au comptoir ou à la table de buffet. Parfois, les descriptions de travail sont fort similaires, et parce que le public y a accès dans Internet, des demandeurs peuvent volontairement exagérer leur description de travail afin de la faire correspondre à une catégorie d'emplois approuvée.

Il est difficile de déterminer si le Programme contribue à la satisfaction des besoins en main-d'oeuvre régionaux

Il est difficile de déterminer si le Programme contribue réellement à la satisfaction des besoins en main-d'oeuvre régionaux, premièrement, parce que le Ministère n'a pas accès aux données régionales de main-d'oeuvre et, deuxièmement, parce que le Programme désigne des étrangers pour exercer des professions dont les perspectives d'emploi sont inférieures à la moyenne, ce dont le gouvernement est conscient. Ces points sont illustrés dans plusieurs études récentes :

- Dans un rapport publié en juin 2013 par le Conference Board du Canada, on mentionne que l'Ontario doit composer avec une pénurie de compétences et non de travailleurs. Selon le rapport, ces lacunes au titre des compétences sont constatées dans certains des secteurs d'activité économique les plus importants de la province (dont le secteur manufacturier; les soins de santé; les services professionnels, scientifiques et techniques; et le secteur financier), et existent dans de nombreuses collectivités à l'échelle de l'Ontario. Or, les employeurs investissent dorénavant moins dans la formation et le perfectionnement. En fait, le Conference Board du Canada a constaté que les dépenses

directes en formation et en perfectionnement ont reculé de près de 40 % entre 1993 et 2013. Selon le personnel du Ministère, comme les employeurs exigent la possession immédiate des compétences et ne disposent pas toujours d'un budget pour former des Ontariens de leur région, cela fait de l'immigration une véritable solution de rechange.

- Dans un rapport d'avril 2014 de l'Institut C.D. Howe sur les travailleurs étrangers temporaires au Canada, on mentionne qu'il n'existe pas de données sur les postes vacants par profession ou niveau de compétence. De même, le vérificateur général du Canada a noté dans son rapport du printemps 2014 que Statistique Canada disposait de données limitées sur les postes vacants dans les petites régions géographiques, rendant ainsi impossible de cerner où dans une province ou un territoire se trouvent ces postes vacants. En fait, dans le *Rapport de la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario* déposé en 2012 (le rapport Drummond), il est recommandé que l'Ontario prône la collecte de données infraprovinciales (régionales) pour permettre une prise de décisions et une élaboration de politiques plus efficaces. Au moment de notre audit, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international et le ministère de la Formation et des Collèges et Universités ont tous deux confirmé qu'ils ne disposent pas de données régionales sur l'offre de main-d'oeuvre et la demande de compétences.
- Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités compile périodiquement des données sur les perspectives d'emploi dans diverses professions en Ontario. On y détermine les professions où les diplômés récents et les nouveaux immigrants éprouveront de la difficulté à se trouver du travail par rapport aux autres professions. En 2009, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités a estimé qu'environ 30 professions présentaient des perspectives d'emploi

inférieures à la moyenne jusqu'en 2013. Or, on constate que, de 2009 à 2013, 115 candidats désignés ont eu l'autorisation d'émigrer au Canada pour exercer ce type de profession. Même si, dans ces cas, des employeurs avaient fait des offres d'emploi, il pourrait s'agir d'emplois de courte durée et les candidats pourraient éprouver de la difficulté à exercer une autre profession s'ils devaient être congédiés.

Dans la plupart des cas, les employeurs n'ont pas eu à prouver qu'ils ne pouvaient recruter localement

Même s'il est indiqué dans le site Web du Programme que les postes soumis pour approbation ne doivent avoir aucune répercussion négative sur les possibilités d'emploi ou de formation des citoyens canadiens ou des résidents permanents de l'Ontario, les employeurs n'ont pas été tenus de faire la démonstration qu'ils avaient tenté de recruter des employés localement pour 76 % des postes approuvés entre 2009 et 2013 (période pour laquelle on dispose de données).

Dans le formulaire de demande à remplir pour faire approuver un poste destiné à un étranger, il est précisé que les employeurs doivent démontrer, à la satisfaction de la direction du Programme, qu'ils ont déployé des efforts suffisants pour recruter des citoyens canadiens ou des résidents permanents vivant en Ontario pour pourvoir le poste. Cette exigence ne s'applique pas à l'employeur si le candidat visé par la demande de désignation est titulaire d'un Permis de travail temporaire ou d'un Permis de travail post diplôme, ou si le candidat étudie au Canada.

Le gouvernement fédéral impose aux employeurs d'effectuer une étude d'impact sur le marché du travail avant de délivrer un Permis de travail temporaire dans le but de confirmer qu'aucun travailleur canadien n'est disponible pour faire le travail. Dans le cadre de cette étude, les employeurs doivent prouver qu'ils ont annoncé l'offre d'emploi dans des médias acceptables durant

une période définie. Or, cette étude demeure valide pour une période pouvant atteindre quatre ans, période où les conditions du marché du travail peuvent changer considérablement. Exempter les employeurs ayant des demandeurs titulaires de ce permis de prouver à la direction du Programme qu'ils ont tenté de recruter localement pourrait avoir des répercussions sur les possibilités d'emploi des citoyens et résidents permanents de la région.

L'Ontario n'est pas la seule à agir ainsi – la Colombie-Britannique et l'Alberta se sont donné des politiques similaires. Selon le Ministère, les employeurs qui ont investi quatre ans dans la formation d'un travailleur étranger temporaire souhaiteraient avoir la possibilité de conserver un employé ayant une expérience canadienne.

Le gouvernement fédéral n'impose pas aux employeurs d'effectuer une étude d'impact sur le marché du travail avant de délivrer un Permis de travail post diplôme ou lorsque les candidats des employeurs étudient au Canada. Il s'ensuit que le Ministère peut difficilement exempter les employeurs de l'obligation de déployer des efforts pour recruter localement dans ces cas. Mais selon le Ministère, cette exemption est justifiée parce que le Canada voudra que les personnes qui ont fait leurs études au pays restent au pays.

RECOMMANDATION 1

Pour veiller à ce que le Programme de désignation des candidats de la province produise le résultat attendu, c'est-à-dire désigner des candidats qui contribueront au développement économique de l'Ontario et qui réussiront fort probablement leur établissement économique en Ontario, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- fixer une limite à la proportion de candidats qui peuvent être acceptés sans offre d'emploi;
- examiner plus soigneusement les demandes des candidats concernant des postes de niveau B de la CNP eu égard aux fausses

déclarations relatives à l'expérience de travail ainsi que les offres concernant des emplois qui s'inscrivent, de fait, dans une catégorie de postes peu spécialisés;

- obtenir des données sur la main-d'oeuvre par région et par profession, et utiliser les données sur le marché du travail du ministère de la Formation et des Collèges et Universités concernant les professions présentant de meilleures perspectives d'emploi afin de prioriser les postes à approuver;
- définir des formes acceptables d'efforts de recrutement local, et exiger des employeurs entendant embaucher des étudiants étrangers de prouver ce qu'ils ont fait pour tenter de recruter des citoyens canadiens ou des résidents permanents vivant en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère évaluera et examinera l'établissement d'une limite quant à la proportion de candidats pouvant être acceptés sans offre d'emploi, tout en tenant compte de constatations de recherche et d'évaluations et en effectuant une analyse de données sur les résultats. Cependant, le Ministère devra maintenir son orientation visant à attirer des immigrants qui présentent un grand capital humain – il s'agit de la méthode de sélection empruntée dans la plupart des cas d'immigration économique au Canada dans les années 1990 et 2000.

En septembre 2014, le Ministère a retenu les services d'un consultant chargé d'examiner tous les volets du Programme et de développer un outil d'évaluation des risques qui sera mis en oeuvre au début de 2015. Le personnel du Programme se servira de cet outil pour déterminer quelles demandes devraient faire l'objet de vérifications additionnelles et d'une enquête.

Le Ministère reconnaît les défis que pose la CNP, en particulier la catégorie des professions de niveau B. Le Ministère collaborera avec le gouvernement fédéral en vue d'examiner le

vaste éventail de professions de cette catégorie et se penchera sur l'amélioration des critères du Programme à la lumière d'une analyse des retombées économiques réelles. De même, on s'attend du personnel du Programme qu'il examine toutes les demandes afin de s'assurer que les particularités du poste correspondent fidèlement à l'offre d'emploi destinée à un demandeur. Le Ministère renforcera cette pratique auprès de chaque employé au moyen de séances de formation (début de 2015), de compléments de formation réguliers et de bulletins opérationnels.

Des défis inhérents importants liés à la fiabilité et à la robustesse des données sur les marchés du travail locaux et des prévisions les concernant restreignent la possibilité de disposer de prévisions valables à propos de la demande pour des professions et de l'offre de main-d'oeuvre. Il faut tenir compte de ces restrictions lors de l'utilisation des outils d'information sur le marché du travail dans la perspective de l'élaboration de politiques et de programmes. La direction du Programme n'a pas entrepris de classer les professions selon un indice de désirabilité en vue d'éclairer ses décisions de sélection. Les débats se poursuivent concernant les déséquilibres du marché du travail, le Canada et les provinces ne s'entendant pas à propos de la nature et de l'étendue de ces déséquilibres à l'échelle nationale, provinciale et locale. L'accès à des données améliorées sur le marché du travail pourrait aider les décideurs à régler leurs désaccords. Sans égard à la valeur potentielle de telles prévisions, de nombreux experts ont fait valoir les risques inhérents à des prévisions par profession, qui sont particulièrement pertinents au niveau local.

Le Ministère est à élaborer une politique concernant les efforts de recrutement acceptables que devraient déployer les employeurs pour veiller à ce que le recrutement de citoyens canadiens ou de résidents permanents ne soit pas touché quand des offres d'emploi sont faites à des étudiants étrangers. De l'information sur

les formes acceptables de recrutement local sera définie dans le manuel opérationnel et sera rendue publique.

Environnement de traitement

Modèle de dotation instable

Tel qu'illustré à la **figure 6**, le Programme compte beaucoup d'employés temporaires et à court terme. Il en a résulté un taux de roulement élevé et le risque de la prise de décisions incohérentes, ce qui exige une plus grande surveillance et de la formation continue.

Lors du lancement du Programme, l'autorisation a été donnée de combler jusqu'à neuf postes à temps plein ou équivalents temps plein (ETP). À l'époque, la limite de désignations était de 500. En 2014, le nombre de postes autorisés est passé à 16 ETP quand le nombre limite de désignations a atteint 2 500. (Au moment de notre audit, seuls 9 des 16 ETP du Programme étaient utilisés.) Afin de combler les besoins en dotation, le Ministère a réaffecté des employés d'autres programmes et des employés d'un autre ministère. De plus, en 2010, on a entrepris de détacher au Programme des fonctionnaires fédéraux et, en 2012, on a commencé à embaucher des employés saisonniers (c.-à-d. des employés à temps plein visés par des contrats annuels renouvelables de durée limitée qui travaillent 10 mois par année). Ces employés temporaires ne sont pas compris dans l'effectif approuvé de 16 ETP, mais le Ministère a obtenu du financement pour régler les coûts de la main-d'oeuvre temporaire.

Au 31 mars 2014, le Programme disposait au total de 45 employés (voir la **figure 6**). La direction du Programme s'attend à devoir compter sur une équipe mixte d'employés permanents et saisonniers. Toutefois, la dépendance envers un effectif temporaire pourrait engendrer davantage de roulement, les employés pouvant décider de quitter leur poste, comme cela s'est déjà produit, pour des postes plus permanents ailleurs. De janvier 2012 à juin 2014,

Figure 6 : Ventilation du personnel du Programme par type d'emploi et fonction au 31 mars 2014

Source des données : ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international

	Temps plein	Saisonnier*	Détachement	À contrat	Étudiants coop	Total
Cadres supérieurs	3	0	0	0	0	3
Élaboration du Programme	3	2	0	2	1	8
Intégrité du Programme	0	2	2	0	0	4
Traitement des demandes	3	19	3	0	0	25
Autre(s)	0	2	0	2	1	5
Total	9	25	5	4	2	45

* Un travailleur saisonnier s'entend d'un employé à temps plein visé par un contrat annuel renouvelable de durée limitée qui travaille 10 mois par année.

31 employés ont quitté le Programme. Durant cette période, 59 personnes ont commencé à travailler au Programme, sans compter les employés saisonniers qui sont revenus. Cette instabilité a engendré un risque de prise de décisions incohérentes, qui exige une surveillance accrue et la formation constante du personnel.

Aucun manuel de fonctionnement durant les sept premières années

Bien que le Programme ait été lancé en 2007, le Ministère ne disposait toujours pas, au moment de notre audit, d'un manuel de fonctionnement pour encadrer la prise de décisions cohérentes sur l'admissibilité par l'équipe chargée du traitement des demandes. Les employés du Programme ont reçu des directives lors de leur encadrement surtout par des employés de niveau supérieur de l'équipe. Bien que le Ministère ait produit un manuel de fonctionnement en 2011, il n'a jamais été utilisé et aucune des sections du manuel n'a été transmise à l'équipe. On y abordait divers sujets qui, à notre avis, auraient favorisé une meilleure compréhension du personnel sur la façon de traiter les dossiers de manière efficace et cohérente. Même si des gabarits ont été mis à la disposition des employés chargés du traitement des demandes, ils n'étaient pas aussi exhaustifs que les listes de contrôle figurant dans le manuel de fonctionnement de 2011, qui auraient pu aider le personnel de traitement à déterminer si certains documents étaient acceptables en tant

que preuve. On nous a indiqué que le manuel, au moment de son élaboration, avait été validé par des employés chargés du traitement des demandes, mais la direction du Programme n'aimait pas le manuel et estimait qu'il était inutilisable. En février 2014, au début de notre audit, le Ministère a entrepris de produire un nouveau manuel de procédures. Notre examen révèle que la version 2014 du manuel est largement inspirée du contenu du manuel de 2011, qui n'avait pas été diffusé. Au terme de notre audit, le nouveau manuel était en voie d'être approuvé par le Ministère.

Aucune formation spécifique au Programme durant les sept premières années

Il existe trois types d'employés dans l'équipe de traitement des demandes : les employés qui fournissent du soutien administratif, ceux qui évaluent les dossiers et recommandent leur approbation ou rejet, et ceux qui prennent les décisions définitives. Avant le début de notre audit, le personnel de l'équipe de traitement qui évalue les dossiers a reçu de la formation en mode jumelage. Bien que le personnel ait reçu de la formation officielle de CIC sur les lois fédérales en matière d'immigration, il n'a eu droit à aucune formation officielle à propos d'aspects particuliers du Programme, par exemple, les critères du Programme, la détection de fraudes et l'utilisation du système d'information de la gestion de cas. Durant notre audit, en avril 2014, deux

employés ayant des connaissances en formation ont donné à l'équipe de traitement un cours d'une semaine où ont été abordés des sujets particuliers au Programme. En outre, l'un des formateurs a présenté un cours de trois jours sur les techniques d'entrevue.

Tous les employés de l'équipe de traitement qui sont investis du pouvoir de faire des recommandations à propos des demandes ont assisté aux deux cours de formation donnés en avril 2014. Toutefois, aucun des employés ayant véritablement le pouvoir de prendre des décisions concernant des demandes n'a assisté à l'un ou l'autre des cours parce que le Ministère estimait qu'ils possédaient suffisamment d'expérience. Ces employés auraient pu contribuer aux discussions entre les membres de l'équipe de traitement et favoriser le traitement cohérent des demandes.

Le cours de formation d'une semaine a été préparé sans consultation de l'équipe de traitement. Par conséquent, certains sujets qui la préoccupaient n'ont pas été abordés durant la formation, notamment la façon d'évaluer si les employeurs déployaient des efforts suffisants pour recruter des Ontariens à l'échelle locale avant d'embaucher d'éventuels candidats désignés.

Le personnel du Programme n'a pas fait l'objet de vérifications de sécurité

Le personnel du Programme ne fait pas l'objet de vérifications de sécurité. La politique du gouvernement prévoit la tenue d'une vérification de sécurité quand un employé a accès à de l'information sensible. Même si le personnel du Programme traite de l'information sensible concernant des immigrants potentiels, au moment de l'audit, ils n'étaient pas tenus de subir une vérification de sécurité. Par contre, les employés affectés à l'immigration au gouvernement fédéral sont obligés de subir une telle vérification. En juin 2014, le Ministère a rempli, eu égard à certains postes, le gabarit standard d'évaluation des risques servant à déterminer si un employé doit faire l'objet d'une vérification de

sécurité. Selon l'évaluation du Ministère, certains employés du Programme devraient faire l'objet d'une vérification de sécurité approfondie. Or, au terme de l'audit, aucune vérification de sécurité n'avait encore été effectuée.

Certains employés perçoivent des manquements à l'éthique dans le cadre du Programme

L'éthique est particulièrement importante dans des programmes tels que ceux portant sur la sélection d'immigrants, où le risque inhérent de fraude est élevé. Des représentants du service des ressources humaines du Ministère nous ont indiqué que les nouveaux employés ont droit à une séance d'orientation sur les conflits d'intérêts. Hormis les politiques générales du gouvernement en matière d'éthique et de conflits d'intérêts, le Programme n'est pas assujéti à des exigences plus rigoureuses. Des directives sur la divulgation et l'enquête en matière d'actes répréhensibles sont énoncées dans la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*.

Durant l'audit, nous avons constaté que certains représentants communiquaient directement avec des employés du Programme afin de demander soit de prolonger la période de production des documents requis, soit de traiter en priorité les demandes de leurs clients. Certains employés ont perçu du favoritisme à l'égard d'anciens employés chargés de soumettre des demandes de désignation au nom de demandeurs. À CIC, par contre, seul un nombre restreint d'employés sont autorisés à interagir avec les représentants, et ces derniers ne peuvent poser des questions en personne ou au téléphone, mais doivent s'adresser par écrit aux responsables des programmes d'immigration. Cette pratique favorise la transparence, contribue à l'établissement de relations sans lien de dépendance entre les représentants et les employés du Programme, et permet d'éviter les conflits d'intérêts réels et apparents.

Nos préoccupations à propos du Programme nous ont incités à mener un sondage auprès

d'employés actuels du Programme et d'anciens employés (ceux qui ont quitté leur poste au cours de la dernière année) afin d'évaluer leur expérience et leurs perceptions à l'égard de leur environnement éthique en milieu de travail. Le taux de réponse à notre sondage a été de 88 %. Tous les employés qui ont répondu au sondage ont convenu que l'éthique et l'intégrité sont des dimensions critiques du secteur public et un volet important de l'accomplissement de leur travail de fonctionnaire. Plus du tiers (35 %) ont indiqué que le type de travail effectué dans leur milieu de travail présente un risque élevé d'écarts de conduite ou d'activité frauduleuse chez le personnel du Programme. Parmi les autres réponses d'intérêt, mentionnons :

- 39 % ont indiqué ne pas avoir reçu de formation adéquate pour savoir quoi faire si un collègue ou un subalterne les aborde avec un dilemme éthique ou un cas de conflits d'intérêts.
- 30 % ont mentionné que la direction n'avait pas fait valoir l'importance de l'intégrité et ne prêchait pas par l'exemple pour ce qui est d'afficher un comportement éthique; 24 % ne se sentaient pas à l'aise de discuter avec leur superviseur/gestionnaire de problèmes d'éthique survenus dans leur milieu de travail. Qui plus est, 27 % ne croyaient pas que les cadres prendraient des mesures correctives appropriées si des cas de conduite contraire à l'éthique leur étaient signalés.
- 24 % ignoraient à qui signaler des incidents de conduite contraire à l'éthique ou des soupçons de fraude concernant des employés du Programme, et 22 % n'étaient pas certains.
- 19 % ont été témoins ou étaient personnellement au courant d'au moins un type de manquement à l'éthique ou d'activité frauduleuse commis par un employé du Programme dans leur milieu de travail durant la dernière année, et 19 % avaient des doutes. Voici les trois principales raisons de ne pas signaler un manquement à l'éthique ou une activité frauduleuse : ils n'estimaient pas que le cas

serait traité de façon appropriée (55 %); ils craignaient des représailles (45 %); ils ne savaient trop à qui le signaler (45 %).

- 24 % n'estimaient pas que les politiques et pratiques en vigueur en matière de valeurs et d'éthique aidaient effectivement à instaurer un environnement éthique dans le cadre du Programme.

RECOMMANDATION 2

Pour que le Programme de désignation des candidats de l'Ontario (le Programme) dispose des ressources et des outils nécessaires à son fonctionnement dans un solide environnement éthique, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- évaluer ses besoins en dotation et examiner la pertinence de son modèle de dotation actuel;
- se donner un manuel de fonctionnement et le mettre à jour périodiquement après consultation du personnel du Programme;
- améliorer le plan de formation de tous les employés du Programme à la lumière de leurs besoins, dont prévoir de la formation en matière d'éthique et à propos des attentes de la direction;
- exiger que les employés du Programme obtiennent une évaluation de sécurité;
- renforcer les procédures qui favorisent le maintien d'un environnement éthique au sein du Programme en conformité avec les dispositions de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, dans le but d'éviter les conflits d'intérêts et d'assurer la divulgation des actes répréhensibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En septembre 2014, le Ministère a retenu les services d'un consultant pour procéder à un examen de l'organisation et prodiguer des conseils sur la future structure organisationnelle du

Programme. Sa mission englobe un examen des besoins en dotation et du modèle actuel de dotation. Le Ministère s'attend à ce que les besoins en dotation du Programme évoluent considérablement au cours des 12 prochains mois en raison : i) de la réintroduction prévue du projet de loi en matière d'immigration qui englobera des dispositions relatives aux activités d'exécution de la loi et à l'échange d'information; ii) du lancement en janvier 2015 du modèle Entrée express – un nouveau modèle de sélection des candidats à désigner; iii) de la rationalisation et de l'intégration des méthodes de travail du volet investissement.

En juin 2014, le Ministère a diffusé un projet de manuel de fonctionnement appelé à devenir un outil de travail des employés. Le manuel est en voie d'être révisé par un consultant à la lumière des commentaires de partenaires internes et externes. Le manuel fait aussi l'objet d'un examen par un consultant, qui prodiguera des conseils et proposera des outils concernant le volet investissement. Une fois achevés les examens et les révisions, le Ministère s'attend à ce que le manuel soit mis à jour de façon régulière au moyen de bulletins opérationnels.

Le Ministère croit profondément en la formation des employés. Le Ministère officialisera la structure actuelle de mentorat et de formation en milieu de travail des agents de traitement principaux et subalternes. Il étoffera et améliorera aussi les programmes de formation existants en établissant des plans et des calendriers de formation annuels pour tous les employés du Programme. Le Ministère entend mettre à jour la formation donnée en avril 2014 à l'équipe de traitement qui évalue les demandes et fait des recommandations, et établir un programme de formation destiné aux employés qui fournissent du soutien administratif. Tous les membres de l'équipe de traitement recevront de la formation dans leurs programmes de formation respectifs au début de 2015. Les employés appelés à prendre des décisions définitives concernant les désignations participeront aux initiatives de

formation. Le Ministère entend élaborer des possibilités de formation en participant à un groupe de travail interministériel de l'Ontario à l'intention des enquêteurs et des inspecteurs. Enfin, le Ministère entend se donner une capacité interne de formation.

En outre, le consultant devrait faire des recommandations concernant une stratégie de formation pour le personnel actuel et nouveau. La stratégie de formation renforcera et intégrera la formation sur le cadre éthique du gouvernement.

Le Ministère attribue une priorité élevée à l'intégrité des programmes et aux pratiques éthiques. Le Ministère a mené à terme une évaluation des risques liés aux vérifications de sécurité de tous les postes du Programme et se conforme aux exigences de la politique gouvernementale en matière de vérification des antécédents au moment de pourvoir des postes afin de se donner des contrôles à l'égard de son personnel.

Pour renforcer les dispositions relatives aux conflits d'intérêts, les responsables du Programme : i) intégreront les exigences relatives aux conflits d'intérêts dans les lettres d'offre d'emploi et les ententes de rendement; ii) intégreront de la formation sur les conflits d'intérêts dans les séances d'information destinés aux nouveaux employés; et iii) imposeront un cours annuel de formation en ligne sur les conflits d'intérêts. Le Ministère évaluera ces mesures au cours de la prochaine année afin de déterminer si d'autres outils sur les conflits d'intérêts ou le Code de conduite s'imposent.

Évaluation et traitement des demandes

Le processus d'évaluation des demandes présente des lacunes

Dans le cadre de notre audit, nous avons cerné des faiblesses dans le processus d'évaluation des

dossiers des demandeurs – avec et sans offre d'emploi – et des employeurs présentant une demande d'approbation d'un poste à doter avec un immigrant potentiel.

Le Ministère nous a signalé que le processus habituel pour confirmer la légitimité de l'information concernant un demandeur consiste à effectuer des entrevues et des visites sur les lieux (depuis 2012), à vérifier les documents, essentiellement en consultant Internet, et à obtenir davantage de documents et de précisions des demandeurs.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de demande traités en 2013 afin de déterminer comment l'équipe de traitement avait vérifié le respect des critères d'admissibilité et si les notes dans les dossiers étaient suffisamment détaillées pour justifier les décisions de désignation. Dans la majorité des cas échantillonnés, nous avons relevé des indications démontrant que le personnel du Programme avait documenté l'évaluation des critères d'admissibilité, et avait vérifié l'existence d'expérience antérieure de travail des travailleurs étrangers afin de confirmer le respect des exigences du Programme. Cependant, nous avons observé les lacunes suivantes au titre du processus d'évaluation :

- L'équipe de traitement ne vérifie pas systématiquement l'information recueillie, par exemple, au moyen d'entrevues téléphoniques et de visites sur les lieux. Effectuer des entrevues et des visites des lieux n'est peut-être pas nécessaire dans tous les cas, mais comme le Ministère ne dispose pas d'un processus d'identification des dossiers à risque élevé les plus susceptibles d'être frauduleux, le personnel n'a pas de directives lui indiquant quand appliquer de telles procédures de vérification.

Bien qu'il n'existe aucun moyen de repérer les dossiers où il y a eu des entrevues personnelles, un membre du personnel ne pouvait se souvenir que de huit entrevues en personne (tenues d'août 2013 à mai 2014). Dans tous les cas, la demande a été rejetée, ce qui met en lumière l'utilité de mener davantage

d'entrevues en personne. Dans ces huit cas, le personnel a réclamé des entrevues en personne parce que le poste ne semblait pas du tout convenir au demandeur, ou le personnel soupçonnait qu'il y avait eu fraude ou fausse déclaration. Le personnel du Ministère pouvait aussi mener des entrevues téléphoniques. Nous avons constaté que seulement 11 % des dossiers approuvés échantillonnés portaient des indications d'une entrevue téléphonique. De janvier 2012 à avril 2014, il n'y a eu que 66 visites sur les lieux. Il s'agissait surtout de visites chez des employeurs, mais aussi, parfois, de visites sur les sites de projet d'investissement. Environ 40 % de ces visites ont été menées dans le cadre du processus de diligence raisonnable lors de l'évaluation du dossier, et environ 60 % en vue de faire un suivi de demandeurs déjà approuvés. Il n'y a eu aucune visite sur les lieux avant la mise sur pied de l'équipe de l'intégrité du Programme en 2012. Et il n'y a eu aucune visite sur les lieux d'avril 2014 à juin 2014 parce que les employés qui les pilotaient habituellement avaient tous quitté le Programme.

- Dans environ 10 % des demandes de candidat que nous avons échantillonnées, la copie de la photo du passeport soumise était trop embrouillée ou trop floue pour confirmer à une date ultérieure l'identité du candidat faisant l'objet d'un suivi. L'Ontario accepte que les candidats fournissent une photocopie ou une copie numérisée des pages de passeport. Le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan ont aussi adopté cette pratique. Par ailleurs, le Canada et la Colombie-Britannique exigent la production de photographies véritables.
- Dans 85 % des demandes que nous avons échantillonnées, nous n'avons relevé aucune indication démontrant que les agents de traitement avaient vérifié si le candidat avait déjà présenté une demande en vertu du Programme dans le passé, et que cette dernière avait été rejetée. De telles vérifications

constitueraient une étape importante en vue de s'assurer que le personnel chargé du traitement fasse davantage preuve de diligence raisonnable. Il s'agit d'une mesure tout particulièrement importante dans un milieu où le taux de roulement du personnel et le nombre d'incidents de fraude liés à des demandes sont élevés.

- En vertu du Programme, les demandeurs doivent produire une version traduite de leurs documents qui sont rédigés dans une autre langue que le français ou l'anglais. Le traducteur doit déclarer devant une personne recevant des serments qu'il a fait une traduction fidèle et exacte des documents produits. Or, à l'opposé de l'Alberta et de la Saskatchewan, l'Ontario n'exige pas que le traducteur soit membre d'une association professionnelle reconnue et ne précise pas que le traducteur ne doit pas être le représentant récompensé du demandeur (p. ex. un consultant en immigration) ni travailler pour ce dernier. Nous avons vu des exemples où les documents du demandeur ont été traduits par des personnes à l'emploi de la même entreprise que le représentant récompensé.
- Un même employé du Programme n'évalue pas en même temps les demandes de candidats connexes (p. ex. ceux dont les offres d'emploi proviennent d'un même employeur). Ces demandes sont plutôt réparties entre les employés de traitement disponibles selon le principe du premier arrivé, premier servi. Si des demandes connexes étaient évaluées par un même employé de l'équipe de traitement, il serait peut-être possible de dégager plus rapidement des tendances et de procéder sans tarder à un examen plus approfondi dès que l'on soupçonne qu'il s'agit d'une demande douteuse.
- Parfois, quand les critères d'admissibilité ne sont pas pleinement satisfaits, il se peut que la demande soit quand même approuvée en vertu d'un processus d'examen spécial où le

gestionnaire approuve le dossier à sa propre discrétion. Le Ministère nous a indiqué que cela se produit, par exemple, lorsque le taux salarial d'un demandeur déroge légèrement du taux salarial prescrit pour le poste, ou lorsqu'un candidat étudiant diplômé vit en Ontario depuis 11 mois plutôt que depuis les 12 mois exigés. Cependant, on ne mentionne pas dans le projet de manuel de fonctionnement les circonstances où il est possible de recourir à ce processus d'examen spécial. La direction du Programme ne dispose pas non plus de statistiques quant à la fréquence du recours à ce processus.

Demandes des employeurs

Dans le cas des demandes présentées par des employeurs pour faire approuver des postes à combler avec des immigrants potentiels, nous avons constaté les problèmes suivants :

- Même si le personnel du Programme est tenu de vérifier auprès du ministère du Travail que l'employeur se conforme bien au règlement en matière de santé et de sécurité du ministère du Travail, nous avons constaté qu'environ 20 % des demandes des employeurs traitées en 2013 ont été approuvées sans que cette vérification soit faite. De même, en vertu de la loi, les entreprises du secteur de la construction doivent s'enregistrer auprès de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail si elles satisfont à certains critères. Bon nombre de candidats désignés ayant une offre d'emploi travaillent dans ce secteur, mais les employés du Programme ne vérifient pas si les employeurs disposent d'assurance pour protéger les candidats désignés éventuels.
- Il n'est pas défini en vertu du Programme ce qui constitue des efforts suffisants en matière de recrutement local qu'un employeur demandeur doit déployer. Il s'ensuit que divers niveaux d'efforts de recrutement déployés

par les employeurs sont jugés acceptables. Quand les employeurs sont tenus de produire de l'information à propos de leurs efforts de recrutement local pour confirmer qu'ils ne parviennent pas à doter leur poste avec des travailleurs locaux, il pourrait s'agir d'offres d'emploi affichées dans les sites Web de la compagnie; d'offres d'emploi dans les petites annonces en ligne ou dans les médias imprimés; ou encore d'offres affichées dans le Guichet emplois du gouvernement fédéral (une base de données en ligne d'offres d'emploi). L'équipe de traitement nous a indiqué que ce qui constitue des efforts suffisants est quelque peu nébuleux. Plus particulièrement, on ne précise pas la durée d'affichage d'une offre d'emploi. Nous avons examiné un échantillon de postes approuvés et constaté qu'un éventail de méthodes ont été utilisées pour afficher des offres pendant des périodes de durée variable. Par exemple, dans le cas d'emplois similaires dans le secteur de la construction de la région du grand Toronto (RGT), un employeur a affiché son offre d'emploi pendant 45 jours dans un site Web de petites annonces, alors qu'un autre employeur a fait passer une annonce dans un quotidien local sans fournir de preuve de la durée de la passation de son annonce. Les deux formules ont été acceptées en tant que preuve d'efforts de recrutement local. À l'opposé, dans le cas de travailleurs étrangers temporaires dans des postes hautement spécialisés, le gouvernement fédéral exige des employeurs qu'ils annoncent les emplois durant au moins quatre semaines dans le Guichet emplois national et qu'ils utilisent aussi deux autres méthodes définies (p. ex. médias imprimés, sites Web généraux d'affichage d'offres d'emploi et/ou sites Web spécialisés consacrés à des types d'emplois particuliers).

Étudiants étrangers ayant reçu une offre d'emploi

Dans le cas des étudiants étrangers ayant reçu une offre d'emploi, le personnel du Ministère n'applique pas de façon uniforme les critères liés au poste. Pour qu'un étudiant étranger soit admissible à être désigné afin d'obtenir sa résidence permanente, son offre d'emploi ne doit pas concerner obligatoirement un poste permanent à temps plein. Il pourrait s'agir d'un contrat renouvelable d'un an. Même si le Ministère affirme publiquement qu'il examinera au cas par cas de tels contrats renouvelables, nous avons constaté que le personnel de traitement n'a pas reçu de directives à propos de ce qui constitue une offre d'emploi renouvelable acceptable. L'un des employés à qui nous avons parlé estimait que tous ces contrats étaient des offres d'emploi acceptables n'exigeant l'exercice d'aucun discernement au cas par cas.

Candidats ayant un diplôme d'études supérieures

Dans le cas des candidats ayant un diplôme d'études supérieures (une maîtrise ou un doctorat) décerné par une université de l'Ontario mais sans offre d'emploi, nous avons cerné les lacunes suivantes dans un échantillon de demandes traitées en 2013 :

- Afin de déterminer si un candidat a résidé en Ontario durant la période exigée, le personnel du Programme obtient habituellement toutes les pages de son passeport pour calculer la période nette durant laquelle le candidat a vécu en Ontario. Dans 22 % des demandes échantillonnées, nous avons constaté que, soit les pages de passeport étaient illisibles, soit il y avait des pages manquantes. Il serait donc impossible de déterminer si le candidat a résidé en Ontario durant la période requise.
- Dans 7 % des cas, le personnel du Programme a jugé satisfaisante une déclaration du candidat précisant qu'il comptait des amis en Ontario et que cela constituait une preuve appropriée de son intention de s'établir en Ontario.

- Même si les étudiants titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat peuvent présenter une demande en vertu du Programme sans offre d'emploi, seuls ceux qui sont titulaires d'une maîtrise doivent satisfaire aux exigences en matière d'actif. On s'assure ainsi que le titulaire d'une maîtrise qui est sans offre d'emploi a les moyens financiers de vivre en Ontario dans l'attente de se trouver un emploi rémunérateur. Les fonds reçus de la famille sont acceptés en tant que preuve que ce titulaire peut être autonome même si les responsables du Programme ne peuvent obliger la famille à continuer à lui prodiguer du soutien financier une fois qu'il se sera établi en Ontario. Qui plus est, on ne tient pas compte spécifiquement de l'endettement étudiant du titulaire de maîtrise ou de doctorat, qui pourrait être appréciable. En effet, le Ministère s'attend à ce que les fonds propres du candidat soient suffisants pour régler ses dépenses, dont le remboursement de ses dettes, jusqu'à ce qu'il se trouve un emploi. Dans 17 % des dossiers approuvés échantillonnés, nous n'avons pas vu d'indications démontrant que le candidat disposait de ressources financières adéquates. Les titulaires d'un doctorat sont exemptés des exigences en matière d'actif, car on suppose qu'ils ont gagné suffisamment d'argent de diverses sources, notamment en tant qu'assistants à l'enseignement durant leurs études supérieures.

RECOMMANDATION 3

Pour que seules des personnes qualifiées soient désignées et afin de déceler les fausses déclarations, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère) doit :

- définir quand des visites sur les lieux et des entrevues en personne s'imposent, et recenser l'utilisation de ces techniques;

- exiger que les candidats fournissent des photos claires;
- vérifier les antécédents des candidats par rapport au Programme;
- accepter seulement des documents traduits par des personnes sans lien de dépendance avec les demandeurs et leurs représentants;
- attribuer au même employé de l'équipe de traitement les demandes des candidats d'un même employeur;
- clarifier au profit du personnel ce qui constitue des preuves suffisantes pour confirmer le respect des exigences d'admissibilité et surveiller le respect systématique des règles par le personnel;
- définir dans quelles circonstances on peut recourir au processus d'examen spécial et recenser la fréquence de son utilisation;
- exiger que tous les demandeurs sans offre d'emploi se conforment aux exigences en matière d'actif.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a pris l'engagement d'améliorer et de renforcer les outils et les processus de traitement du Programme pour faire en sorte que seules des personnes qualifiées soient désignées et pour détecter les fausses déclarations le plus tôt possible durant le processus.

Le Ministère procède actuellement à la conception d'un outil d'évaluation des risques en vue de formuler des recommandations quant au niveau approprié de diligence raisonnable selon le risque. Le Ministère améliorera et officialisera les processus existants concernant les visites sur les lieux et les entrevues en personne. Le Ministère entend mettre à jour, d'ici la mi-2015, le système d'information de gestion des cas en y intégrant les résultats des visites sur les lieux et des entrevues en personne, et des alertes à propos des employeurs et des représentants douteux.

Le Ministère prévoit exiger des candidats qu'ils soumettent avec leurs demandes des photos claires et des documents traduits par des personnes sans lien de dépendance avec eux ou leur représentant. La direction du Programme lancera un nouvel examen de l'assurance de la qualité au début de 2015 pour vérifier que ces deux exigences sont respectées.

À l'été 2014, le Ministère a entrepris un exercice d'assurance de la qualité de concert avec CIC pour valider les décisions de désignation prises dans le passé. Dans le cadre de cet exercice, le Ministère confirme si le personnel du Programme a vérifié ou non les antécédents des demandeurs par rapport au Programme.

Depuis août 2014, les demandes des candidats d'un même employeur sont attribuées à un même employé de l'équipe de traitement. Le Ministère portera cette politique dans le manuel de fonctionnement et dans les programmes de formation de tous les employés.

Depuis le lancement du Programme, les employés disposent de listes de vérification pour faciliter l'évaluation des demandes. Le Ministère entend examiner et mettre à jour ces listes de vérification afin d'atténuer les risques propres au Programme et y intégrer, le cas échéant, les modifications aux critères. Le Ministère complétera les listes de vérification avec des bulletins opérationnels et des mises à jour diffusés régulièrement, et les intégrera dans des cours de formation additionnels au début de 2015. Ces mesures devraient permettre d'améliorer l'uniformité du processus d'évaluation des demandes.

Au moyen de consultations avec ses partenaires et de la réintroduction du projet de loi en matière d'immigration, la direction du Programme n'autorisera plus le recours au processus d'examen spécial en vue de prendre des décisions sur des cas. Elle s'emploiera plutôt à tenir compte de ces aspects à l'étape de la conception de programme en les intégrant dans la réglementation.

Le Ministère examinera les exigences propres aux demandeurs titulaires d'un doctorat afin de déterminer s'ils devraient être assujettis aux mêmes exigences en matière d'actif que le sont présentement les étudiants titulaires d'une maîtrise.

On n'a pas interdit aux représentants et aux demandeurs douteux de présenter de nouvelles demandes en vertu du Programme

Même si l'on sait que certains représentants ont fait de fausses déclarations à propos de leurs clients dans des demandes présentées en vertu du Programme, ils n'ont pas été exclus. Il n'y a pas eu, non plus, de suivi pour confirmer l'exactitude des demandes soumises par des représentants dont on sait qu'ils ont fait de fausses déclarations dans des demandes antérieures.

Nous avons examiné un échantillon de demandes traitées en 2013 où sont intervenus des représentants. Dans presque tous les cas, le personnel de traitement a vérifié si le représentant était membre en règle de son organisme de réglementation – le Barreau du Haut-Canada dans le cas des avocats spécialisés en immigration, et le Conseil de réglementation des consultants en immigration du Canada dans le cas des consultants en immigration – au moment de l'évaluation de la demande. Nous avons tout de même les préoccupations suivantes :

- La direction du Programme dispose d'une liste de représentants inquiétants, entre autres, qui ont fait de fausses déclarations à propos de clients dans le passé. Au moment de l'audit, cette liste comptait plus d'une cinquantaine de représentants. Or, la plupart des membres de l'équipe de traitement n'avaient jamais entendu parler de cette liste ou ont indiqué qu'ils ne l'utilisaient pas, car il ne s'agissait pas d'une liste officielle. En outre, le Ministère n'a pu nous indiquer la date de la dernière mise à jour de la liste. Autre point important :

le Ministère n'a jamais fait part de ses préoccupations à l'égard de certains membres aux organismes de réglementation des représentants.

- Aucun représentant n'a été exclu du Programme, bien qu'il existe des preuves qui justifieraient une telle décision. Par exemple, les copropriétaires d'une firme de consultants en immigration ont été reconnus coupables de fraude en matière d'immigration, d'inconduite professionnelle et de trafic de drogues. Cette firme a présenté plus d'une centaine de demandes depuis le début du Programme, dont bon nombre ont été approuvées. La propre équipe d'enquête du Programme a repéré plusieurs cas où on estime que le représentant a délibérément induit en erreur le personnel du Programme. L'équipe a recommandé dans un rapport d'enquête de mars 2014 de signaler le comportement de ce représentant à l'organisme de réglementation pertinent. Or, le Ministère ne l'a pas fait.

Nous sommes d'avis que le Ministère devrait se donner un processus visant à interdire à des demandeurs et/ou à leurs représentants de présenter des demandes en vertu du Programme. Dans le formulaire de demande et le guide de présentation d'une demande du Programme, il est clairement indiqué que l'on s'attend à une divulgation honnête de renseignements de la part du demandeur et/ou de son représentant. Plus précisément, le formulaire et le guide indiquent clairement le risque pour toute personne ayant fait des déclarations frauduleuses ou trompeuses ou ayant dissimulé de l'information d'être exclue de toute participation future au Programme. Le personnel du Ministère nous a indiqué que la direction du Programme peut exclure des demandeurs, mais qu'elle n'a jamais pris de mesures à cet égard. Nous avons aussi été informés qu'un protocole d'interdiction s'imposait en vue de permettre aux membres de l'équipe d'interdire un représentant ou un demandeur. Or, sept ans après le lancement du Programme, ce protocole n'existe toujours pas.

En février 2014, le ministre de Citoyenneté et Immigration a déposé un projet de loi visant à investir le Ministère de l'autorisation légale d'imposer des sanctions aux demandeurs qui présentent des renseignements personnels trompeurs ou aux gens qui exploitent les immigrants; et d'interdire à la personne ou à l'organisme ou à toute autre personne ou organisation prescrite (non définie) de présenter une demande ou de fournir des services prescrits à un demandeur pour une période maximale de deux ans. Le projet de loi n'avait pas été adopté quand les élections ont été déclenchées en mai 2014. Nous qualifions cette initiative d'étape positive.

De janvier 2011 à avril 2014, la direction du Programme a rejeté les demandes de 30 représentants au motif qu'ils avaient fourni des renseignements frauduleux au nom de leurs clients. Auparavant, ces représentants avaient représenté 234 candidats approuvés en vertu du Programme. Nous avons examiné un échantillon de ces dossiers approuvés et avons constaté que l'équipe chargée du traitement n'avait pas toujours vérifié l'information fournie par les demandeurs lors d'entrevues téléphoniques ou en personne ou lors de visites sur les lieux, à savoir les principaux moyens dont dispose l'équipe du Programme pour déceler les fausses déclarations. Nous sommes donc préoccupés que certaines de ces 234 demandes soient frauduleuses. Vers la fin de l'audit, le gouvernement fédéral et le Ministère ont entrepris un exercice d'assurance de la qualité dans le cadre duquel ont été sélectionnés aux fins d'examen certains dossiers approuvés en vertu du Programme mais non encore traités par le gouvernement fédéral aux fins de l'octroi de la résidence permanente. Or, moins de 10 % des 234 dossiers en question ont été visés par cet exercice, car bon nombre d'entre eux, qui dataient d'aussi loin que 2011, avaient déjà été traités par le gouvernement fédéral.

Des dossiers douteux ont été signalés mais le personnel du Ministère n'a pas fait de suivi

Bien que l'équipe de traitement du Programme avait l'habitude de marquer aux fins de suivi les dossiers qu'elle trouvait suspects, elle n'a pas fait de suivi au titre de bon nombre d'entre eux. Avant novembre 2013, la pratique générale était d'approuver certains dossiers suspects mais de les marquer afin de les examiner à nouveau dans six mois. Ces dossiers, tant le fait de candidats que d'employeurs, satisfaisaient habituellement aux critères du Programme. Toutefois, ils exigeaient une vérification additionnelle pour s'assurer qu'après un certain temps les critères étaient toujours satisfaits. On a mis un terme à cette pratique en novembre 2013, privilégiant plutôt une diligence raisonnable plus poussée au moment de la première évaluation des dossiers. Ainsi, le personnel ne doit donner son approbation que s'il est persuadé que les critères d'admissibilité ont été satisfaits et continueront à l'être.

D'octobre 2011 à novembre 2013, 262 dossiers approuvés ont été marqués aux fins de suivi. Bien que le personnel ait indiqué que certains suivis avaient été effectués, il n'a pu nous dire de quels dossiers il s'agissait, ni quelles avaient été les constatations, car aucun système de suivi n'est en place. Nous avons examiné un échantillon des dossiers marqués pour suivi et avons trouvé des indications de suivi dans seulement 8 % d'entre eux. En avril 2014, 71 % des candidats marqués aux fins de suivi avaient reçu leur résidence permanente, le Ministère n'ayant pas saisi l'occasion d'annuler leur désignation si des préoccupations les concernant avaient été signalées. Moins de 6 % de ces 262 dossiers ont été visés par l'exercice d'assurance de la qualité lancé par le gouvernement fédéral et le Ministère vers la fin de notre audit, car ceux qui dataient le plus avaient déjà été traités par le gouvernement fédéral et, de ce fait, ne cadraient pas avec la portée de l'exercice d'assurance de la qualité. À notre avis, il aurait été utile de poursuivre l'exercice.

RECOMMANDATION 4

Pour que l'équipe chargée du traitement puisse examiner en profondeur et de façon appropriée les demandes où interviennent des représentants potentiellement sans scrupules et pour décourager les candidats peu scrupuleux d'abuser du Programme de désignation des candidats de la province, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- élaborer un processus pour assurer le suivi des représentants et des candidats inquiétants, et alerter le personnel de traitement;
- définir les situations où l'exclusion de représentants et de demandeurs est justifiée, et prendre les mesures qui s'imposent pour autoriser l'exclusion;
- effectuer un examen des 234 demandes de candidat présentées par des représentants douteux;
- effectuer un examen des 262 demandes marquées aux fins de suivi.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les programmes de sélection des immigrants présentent un risque inhérent de fraude en matière d'immigration. Il faut donc déployer des efforts continus pour déceler, décourager et sanctionner les individus, les consultants en immigration et les compagnies, au besoin. L'équipe du Programme doit être vigilante et constamment examiner, évaluer et mettre à jour ses systèmes, ses protocoles et ses outils, et échanger les meilleures pratiques.

À la fin d'octobre 2014, le Ministère a apporté des changements au système d'information de gestion des cas, faisant en sorte que soient signalés au personnel chargé du traitement les représentants et les employeurs inquiétants.

La mise en oeuvre d'un processus d'exclusion exige du Ministère qu'il trouve un équilibre entre le besoin d'assurer l'intégrité du Programme et

le droit à l'équité de la procédure des individus qui pourraient être exclus. Le gouvernement de l'Ontario entend réintroduire son projet de loi en matière d'immigration durant la présente session. Ce projet de loi prévoira, entre autres, le pouvoir d'établir une procédure d'exclusion. Une fois le projet de loi adopté, le Ministère entend mettre en place un protocole d'exclusion.

Au début de 2015, le Ministère aura achevé son examen des 234 demandes de candidat présentées par des représentants douteux. Le Ministère examinera aussi toutes les demandes marquées aux fins de suivi. À la fin d'octobre 2014, des changements ont été apportés au système d'information de gestion des cas afin de pouvoir marquer des cas pour suivi.

Certaines demandes sont traitées en priorité

Même si le Ministère déclare publiquement que les demandes sont traitées selon le principe du premier arrivé, premier servi, certaines demandes sont traitées en priorité. Par exemple, quand le statut juridique permettant à un demandeur de demeurer au Canada est sur le point d'échoir ou lorsque l'employeur figure sur une liste de priorités. En 2013, les dossiers prioritaires ont été traités, en moyenne, trois fois plus rapidement que les dossiers non prioritaires. Nous avons constaté les problèmes suivants en ce qui concerne l'établissement des priorités :

- Le Ministère n'informe pas le public que certains dossiers sont traités en priorité. Au contraire, la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick informent le public qu'ils traitent en priorité les demandes de certains volets de leur programme.
- Les raisons motivant l'attribution d'une priorité à un employeur ne sont pas claires. Le Ministère nous a informés qu'une priorité était attribuée aux employeurs, par exemple, les hôpitaux, les universités et les entreprises cotées en bourse et privées de secteurs stratégiques déterminés par le ministère du Développement économique, de l'Emploi

et de l'Infrastructure (p. ex. technologie de l'information, services financiers et économie verte), auprès desquels le Ministère a activement fait la promotion du Programme pour accroître le nombre de demandeurs. Cependant, nous avons constaté que seulement 20 % des entités figurant sur la liste de priorité comptaient parmi celles ayant fait l'objet d'activités de promotion. Par ailleurs, plus de 20 entreprises auprès desquelles le Ministère avait fait la promotion du Programme ne figuraient pas sur la liste de priorités.

- Nous avons noté un cas où les dossiers d'un représentant ont été traités beaucoup plus rapidement que le dossier moyen, même si aucun motif ne justifiait l'attribution d'une priorité. Dans ce cas, un ancien employé du Programme a été embauché comme représentant par un cabinet d'avocats. Exception faite des dossiers des entreprises dont les demandes en vertu du Programme sont habituellement traitées en priorité, les autres dossiers de ce représentant ont été traités dans un délai de 20 jours comparativement au délai moyen de 100 jours des dossiers réguliers.

En réaction à nos demandes de renseignements, le Ministère a mis à jour la liste de priorités afin d'y porter les organisations qui, à son avis, devraient bénéficier d'un traitement prioritaire (c.-à.-d. les employeurs auprès desquels le Ministère a fait la promotion du Programme). En mai 2014, la liste de priorités mise à jour comptait environ 80 entreprises comparativement à plus d'une centaine auparavant.

RECOMMANDATION 5

Pour faire en sorte que les processus de traitement des demandes soient justes et transparents et que les candidats combler les besoins économiques de la province, le ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère) doit :

- réexaminer la pratique visant à tenir une liste de priorités des employeurs;
- consulter les ministères qui surveillent les secteurs que le gouvernement estime stratégiques pour déterminer quels employeurs devraient être portés sur la liste de priorités;
- informer le public de l'existence d'une liste de priorités, si celle-ci est maintenue.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère réexaminera la pratique de tenir une liste de priorités des employeurs et élaborera des politiques opérationnelles qu'il mettra à jour semestriellement.

À compter de novembre 2014, le Ministère participera aux réunions de la Table des employeurs des ministres pour discuter des besoins du marché du travail et des secteurs prioritaires afin d'être plus en mesure de prendre des décisions éclairées quant à l'établissement et au maintien d'une liste de priorités pour le traitement des demandes.

Si une liste de priorités est maintenue, le Ministère veillera à en informer le public.

Le passage à un processus d'évaluation des demandes à un seul palier est peut-être prématuré

Au moment de l'audit, la direction du Programme envisageait de remplacer le processus actuel d'évaluation des demandes à deux paliers par un processus à un seul palier. Le but était de traiter davantage de demandes sans devoir embaucher d'autres employés et de pouvoir atteindre les limites de désignations de plus en plus élevées des prochaines années. Or, nous estimons que la direction du Programme doit d'abord agir pour s'assurer que son personnel prenne systématiquement de saines décisions avant d'opérer ce changement.

Au moment de l'audit, toutes les demandes d'approbation de poste et de candidat étaient d'abord évaluées par un enquêteur-analyste non investi du

pouvoir de prendre des décisions. Ensuite, un agent principal de traitement passait en revue l'évaluation de l'enquêteur-analyste et approuvait ou rejetait la demande. S'il l'approuvait, il émettait un certificat de désignation. Nous avons examiné le processus d'approbation des demandes d'approbation de candidat et de poste traitées en 2013 et avons relevé 11 cas où divers employés de niveau supérieur avaient ultimement approuvé des demandes dont des membres subalternes du personnel avaient recommandé le rejet. Dans tous les cas sauf un, la justification de l'approbation subséquente était documentée. Dans deux cas, à notre avis, la justification d'infirmer la décision initiale de rejet n'était pas raisonnable.

Dans la perspective de passer à un processus d'approbation à un seul palier, la direction du Programme a demandé l'autorisation d'ajouter les enquêteurs-analystes à la liste des employés du Ministère autorisés à approuver, à rejeter ou à réexaminer des décisions. La dernière fois – en novembre 2013 – que la direction du Programme a demandé cette délégation de pouvoirs, le Ministère a refusé. Le Ministère nous a indiqué vouloir réitérer cette demande. Nous sommes d'avis qu'il faut d'abord en faire davantage pour améliorer la qualité et la cohérence des décisions prises par le personnel chargé du traitement avant de proposer un tel changement. Au nombre des choses à faire, il faudrait adopter un manuel de fonctionnement et mieux former le personnel du Programme.

Le traitement des demandes ne se fait pas en temps opportun

L'audit révèle que le traitement des demandes ne se fait pas dans les délais cibles prévus dans les normes de service du Programme et que les délais de traitement signalés au Ministère ne seraient peut-être pas exacts. Le Programme est assorti de deux normes de service :

- 80 % des demandes d'employeur et de candidat, pourvu qu'elles soient complètes, doivent être traitées dans les 90 jours;

- les dossiers du volet investissement doivent être transmis aux ministères chargés de les évaluer dans les 15 jours ouvrables suivant leur réception.

Bien que les demandeurs s'attendent à ce que l'évaluation de leurs demandes se fasse, en règle générale, dans des délais raisonnables, il importe aussi d'assurer un juste équilibre entre la rapidité de traitement et le temps requis pour la diligence raisonnable. Le suivi des délais de traitement est fait manuellement par le Ministère, car son système informatisé de gestion des cas ne compte pas de champ où consigner la date à laquelle tous les documents d'une demande ont été reçus. À partir d'un échantillon de dossiers, nous avons vérifié l'exactitude des dates auxquelles tous les documents requis avaient été soumis. Dans environ 60 % des cas, nous avons constaté que les délais de traitement avaient été sous-estimés de 1 à 14 jours. Dans 15 % des cas, les délais de traitement avaient été surestimés. À la lumière de cette information, nous avons des préoccupations quant à l'exactitude des délais de traitement signalés au Ministère.

En ce qui concerne la première norme de service, le pourcentage des demandes complètes qui avaient été traitées dans les 90 jours suivant leur

réception a été de 56 % en 2012 et de 67 % en 2013, tel qu'indiqué à la **figure 7**. La période moyenne de traitement d'une demande s'élevait à 116 jours en 2012 et à 85 jours en 2013. Comme on pouvait s'y attendre, les délais de traitement des demandes sans offre d'emploi ont été un peu plus courts que ceux des demandes avec offre d'emploi.

Pour ce qui est de la deuxième norme de service, entre le 1^{er} janvier 2009 et le 30 avril 2014, seulement 57 % des demandes du volet investissement ont été transmises aux ministères évaluateurs dans le délai cible de 15 jours. En moyenne, les demandes du volet investissement ont été transmises aux ministères évaluateurs dans les 27 jours ouvrables suivant leur réception au Programme. Dans le cas d'un certain nombre de demandes, il a fallu compter plus d'une centaine de jours.

Au 30 avril 2014, environ 30 % des 79 demandes du volet investissement en voie d'évaluation par d'autres ministères dataient d'au moins deux ans. Tant la direction du Programme que des représentants d'un des ministères évaluateurs nous ont dit que l'évaluation des demandes du volet investissement est plus complexe que celle des autres types de demandes. Lors de nos visites sur les lieux, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas fait de

Figure 7 : Délai de traitement de toutes les demandes d'employeur et de candidat, 2012 et 2013

Source des données : ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international

Type de demandes	Délai moyen de traitement (en jours)		% des demandes évaluées dans un délai de 90 jours	
	2012	2013	2012	2013
Demandes d'employeur	153	88	43	63
Demandes de candidat				
Tous les candidats sans offre d'emploi	71	69	69	71
Titulaires d'une maîtrise	72	69	69	71
Titulaires d'un doctorat	60	66	79	71
Tous les candidats avec offre d'emploi	111	112	61	63
Travailleurs étrangers	114	82	61	69
Étudiants étrangers ¹	96	95	62	62
Investisseurs	120	488 ²	69	3
Toutes les demandes	116	85	56	67

1. Étudiants titulaires d'un grade ou d'un diplôme d'études postsecondaires ayant reçu une offre d'emploi.

2. Le nombre de demandes rejetées a été beaucoup plus élevé en 2013; il faut compter plus de temps pour traiter une demande rejetée.

suivi auprès des ministères évaluateurs pour déterminer ce qui motivait ces longs délais.

La direction du Programme entend instaurer le dépôt électronique des demandes pour permettre aux demandeurs de soumettre leurs demandes et de faire le suivi de leur traitement en ligne. Les exigences opérationnelles de cette initiative ont été mises au point en novembre 2013; elles sont similaires à celles d'autres systèmes gouvernementaux axés sur des applications dotées d'une fonction de dépôt électronique. Le Ministère prévoit cibler d'abord les demandes d'employeur, puis les demandes de candidat. À la fin de notre audit, le Ministère n'avait toujours pas lancé cette initiative. Au Manitoba et en Saskatchewan, les demandes de candidat sont produites électroniquement.

Le processus de réexamen des demandes rejetées n'est pas exécuté en temps opportun

Il ressort de notre audit que les demandes visées par un appel déposé par un demandeur, une fois sa demande rejetée, ne sont pas traitées en temps opportun. Les employeurs et les candidats éventuels dont la demande est rejetée peuvent en appeler de la décision. Dans le cadre du processus d'appel, le Ministère confie le dossier à un agent différent de l'agent initial et le charge de déterminer si, dans sa façon d'appliquer les critères, le personnel du Programme a commis une erreur ou rendu une décision « préjudiciable » (injuste) pour le demandeur. La plupart des autres provinces ont aussi greffé un processus d'appel à leur programme de désignation des candidats. Au Nouveau-Brunswick, il n'y a pas de processus d'appel et les candidats rejetés doivent

attendre deux ans avant de pouvoir présenter une nouvelle demande.

Nous avons examiné les appels datant de 2012 et de 2013 et constaté que 30 % et 45 % respectivement des demandeurs rejetés avaient interjeté appel. Au moment de l'audit, les demandes visées par certains des appels de l'une et de l'autre année n'avaient toujours pas été réévaluées (**figure 8**). Le nombre de demandes visées par un appel et le pourcentage de décisions infirmées varient de façon appréciable d'une année à l'autre; la direction du Programme n'a pu expliquer pourquoi.

RECOMMANDATION 6

Pour que le processus d'examen des demandes soit efficient et efficace, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère) doit :

- retarder la mise en oeuvre d'un processus d'évaluation des demandes à un seul palier tant que de la formation et un encadrement plus robustes au profit des employés ne seront pas mis en oeuvre et utilisés efficacement;
- se donner un système pour mesurer aisément combien de temps il faut pour traiter une demande et un appel, et faire le suivi en temps opportun des dossiers dont les délais sont largement dépassés;
- transmettre aux ministères évaluateurs, à des fins d'examen et dans des délais opportuns, les demandes du volet investissement, fixer un délai d'examen standard pour les ministères évaluateurs, et faire un suivi quand les délais des évaluations sont largement dépassés;

Figure 8 : État et résultats des appels, 2012 et 2013

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

Année	N ^{bre} de demandes visées par un appel	% d'appels toujours en attente en avril 2014	% des décisions infirmées en appel	
			Demandes d'employeur	Demandes de candidat
2012	200	13	10	24
2013	92	18	2	9

- mettre en oeuvre, dans les plus brefs délais, le dépôt électronique des demandes de tous les volets du Programme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est à revoir tous les aspects de son système d'examen des demandes en vue d'assurer l'intégrité du Programme et de faciliter l'introduction d'un volet révisé (volet investissement) et des nouveaux volets proposés (entrepreneurs et entrée express). Dans le cadre de cet examen, on se penchera sur tous les aspects du traitement, dont les systèmes de bases de données et les outils, les directives et la formation. Les travaux ont été lancés il y a plus d'un an – certains éléments ont déjà été lancés et des aspects additionnels seront mis en oeuvre en 2015.

Le Ministère entend conserver son système de traitement à deux paliers durant la transition vers un nouveau manuel de fonctionnement et la mise en oeuvre de nouveaux outils et de nouvelles procédures.

Le Ministère a récemment révisé son approche en matière de suivi des délais de traitement des demandes afin de s'aligner sur la méthodologie du gouvernement fédéral. À la fin d'octobre 2014, le système d'information de gestion des cas a été mis à jour. Il peut dorénavant alerter le personnel quand le traitement des demandes excède les délais de traitement standards.

Le Ministère travaille à une refonte du volet investissement du Programme qui servira notamment à intégrer une approche « guichet unique » au processus de traitement des demandes. De nouvelles directives opérationnelles seront élaborées dans le but de préciser les délais impartis pour l'examen et l'évaluation des demandes du volet investissement.

Au début de 2015, le Ministère lancera un projet pilote en vue de la mise en oeuvre de la fonction de dépôt électronique. Au terme du

projet pilote, le Ministère évaluera l'initiative. Le Ministère s'attend à avoir pleinement mis en oeuvre la fonction de dépôt électronique d'ici l'été 2015.

Le volet investissement pourrait être mieux défini

Il ressort de notre audit que les efforts du Ministère pour susciter davantage d'intérêt à l'égard du volet investissement pourraient accentuer les risques, surtout que la direction du Programme n'a pas établi de critères prescrits à l'intention des ministères évaluateurs chargés de déterminer si un projet d'investissement est admissible. Par ailleurs, ces ministères pourraient ne pas compter dans leurs rangs les compétences requises.

De 2008 à 2013, en vertu du Programme, 52 candidats (ou 1 % de tous les candidats désignés) ont été désignés pour venir en Ontario et travailler aux 10 projets d'investissement approuvés, le montant des investissements proposés totalisant 338 millions de dollars. De 2009 au 30 avril 2014, le Ministère a rejeté environ 75 % des projets d'investissement qu'il a évalués invoquant une ou plusieurs des trois raisons suivantes : le projet n'avait pas reçu l'aval d'un ministère évaluateur, la demande était incomplète, et/ou les critères d'admissibilité n'avaient pas été respectés.

Voici nos préoccupations concernant le volet investissement :

- Il n'existe pas de critères prescrits en vue d'aider les ministères évaluateurs à déterminer si un projet d'investissement engendrera des retombées économiques appréciables pour l'Ontario. Il pourrait en résulter la prise de décisions subjectives et incohérentes par les évaluateurs.
- Les ministères qui doivent prendre des décisions concernant des projets d'investissement pourraient ne pas compter dans leurs rangs des employés aptes à évaluer la viabilité d'un investissement. Une firme de consultants dont les services ont été retenus par le Ministère

en 2013 lui a recommandé d'examiner la possibilité de confier à des experts d'institutions financières du secteur privé l'évaluation de la viabilité des investissements. Nous sommes plutôt d'avis qu'il serait plus rentable pour le Ministère d'imposer aux demandeurs du volet investissement de retenir les services d'experts externes pour évaluer et confirmer la viabilité financière de leurs investissements.

- L'équipe du Programme ne fait pas le suivi des médias en langues étrangères des groupes ethniques qui comptent parmi les clients habituels de ce volet en vue de repérer des projets d'investissement qui y sont annoncés et qui ciblent des candidats désignés potentiels. Nous avons consulté les journaux locaux de trois communautés ethniques et repéré deux annonces douteuses dans l'un des journaux.
- Le Ministère ne fait pas de publicité à propos du Programme dans des journaux ethniques en vue de clarifier les critères du Programme, voire d'alerter les demandeurs à l'existence d'activités illégales. Dans le but d'élargir l'admissibilité au volet investissement et de susciter davantage d'intérêt à son égard, le Ministère a réduit le seuil des investissements de 10 millions de dollars à 3 millions de dollars en 2009. Le gouvernement fédéral a exprimé des préoccupations, en 2012, quant au seuil des investissements et a souligné que la conception du volet investissement pourrait le rendre vulnérable à des investissements passifs. Une firme de consultants, dont les services ont été retenus en 2013 par le Ministère pour effectuer une évaluation des risques du volet investissement, a fait une observation similaire. Le relèvement du seuil des investissements pourrait atténuer le risque posé par les investissements passifs.

À la fin de mai 2014, le Ministère a demandé l'autorisation de refondre le volet investissement. Dans la nouvelle version de ce volet, il est prévu de confier à un seul ministère l'évaluation et l'approbation des projets d'investissement. On prévoit

aussi conclure une entente avec le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure quant aux rôles et aux responsabilités liés à l'évaluation des projets d'investissement. Au moment de l'audit, le Ministère n'avait pas encore conclu d'entente avec ce ministère.

RECOMMANDATION 7

Pour que les demandes du volet investissement soient systématiquement évaluées au titre de la mesure dans laquelle ils sont conformes aux objectifs du Programme, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- élaborer des critères d'examen en vue de déterminer si un projet d'investissement engendrera des retombées économiques appréciables au profit de l'Ontario;
- trouver une formule efficace et économique en vue de bénéficier des services d'experts lors de l'évaluation de la viabilité d'investissements;
- examiner la possibilité de relever le seuil des investissements pour décourager les investissements passifs;
- envisager la possibilité de faire de la publicité à propos des critères du Programme dans des médias ciblant les groupes ethniques qui comptent parmi les clients réguliers du Programme, et assurer le suivi de ces médias afin d'y repérer des annonces douteuses concernant le Programme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le volet investissement est une voie importante pour les investisseurs étrangers et multinationaux qui souhaitent lancer de nouvelles entreprises ou investir dans des entreprises existantes en Ontario.

En septembre 2014, le Ministère a retenu les services d'un consultant en vue de faciliter la refonte des outils d'évaluation du volet investissement qui seront lancés au début de 2015. Le

Ministère s'attend à ce que la refonte globale du Programme, en ce qui a trait au volet investissement, se traduise par l'amélioration des critères d'examen et des méthodes de suivi, dont de l'évaluation des emplois créés.

L'équipe de la direction qui a dans le passé évalué plus de 75 % des projets d'investissement passera du ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure au ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international. Le consultant déterminera de quels types de conseillers externes le Ministère aura toujours besoin pour bien évaluer la viabilité des projets d'investissement.

Dans le cadre de la refonte, le Ministère déterminera aussi si le seuil d'investissement doit être relevé et si un tel relèvement serait utile pour décourager les investissements passifs.

Le Ministère a fait appel à l'Organisation internationale pour les migrations (une organisation intergouvernementale qui fournit divers services aux programmes canadiens d'immigration) pour procéder à des vérifications à l'étranger, à savoir en Chine et dans 15 autres pays. Le Ministère se penchera sur l'utilité de faire un suivi des médias ethniques ou d'y faire de la publicité.

La détection de fausses déclarations et de fraudes

Le Service de l'intégrité du programme ne dispose pas d'outils et de directives efficaces

Même si le Ministère a pris des mesures pour se doter d'un service de l'intégrité du Programme, ces mesures n'optimisent ni le service, ni les données, ni les meilleures pratiques existantes pour renforcer l'intégrité du Programme et contrer les risques de fraude.

Durant les premières années du Programme, le personnel se chargeait essentiellement de traiter

les demandes et de vérifier l'authenticité des documents. En septembre 2012, le Ministère a créé un service de l'intégrité du programme chargé de l'assurance de la qualité, de la prévention des fraudes et de la gestion des risques afin que seules les personnes satisfaisant aux critères d'admissibilité soient sélectionnées aux fins de la désignation. Le service de l'intégrité du programme a mis ses compétences à profit lors d'entrevues dans le cadre d'enquêtes. Il a également fait des visites sur les lieux pour renforcer les mesures de diligence raisonnable lors du traitement de certaines demandes et des activités d'assurance de la qualité postérieure aux désignations. Bien qu'il s'agisse d'une bonne initiative, voici nos préoccupations quant à l'efficacité de ce service :

- Le service ne dispose pas de directives opérationnelles. Le Ministère a entrepris d'élaborer un cadre d'intégrité pour le Programme au début de 2014, soit sept ans après le lancement du Programme. Ce cadre devrait intégrer pleinement dans le Programme les activités de gestion des risques, d'assurance de la qualité ainsi que de prévention et de détection des fraudes. Au moment de l'audit, le cadre et le plan d'action connexe n'avaient pas encore été mis au point.
- Dans le cadre du Programme, les données ne sont pas analysées en vue d'identifier les sources de risques potentielles (p. ex. les représentants ayant un taux élevé de demandes rejetées, les employeurs faisant fréquemment de fausses déclarations) et, en conséquence, les demandes provenant de ces sources ne sont pas examinées plus attentivement.

Chaque semestre, les responsables des programmes de désignation de candidats de chacune des provinces soumettent un sommaire à CIC, qui compile les renseignements et les diffuse aux provinces. Afin de tenter de repérer de meilleures pratiques en matière d'intégrité de programme ainsi que des mécanismes antifraude, nous avons examiné les plus récentes données compilées en

mai 2014. Sont présentées ci-dessous des activités de programme dignes de mention menées dans d'autres provinces, mais pas en Ontario :

- consulter des organisations internationales pour vérifier les titres de compétences et les antécédents professionnels des demandeurs;
- déposer des plaintes à l'égard de représentants en immigration auprès de leur organisme de réglementation.

Nous avons constaté que le service de l'intégrité du programme avait mis au point, en janvier 2013, un outil de dépistage en vue d'aider les agents chargés du traitement à prendre des décisions cohérentes quant aux dossiers à lui acheminer aux fins d'un examen plus poussé. Cet outil de dépistage compte 20 indicateurs de risque, dont les omissions ou les « trous » dans les demandes, l'existence de renseignements de source contradictoires, le recours à un représentant inquiétant, et le fait qu'une demande antérieure de statut d'immigrant ait été refusée. Le personnel du Programme nous a indiqué que l'outil n'a été utilisé que durant une brève période, car la direction du Programme estimait qu'il ralentissait le traitement des demandes.

Il y a des faiblesses dans l'échange de renseignements avec d'autres parties

Même si l'échange de renseignements avec des parties externes, dont le gouvernement fédéral et les organismes d'application de la loi, pourrait faciliter la détection et la résolution de fraudes, le Ministère ne collabore pas clairement et systématiquement en temps opportun.

Parfois, le Ministère obtient de l'information de parties externes, dont des organismes d'application de la loi, qui pourrait être utile dans ses enquêtes en vue d'évaluer si les demandeurs sont qualifiés. Légalement, rien n'interdit au Ministère de divulguer un vaste éventail de renseignements au gouvernement fédéral, y compris à Citoyenneté et Immigration Canada et à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). En fait, dans le formulaire de demande du candidat, le demandeur autorise le

Ministère à divulguer aux agents d'immigration fédéraux les renseignements qu'il juge nécessaires, de même qu'il autorise les agents d'immigration fédéraux à obtenir les mêmes renseignements du Ministère. En outre, l'accord fédéral-provincial en matière d'immigration autorise les deux administrations à échanger de l'information dans le but d'assurer l'intégrité du Programme. Qui plus est, nous avons constaté qu'en 2009, le personnel du Programme avait indiqué aux autres provinces et territoires qu'il était autorisé, en vertu du Programme, à échanger de l'information à propos des demandeurs et de leurs demandes avec CIC, dont des renseignements à propos de fraudes. Des représentants du gouvernement fédéral que nous avons rencontrés nous ont indiqué qu'ils s'attendent à ce que la province échange de l'information pertinente avec le gouvernement fédéral; en fait, elle y est tenue. Néanmoins, nous avons constaté ce qui suit :

- Le personnel du Programme est préoccupé par un certain nombre de représentants que le Ministère soupçonne d'abuser du Programme, surtout dans le cadre des demandes du volet investissement. Même si, au bout du compte, le Ministère a rejeté ces demandes, il n'a pas communiqué aux autres ministères de l'Immigration fédéral, provinciaux et territoriaux les noms des représentants potentiels et de leurs demandeurs qui pourraient également amorcer une démarche d'immigration auprès des autres administrations au Canada.
- Il n'existe aucune politique opérationnelle définissant les circonstances en vertu desquelles le personnel du Programme devrait transmettre des cas au gouvernement fédéral et, le cas échéant, aux organismes d'application de la loi.
- Le Ministère ne tient pas une liste des demandes de renseignements d'autres parties ou des cas de transmission de renseignements à d'autres parties. Il s'ensuit que cela restreint sa capacité à gérer les cas et à en assurer le suivi. Par exemple, le personnel du Programme a recommandé, en mars 2014,

que l'information relative à un dossier soit transmise à l'ASFC : une firme de consultants en immigration avait fait de fausses déclarations à son sujet et au sujet de ses clients au Programme. L'ASFC est chargée de faire observer la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada et de mener des enquêtes criminelles sur des affaires d'immigration. Dans un autre cas, le personnel du Programme a constaté qu'il a pu y avoir et qu'il pourrait toujours y avoir des risques à l'intégrité du Programme quand une entrepreneure a fait de fausses déclarations en vue de réaliser un gain financier. Plus précisément, il a été allégué que l'entrepreneure avait vendu des certificats de désignation factices à des étrangers à un prix variant entre 150 000 \$ et 400 000 \$ le certificat. Dans ce cas, le personnel du Programme a proposé en juin 2013 de rencontrer des représentants de l'ASFC pour discuter du plan d'action à suivre. Dans les deux cas, le Ministère n'en a pas informé l'ASFC; il a plutôt transmis de l'information à propos du cas, après en avoir retranché les renseignements personnels, à CIC, mais seulement en juillet 2014. Le Ministère s'attendait à ce que CIC transmette les cas à l'ASFC. Nous nous serions attendus à ce que ces cas soient aussi transmis à un ou plusieurs organismes d'application de la loi. Après avoir été saisi de notre recommandation, le Ministère a transmis officiellement ces cas à la Police provinciale de l'Ontario, avec copie à la GRC, à la fin septembre 2014. Or, le Ministère y avait caviardé des renseignements personnels clés, ce qui obligera les organismes d'application de la loi à obtenir l'information retranchée auprès du Ministère ou d'autres sources.

- Le Ministère n'a pas collaboré rapidement avec des parties externes. Dans un cas, des agents de la GRC à l'oeuvre dans un autre pays ont réclamé la collaboration du Ministère dans le cadre d'une enquête; la direction du Programme n'a autorisé cette collaboration

que 10 mois plus tard. Les personnes clés de la GRC avaient alors terminé leurs affectations. Dans un autre cas, le Ministère a mis six mois à répondre à un informateur qui avait proposé de lui fournir des éléments de preuve potentiels d'un projet d'investissement prétendument illégal. La réponse : le Ministère n'acceptera pas les éléments de preuve. Bien que le personnel du Programme ait discuté de la possibilité de lui conseiller de remettre les éléments de preuve à un organisme d'application de la loi, il ne l'a pas fait.

Le Ministère a indiqué ne pas avoir échangé d'information avec le gouvernement fédéral, car il craignait d'enfreindre la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Or, nous n'avons trouvé aucune preuve documentaire qu'il avait consulté le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario pour obtenir des précisions à cet égard. À notre avis, l'échange d'information à propos de fraudes potentielles avec le gouvernement fédéral et des organismes d'application de la loi, quand les circonstances le justifient, serait dans l'intérêt public. Nous avons discuté de cette question avec le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario et ce dernier nous a informés sans tarder, tant de vive voix que par écrit, que [traduction] « il est raisonnable de penser qu'une institution est autorisée à divulguer des renseignements personnels à un organisme d'application de la loi si elle a des raisons de croire qu'une infraction a été commise, et ce, afin de permettre à l'organisme d'application de la loi de décider de mener ou non une enquête. Il est tenu pour acquis que les renseignements personnels divulgués se limiteront aux renseignements pertinents et nécessaires aux fins de l'application de la loi ».

En février 2014, le ministre des Affaires civiques et de l'Immigration a déposé à l'Assemblée législative un projet de loi visant à donner au Ministère l'autorisation légale de collaborer avec le gouvernement fédéral et les organismes d'exécution de la loi, et de leur divulguer des renseignements qu'il avait

compilés, dans la mesure où le Ministère a conclu une entente avec ces parties. Le projet de loi n'avait pas été adopté quand les élections ont été déclenchées en mai 2014.

Au terme de notre travail de vérification, le Ministère et Citoyenneté et Immigration Canada ont entrepris l'élaboration d'un protocole d'échange d'information, définissant les types de renseignements en matière d'intégrité de programme et de fraude à échanger.

RECOMMANDATION 8

Pour améliorer l'efficacité du service de l'intégrité du Programme en assurant la qualité des décisions de désignation, le ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- mettre en oeuvre le cadre et le plan d'action en matière d'intégrité du Programme, en tenant bien compte des meilleures pratiques des autres administrations;
- utiliser des indicateurs de risque pour repérer les dossiers à risque élevé exigeant un examen plus approfondi;
- clarifier les circonstances dans lesquelles le personnel chargé du traitement devrait acheminer des dossiers au service de l'intégrité du Programme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère finalisera le cadre et le plan d'action en matière d'intégrité du Programme une fois achevées les consultations en cours avec des conseillers externes et ses partenaires fédéraux. Le cadre et le plan d'action faciliteront la tâche au personnel et compléteront les nouveaux pouvoirs législatifs.

Le Ministère, en collaboration avec un consultant, est à mettre au point un outil de triage et d'évaluation des risques destiné au personnel du Programme. Cet outil, qui sera lancé en 2015, renforcera aussi le processus utilisé par le

personnel pour décider des dossiers à acheminer au service de l'intégrité du Programme. Ce processus formel sera porté dans le manuel de fonctionnement au début de 2015.

RECOMMANDATION 9

Pour que des mesures appropriées et opportunes soient prises relativement à des fraudes potentielles en matière d'immigration, le ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- obtenir une interprétation de la loi en matière de protection de la vie privée du Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario en vue de confirmer quels renseignements peuvent être divulgués au gouvernement fédéral et aux organismes d'application de la loi quand des possibilités de fausses déclarations ou de fraude sont détectées ou soupçonnées;
- déposer des plaintes officielles auprès des organismes d'application de la loi, dont la GRC, et tout autre organisme de réglementation pertinent dès qu'il a la preuve d'une fraude potentielle en matière d'immigration.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En septembre 2014, le Ministère a conclu une entente d'échange de renseignements avec Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) autorisant la divulgation à CIC de renseignements personnels compilés en vertu du Programme. Des protocoles ont aussi été établis en vue de communiquer de l'information à propos d'activités frauduleuses potentielles. Le Ministère sait que CIC échange des renseignements pertinents avec l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Depuis la conclusion de cette entente, le Ministère a transmis un certain nombre de dossiers à CIC où des cas de fraudes étaient soupçonnés.

En octobre 2014, la Direction des services juridiques du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs a engagé une discussion avec le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée à propos de l'étendue des pouvoirs du Programme en matière de divulgation de renseignements personnels à des organismes d'application de la loi et au gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Les parties entendent poursuivre leurs échanges. Le Ministère dispose déjà du pouvoir d'échanger certains types de renseignements personnels dans diverses circonstances. Ce pouvoir a été élargi quand le Ministère et CIC ont conclu une entente d'échange de renseignements. Une fois que le Ministère aura obtenu des précisions quant à sa capacité élargie de transmettre des renseignements à propos de cas à des organismes d'application de la loi, dont la Gendarmerie royale du Canada, la Police provinciale de l'Ontario, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et l'Agence des services frontaliers du Canada, il pourra, selon les besoins, leur transmettre des cas où des possibilités de fraude en matière d'immigration sont soupçonnées. Enfin, si le projet de loi du gouvernement est adopté, le Ministère disposera de nouvelles façons d'échanger des renseignements à l'appui de ses activités en matière d'intégrité du Programme.

Système de traitement des cas

Le Ministère a mis au point un système de gestion des cas (CMOD) qui est en exploitation depuis janvier 2013. On y enregistre les décisions de cas, les renseignements à propos des demandeurs et les documents clés tels que les lettres de notification et les certificats de désignation. Nous avons constaté, dans ce système, les problèmes importants suivants eu égard à l'intégrité des données :

- L'accès à certaines fonctions du système n'est pas restreint et les fichiers de dossier ne sont

pas verrouillés une fois les décisions rendues. Il s'ensuit que tous les utilisateurs peuvent entrer des décisions, modifier le statut de désignation et imprimer des certificats de désignation. Nous avons aussi constaté que les droits d'accès au système de quatre anciens employés du Programme n'avaient pas été révoqués.

- On trouve dans le système des renseignements incomplets ou inexacts, car l'information n'y a pas toujours été entrée ou n'a pas été saisie de façon appropriée, entravant de ce fait les efforts déployés par les employés en vue d'analyser l'information. Nous avons constaté des exemples d'information déraisonnable ou manquante concernant les décisions de cas, les scores des tests de compétence linguistique et les revenus bruts fournis par les employeurs demandeurs.

Le système est aussi incapable de produire des rapports en vue d'aider l'équipe à assurer l'intégrité du Programme. Par exemple, il n'existe aucun rapport permettant aux employés d'identifier des problèmes comme les cas de représentants qui ont fréquemment fait de fausses déclarations. De même, le système ne produit pas de rapport d'exception permettant à la direction de repérer les dossiers auxquels des changements ont été apportés après qu'ils ont été fermés. En outre, au moment de la mise en oeuvre du système, la direction du Programme avait défini un certain nombre de rapports qu'elle souhaitait pouvoir produire sur divers sujets, par exemple les normes de service et les statistiques concernant les investissements, mais ces rapports ne pouvaient toujours pas être produits à la fin de notre audit.

Qui plus est, nous avons constaté des cas où des renseignements concernant des dossiers d'immigration avaient été transmis par courriel, en empruntant le système de courrier électronique du gouvernement, au compte de courrier électronique personnel d'un employé du Programme. De tels gestes posent un risque de divulgation involontaire de renseignements personnels.

RECOMMANDATION 10

Pour que le Programme de désignation des candidats de la province dispose de données de programme exactes et fiables, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- mettre en oeuvre des contrôles de système en vue de restreindre l'accès à des fonctions particulières aux employés investis du pouvoir de prendre des décisions;
- révoquer sans tarder les droits d'accès des employés qui quittent leur emploi;
- restreindre la possibilité de modifier des décisions de cas une fois qu'elles ont été rendues;
- renforcer la vérification de la validation des données entrées dans certains champs particuliers pour que seules des données raisonnables soient acceptées;
- identifier et mettre en oeuvre les rapports d'exception utiles parmi ceux réclamés par les employés;
- renforcer chez le personnel l'importance de ne pas transmettre à des comptes de courrier électronique personnels des renseignements concernant des dossiers d'immigration.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En 2011, le Ministère a entrepris de concevoir un outil informatisé de gestion de programme assorti d'une base de données sécurisée sur mesure – CMOD –, outil qui n'a pas encore été pleinement mis en oeuvre. En raison de la nature unique du travail et de la présence de données très sensibles, l'élaboration et la mise en oeuvre de ce système de base de données s'inscrivent dans un processus continu de développement, d'essai par des utilisateurs et d'évaluation, et ce, à chaque étape.

Le Ministère veillera à ce que soient révoqués les droits d'accès au CMOD des employés quittant le Programme, cette mesure s'inscrivant

dans le processus formel de plan de sortie des employés.

Le Ministère doit prévoir la possibilité d'ajouts aux notes de cas et de changements aux décisions, entre autres, pour faciliter la révocation ultérieure d'une désignation ou le réexamen d'une demande rejetée. Il n'en demeure pas moins que pour que des décisions ne soient pas modifiées de façon inappropriée, le Ministère entend améliorer le système d'ici la mi-2015 en le dotant d'un système de notification d'alerte par courriel et d'un processus de signalement en vue d'aviser les employés investis de pouvoirs liés à l'intégrité du Programme que des changements ont été apportés à des décisions de cas déjà rendues. Ces employés devront ainsi s'assurer qu'il n'y a pas eu d'activité non autorisée ou inappropriée.

Dans l'immédiat, la vérification de la validité des données entrées se fait manuellement; le Ministère prévoit automatiser ce processus au début de 2015.

Le Ministère entend aussi produire des rapports d'exception, cette fonction devant être intégrée lors d'une mise à jour future du système.

La direction du Programme rappellera aux employés que tous les renseignements dans les dossiers d'immigration sont confidentiels et ne doivent pas être transmis à des comptes de courrier électronique personnels. Le Ministère leur rappellera régulièrement, dans le cadre de la formation et au moyen de bulletins transmis par courriel aux employés de la direction, les exigences de la Politique d'utilisation des ressources d'information et de technologie de l'information et de la Politique et des procédures opérationnelles en matière de classification aux fins de la sécurité et de la protection de la vie privée.

Certificats de désignation

Dans le cadre du Programme, des certificats de désignation sont émis à des demandeurs approuvés afin qu'ils puissent présenter une demande de

résidence permanente au gouvernement fédéral. Le demandeur doit annexer le certificat de désignation à la demande présentée au gouvernement fédéral. Chaque certificat de désignation porte un numéro attribué au hasard et est imprimé sur du papier doté de certains éléments de sécurité pour en empêcher la photocopie. D'après le Ministère, Citoyenneté et Immigration Canada ne lui a jamais signalé l'existence de certificats de désignation frauduleux.

Les contrôles concernant l'émission de certificats doivent être resserrés

Pour empêcher la circulation de certificats de désignation contrefaits, le Ministère fait parvenir chaque mois à CIC un fichier codé contenant une copie de tous les certificats émis. Ainsi, le gouvernement fédéral peut aisément déterminer si un certificat présenté à l'un de ses bureaux des visas, à l'étranger ou au pays, est un certificat contrefait.

Certaines préoccupations demeurent cependant quant aux contrôles du Ministère concernant les certificats de désignation :

- Des certificats vierges pourraient disparaître sans que nul ne le sache, car ils ne sont pas gardés sous clé durant la journée et le Ministère ne fait aucun rapprochement des stocks de papier servant à leur production pour s'assurer que tous les certificats ont été comptabilisés.
- Bien que le système de gestion des cas (CMOD) renferme des données concernant tous les candidats désignés et qu'il serve à produire les certificats de désignation, il n'est pas en mesure de produire une liste des certificats émis à l'intention du gouvernement fédéral. Le Ministère a dû se résoudre à produire cette liste sans l'aide du système. Or, cette liste n'est pas protégée par mot de passe et n'importe qui peut la consulter et la modifier sans laisser de traces.
- En raison de la faiblesse des contrôles, tant du fichier transmis au gouvernement fédéral par le personnel du Programme – où sont

rassemblés les renseignements à propos des candidats désignés – que du système CMOD, une personne peut créer des certificats de désignation factices sans être démasquée. Par exemple, quiconque a accès au système CMOD peut créer un dossier de candidat, produire un certificat de désignation et ajouter le nom d'un candidat désigné factice à la liste transmise au gouvernement fédéral. Qui plus est, parce qu'il n'y a pas de rapports d'exception signalant les demandes créées et approuvées par la même personne, les certificats frauduleux créés pourraient ne pas être repérés.

- Nous avons comparé la liste de tous les candidats désignés en 2013 transmise au gouvernement fédéral aux dossiers du système de gestion des cas des candidats désignés et avons constaté que le Ministère avait émis un certificat de désignation à un demandeur dont la demande avait été rejetée. Quand nous avons informé le Ministère de ce que nous avons découvert, on nous a indiqué que le demandeur avait été avisé, que son certificat de désignation lui avait été retiré et que le gouvernement fédéral ne lui avait pas octroyé le statut de résident permanent. Après avoir constaté cette erreur, nous avons vérifié les fichiers équivalents des années 2011 et 2012, mais nous n'avons repéré aucun problème similaire. Le Ministère nous a indiqué qu'il est à revoir le processus pour éviter que de telles erreurs ne se reproduisent. En raison de la faiblesse des contrôles internes, il serait fort difficile pour le Ministère de savoir s'il y a eu des abus.

Malgré le retrait de leur désignation, des individus sont quand même devenus des résidents permanents

Notre audit révèle que le Ministère ne produit pas toujours dans les meilleurs délais les certificats de retrait qui servent à la révocation des certificats de désignation quand lui ou le gouvernement fédéral

sont informés de situations qui font que le demandeur ne respecte plus les critères du Programme, par exemple s'il a perdu son emploi. Une fois la décision prise de révoquer une désignation, le Ministère produit un certificat de retrait (que l'on conserve au bureau) et en avise le candidat désigné par écrit. Il en informe aussi le gouvernement fédéral en lui transmettant, chaque mois, la liste des désignations révoquées en même temps que la liste des candidats désignés. Cette pratique a été établie en mai 2012; auparavant, les révocations de désignation étaient communiquées au gouvernement fédéral de façon ad hoc par téléphone ou par courriel par divers employés du Ministère. Nous avons examiné 46 retraits faits en 2012 et 2013, et nous avons constaté ce qui suit :

- Les certificats de retrait n'ont pas tous été signés rapidement une fois la décision prise. Dans le cas des certificats qui ont été signés, un quart ne l'ont été que six mois après la date de la décision de révocation de la désignation. Certains n'ont été signés que 15 mois plus tard. Nous avons noté un cas où un candidat dont la désignation avait été révoquée a pu entrer au Canada en tant que résident permanent parce que le gouvernement fédéral n'avait pas été informé de la révocation de la désignation.
- Nous pouvons seulement confirmer, vérification faite, que 43 % des retraits ont été signalés au gouvernement fédéral, car le Ministère ne dispose pas d'information concernant quand et si 57 % des retraits restants ont été communiqués.

RECOMMANDATION 11

Pour que les certificats de désignation soient émis et révoqués de façon appropriée et que seules les demandes des candidats désignés soient transmises au gouvernement fédéral aux fins d'un contrôle additionnel en matière d'immigration, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- doter son système de gestion des cas d'une fonction permettant au personnel de produire une liste de tous les candidats désignés à transmettre au gouvernement fédéral;
- renforcer les contrôles internes, y compris séparer les tâches des employés qui produisent des certificats de désignation et de ceux qui versent les dossiers des nouvelles demandes de candidat dans le système de gestion des cas;
- aviser sans tarder le gouvernement fédéral des décisions d'octroyer ou de révoquer une désignation;
- tenir des dossiers précis sur le moment où les désignations octroyées et révoquées ont été communiquées au gouvernement fédéral.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

À ce jour, le Ministère n'est au courant d'aucune utilisation abusive de certificats de désignation. D'ici 2015, le Ministère s'attend à ce que son système de gestion des cas puisse produire des listes de candidats désignés. La mise à jour d'octobre 2014 devrait améliorer les méthodes de travail en renforçant les contrôles internes, dont une séparation appropriée des tâches, comme le recommandait la vérificatrice générale.

Le Ministère veillera à ce que Citoyenneté et Immigration Canada soit avisé sans tarder des décisions d'octroyer ou de révoquer des désignations. Le Ministère s'assurera d'établir un relevé fidèle de l'octroi et de la révocation des désignations, y compris du moment des communications avec le gouvernement fédéral à leur propos.

Surveillance postérieure à la désignation et évaluation du Programme

Certains candidats désignés qui sont devenus des résidents permanents ne travaillent pas dans les postes approuvés

En 2013, l'équipe de l'intégrité du Programme a fait un suivi auprès d'un échantillon d'anciens travailleurs étrangers désignés qui sont devenus des résidents permanents en vue de savoir s'ils travaillaient dans leurs postes approuvés. L'équipe soupçonne que 38 % de l'échantillon des travailleurs désignés avaient fait de fausses déclarations. De ce nombre, l'équipe de l'intégrité du Programme soupçonne que :

- 50 % était de connivence avec l'employeur (c.-à-d. qu'il n'y avait aucune intention sincère chez les deux parties que le demandeur travaillerait chez l'employeur);
- 31 % soit quitté leur emploi ou n'avaient jamais commencé à travailler à cet endroit une fois obtenue leur résidence permanente;
- 19 % travaillaient chez l'employeur dans un poste qui est sans lien avec le poste approuvé et qui ne serait pas habituellement admissible à une désignation.

La direction du Programme a demandé à l'équipe de l'intégrité du Programme de ne pas communiquer ces résultats à l'équipe de traitement. Il s'ensuit qu'on n'a pas saisi l'occasion de mieux former l'équipe de traitement et de renforcer les processus de diligence raisonnable. Cette enquête de suivi de 2013 est le seul exercice du genre mené depuis le début du Programme, en 2007.

La direction du Programme a contesté les résultats du suivi. En juin 2014, elle a demandé à l'équipe de l'intégrité du Programme d'effectuer d'autres vérifications afin de valider les constatations négatives. L'équipe nous a dit qu'elle a disposé d'une semaine pour mener à terme son examen. Il s'ensuit que certaines des constatations se sont révélées non concluantes. Le Ministère a décidé de ne pas poursuivre la recherche, car trop de temps

s'était écoulé depuis les désignations. Nous avons examiné les résultats de cet examen de juin 2014 et en sommes venus à la conclusion qu'il n'y avait pas de solides indications nous incitant à remettre en question les résultats initiaux.

Suivi insuffisant des projets d'investissement et des candidats désignés

Il ressort de notre audit que les ministères chargés d'évaluer les projets d'investissement n'ont pas effectué de suivis adéquats et suffisants des projets approuvés. Et la direction du Programme n'a pas, elle non plus, fait de suivi auprès des ministères évaluateurs ou des personnes censées travailler à ces projets.

Selon le protocole de juin 2011 conclu entre la direction du Programme et un certain nombre de ministères chargés d'évaluer la pertinence des projets d'investissement, il appartient à l'équipe du Programme de faire le suivi des travailleurs étrangers désignés en tant qu'employés clés d'un projet d'investissement approuvé. Pour leur part, les ministères évaluateurs sont chargés de vérifier si le projet d'investissement se déroule conformément au plan d'affaires, dont la création du nombre promis d'emplois locaux et l'investissement des sommes promises. De 2008 à 2013, l'équipe du Programme a désigné 52 personnes invitées à venir en Ontario pour travailler à la réalisation des 10 projets d'investissement approuvés.

En juin 2014, nous avons fait un suivi auprès des 10 projets approuvés. Nous avons d'abord constaté que l'équipe du Programme n'avait fait aucun suivi auprès des 52 personnes pour s'assurer qu'elles travaillaient toujours à la réalisation des projets d'investissement, et ensuite qu'il n'y avait eu aucun suivi auprès des ministères évaluateurs pour obtenir des bilans des résultats de leurs activités de surveillance.

Les ministères évaluateurs nous ont indiqué qu'ils avaient exercé de la surveillance auprès de 9 des 10 projets d'investissement, mais des preuves

documentaires n'existaient que dans 4 projets parce qu'ils ont été approuvés après l'adoption du protocole de juin 2011. L'un des ministères évaluateurs n'a pas été en mesure de démontrer la preuve de surveillance de l'un des projets parce que les documents dataient d'avant la structure actuelle de ce ministère. Des quatre projets ayant fait l'objet d'une surveillance, par deux ministères différents, nous avons constaté des différences dans le niveau des activités de surveillance. L'un des ministères évaluateurs a fait un suivi 6 et 12 mois après l'approbation du projet (mais pas par la suite), en utilisant des méthodes comme des appels téléphoniques, des visites sur les lieux et des demandes de renseignements variés. L'autre ministère évaluateur vérifiait que le projet d'investissement était actif en faisant des visites sur les lieux chaque mois. En outre, au titre de l'ensemble des quatre projets, les ministères ont confirmé l'existence de seulement 56 % des emplois locaux planifiés et 13 % des investissements planifiés. Nous leur avons demandé pourquoi ils ne se sont pas assurés que les engagements prévus avaient été respectés; ils nous ont répondu que là n'était pas leur rôle.

Nous avons constaté que l'un des ministères évaluateurs s'en est remis à des renseignements financiers non audités et à une autodéclaration de l'exploitant de l'investissement pour vérifier que les volets du plan d'affaires étaient respectés. Habituellement, ce ministère exigeait des responsables des projets d'investissement approuvés qu'ils soumettent un rapport 12 mois après l'approbation du projet – rapport faisant état de renseignements comme le nombre d'emplois locaux créés, un bref compte rendu de la façon dont le plan d'affaires a été mis en oeuvre, et le nombre de travailleurs désignés ayant été embauchés pour travailler au projet. Ce ministère n'a fait aucun effort pour vérifier l'information obtenue. L'examen des risques commandé par le Ministère concernant le volet investissement a été achevé en juillet 2013. On y indique que : [traduction] « le cadre et les procédures de surveillance du Programme demeurent peu évolués et fracturés ». Par exemple, il n'existe aucun processus

pour veiller à ce que les investisseurs combent le nombre proposé d'emplois locaux et pour vérifier, au moyen de visites sur les lieux, les activités découlant de l'investissement. Nous avons constaté que le programme de désignation de candidats de la Colombie-Britannique est conçu de façon à désigner des entrepreneurs seulement une fois que certaines conditions ont été satisfaites, habituellement au terme de deux ans. Ces conditions englobent la mise en oeuvre du plan d'affaires, le transfert des fonds requis pour l'investissement après l'arrivée, et la présentation d'un rapport final. Au moment de l'audit, le Ministère tentait d'obtenir une autorisation ministérielle en vue d'ajouter au Programme un nouveau volet similaire à celui de la Colombie-Britannique, où on attribuerait aux entrepreneurs admissibles un permis de travail temporaire en vue de créer une entreprise. En vertu du Programme pour obtenir leur résidence permanente, ils sont désignés seulement s'ils parviennent à satisfaire aux conditions préétablies au terme d'une période de deux ans. À la fin de notre audit, cette proposition n'avait pas encore été approuvée.

RECOMMANDATION 12

Pour que les activités de surveillance postérieure à la désignation soient efficaces, le ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- utiliser les constatations dégagées des enquêtes à propos de fausses déclarations et de fraudes pour former le personnel de traitement et améliorer les processus de diligence raisonnable;
- définir l'étendue de la surveillance qui doit se faire une fois les projets d'investissement approuvés;
- exiger des ministères évaluateurs qu'ils fassent des suivis à intervalles réguliers en empruntant des méthodes prescrites (p. ex. obtenir des états financiers audités et effectuer des visites sur les lieux) en vue de vérifier l'information reçue;

- demander des copies des résultats des activités de surveillance des ministères évaluateurs et faire un suivi auprès d'eux quand les délais ne sont pas respectés;
- examiner la possibilité de ne désigner les demandeurs du volet investissement qu'une fois qu'ils ont démontré avoir respecté les engagements pris au titre de leur projet, à l'instar de la Colombie-Britannique.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La surveillance du rendement des candidats désignés pose problème pour toutes les provinces. Le Ministère collabore avec le gouvernement fédéral et les autres provinces et territoires à l'élaboration d'indicateurs de rendement communs visant les candidats provinciaux désignés. Cette initiative, lancée par le gouvernement fédéral en 2011, devrait aboutir dans les 6 à 12 prochains mois.

Le Ministère veillera à ce que les constatations dégagées des enquêtes de l'équipe de l'intégrité du Programme soient communiquées à tout le personnel de traitement au moyen de discussions, de bulletins opérationnels et de séances de formation ponctuelles.

Le Ministère procédera à la refonte du volet investissement à la lumière des conseils et des commentaires d'un consultant. Cette refonte privilégiera une approche de type « guichet unique », ce qui exigera la réaffectation du personnel et des spécialistes du domaine de l'immigration des gens d'affaires du ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure – le plus grand ministère évaluateur de demandes d'immigrants investisseurs – au ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international. La refonte, qui permettrait de tenir compte des conseils des ministères partenaires, sera aussi assortie d'un cadre formel d'établissement de rapports sur le rendement prévoyant la production de rapports réguliers sur le nombre d'emplois créés, les taux de maintien en poste et les retombées économiques.

Le Ministère procédera à un examen approfondi des programmes de désignation de candidats de toutes les provinces, dont celui de la Colombie-Britannique où les demandeurs du volet investissement ne sont désignés qu'après avoir fait la démonstration qu'ils ont respecté les engagements pris au titre de leur projet.

L'équipe du Programme est incapable d'assurer le suivi de tous les candidats

Il est indiqué dans l'accord fédéral-provincial en matière d'immigration que l'Ontario doit faire le suivi des candidats durant au moins trois ans à compter de leur date d'entrée. Or, l'équipe du Programme ne l'a pas fait. Le but de ce suivi est d'évaluer l'efficacité des activités de recrutement ciblé, d'intégration et de maintien en poste.

Depuis le début du Programme en 2007, le Ministère a mené deux enquêtes auprès des candidats une fois obtenue leur résidence permanente. La première, en 2010, ciblait les candidats sélectionnés entre mai 2007 et juin 2010 qui étaient devenus des résidents permanents; le taux de réponse a été de 24 %. La seconde, de 2012 à 2013, ciblait les candidats sélectionnés entre juillet 2010 et avril 2012 qui étaient devenus des citoyens permanents; le taux de réponse a été de 45 %. Comparativement, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan mènent une enquête auprès de leurs candidats désignés aux cinq ans. L'Alberta fait un suivi auprès de ses candidats désignés devenus résidents permanents dans les 3 à 12 mois après leur arrivée au moyen d'un questionnaire d'enquête en ligne. Terre-Neuve-et-Labrador communique tous les trois mois, par courriel ou par téléphone, avec tous les candidats devenus citoyens permanents.

Voici nos préoccupations à propos des enquêtes menées par l'Ontario :

- Lors de l'enquête auprès des candidats menée de 2012 à 2013, dans 46 % des cas, les communications sont demeurées sans réponse ou les personnes n'étaient pas disponibles; dans 9 % des cas, l'adresse de courriel ou le numéro

de téléphone n'était pas valide. La question se pose : est-ce que les candidats se trouvaient dans la province?

- Dans les deux enquêtes, il ressort des réponses que 98 % des candidats avec offre d'emploi travaillaient et vivaient en Ontario. Il importe toutefois de souligner qu'il s'agissait d'enquêtes où le répondant s'auto-identifiait, c.-à-d. que les candidats répondaient à des questions à propos d'eux-mêmes sans que personne ne corrobore l'information fournie. Il est donc possible que certains aient menti pour protéger leur statut de résident permanent.
- L'échantillon de candidats sans offre d'emploi de la seconde enquête était trop faible pour évaluer la probabilité que les candidats sélectionnés uniquement en raison de leurs études supérieures puissent réussir leur établissement économique en Ontario.

L'Ontario n'est pas la seule à éprouver des problèmes à assurer le suivi de ses candidats. Dans le plus récent rapport fédéral disponible sur les programmes de désignation de candidats par les provinces, il est mentionné que les données relatives à l'entrée et au maintien en poste de la plupart des administrations canadiennes sont insatisfaisantes. Plus précisément, aucune province et aucun territoire, hormis le Yukon, n'a pu fournir de données indiquant si les candidats travaillaient ou non dans les postes prévus.

Nous avons constaté qu'une des provinces utilise les données liées à la carte d'assurance-maladie pour faire le suivi des résidents permanents. Nous avons observé que l'équipe du Programme n'utilise pas des données liées à des cartes d'identité délivrées par le gouvernement, dont la carte Santé, la carte d'assurance sociale et le permis de conduire, ce qui permettrait de faire le suivi des candidats une fois arrivés en Ontario.

Données désuètes sur le revenu moyen des candidats

Lors d'une évaluation de programme effectuée en 2013, il est fort probable qu'ait été surestimé l'écart entre le salaire moyen des candidats de l'Ontario et celui d'autres programmes comparables. Plus précisément, le consultant du Ministère qui a effectué l'évaluation a indiqué que le salaire moyen des candidats du programme de l'Ontario était de 58 600 \$, alors qu'il s'élevait à 43 300 \$ pour tous les programmes canadiens de désignation de candidats, et de 35 700 \$ pour les participants au Programme des travailleurs qualifiés fédéral. Deux raisons nous incitent à contester les conclusions dégagées. Dans un premier temps, l'analyse ne visait que les candidats qui avaient produit une déclaration de revenus; avaient été exclus les candidats qui n'avaient pas produit une déclaration de revenus parce qu'ils n'ont pas travaillé et, par conséquent, n'avaient pas de revenus à déclarer, ou qui ne se sont jamais installés en Ontario. Dans un deuxième temps, parce que les données provenaient de l'année d'imposition 2010, il est fort probable que les candidats sans offre d'emploi – 67 % de tous les candidats – n'ont pas été inclus dans l'analyse. Cela tient au fait qu'en vertu du Programme, les titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat qui n'avaient pas reçu une offre d'emploi sont devenus admissibles seulement à compter de la mi-2010.

Le Programme n'est pas assorti d'indicateurs de rendement valables

Les normes de service du Programme élaborées par le Ministère concernent essentiellement les délais de traitement des demandes; or, des indicateurs de rendement additionnels seraient aussi fort utiles. Par exemple, le pourcentage de candidats acceptés ou rejetés par le gouvernement fédéral ventilé selon la raison (échec à la vérification de l'admissibilité ou non-acceptation de la décision provinciale) pourrait se révéler utile. Ou encore, le pourcentage de candidats qui, trois ans après leur désignation,

ont réussi leur établissement économique en Ontario.

En 2011, le gouvernement fédéral a procédé à une évaluation de tous les programmes provinciaux de désignation de candidats. Il a constaté qu'il était difficile de les comparer en l'absence d'indicateurs de rendement communs et en raison du manque de cohérence des rapports. Règle générale, nous n'avons pas identifié les indicateurs de rendement additionnels utilisés par les autres administrations.

L'Ontario participe à des groupes de travail pangouvernementaux sur les indicateurs de rendement. Le but consiste à établir des indicateurs de rendement communs pour tous les programmes provinciaux de désignation de candidats d'ici la fin de 2014. Au nombre des indicateurs à l'étude, mentionnons :

- la compilation de renseignements sur des activités de vérification spécifiques, dont la fréquence des entrevues en personne et des visites sur les lieux;
- le nombre de refus et de retraits attribuables à de fausses déclarations et à des fraudes;
- le nombre de demandes par volet afin de pouvoir évaluer la demande;
- les taux d'approbation des demandes par volet de programme.

Nous avons constaté que le Ministère ne compilait que certains des renseignements nécessaires à l'évaluation du rendement au titre des indicateurs proposés.

RECOMMANDATION 13

Pour que le Programme de désignation des candidats de la province assure la sélection efficace de personnes susceptibles d'engendrer des retombées économiques au profit de l'Ontario, le ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- obtenir des renseignements sur les candidats, par exemple le numéro de la carte d'assurance-maladie provinciale et du permis de conduire, pour faciliter le suivi des résultats

des candidats ayant obtenu leur résidence permanente;

- évaluer si les candidats sans offre d'emploi qui ont été sélectionnés seulement en raison de leurs études supérieures ont réussi leur établissement économique en Ontario;
- établir des indicateurs de rendement aux fins de l'évaluation de chaque volet du Programme et des activités de détection de fraudes, sans négliger les indicateurs recommandés par les groupes de travail fédéraux-provinciaux-territoriaux, et compiler et analyser les renseignements nécessaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère consultera le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée pour déterminer s'il dispose du pouvoir de recueillir des renseignements personnels auprès d'entités d'autres administrations provinciales en vue de faire le suivi des résultats obtenus par les candidats.

Le Ministère évaluera les résultats obtenus par les étudiants étrangers sans offre d'emploi en recourant à une combinaison d'outils : enquêtes auprès des candidats et des employeurs et ensembles de données du gouvernement fédéral. Le Ministère continuera à inciter le gouvernement fédéral à mettre à jour de façon plus régulière ses ensembles de données, sa pratique actuelle étant de le faire aux trois ou quatre ans.

Le Ministère a recommandé au gouvernement fédéral que soit organisé en 2015 un atelier sur l'intégrité du Programme. On pourrait y échanger des meilleures pratiques, examiner et analyser les renseignements actuels et les situations vécues, et clarifier les attentes. L'Ontario demeure un membre actif du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les indicateurs de rendement, qui devrait normaliser les mécanismes de suivi antifraude à l'échelle de tous les programmes provinciaux de désignation de candidats et du gouvernement fédéral.

Revenus tirés des frais

Même si les politiques du ministère des Finances stipulent que lorsque sont perçus des frais en vertu d'un programme, les revenus produits doivent être suffisants pour régler tous les coûts du programme, ce n'est pas encore le cas avec le Programme.

Des frais de traitement non remboursables au titre de chaque demande de candidat (mais pas au titre des demandes des employeurs) sont exigés dans le but de veiller à que le Programme ne coûte rien aux contribuables. Les frais de traitement des demandes varient de 1 500 \$ à 3 500 \$ par demandeur, selon le type de demandeur et la destination prévue du candidat, tel qu'illustré à la **figure 1**.

Le Ministère a pour objectif de recouvrer tous les coûts de programme engagés à ce jour d'ici la fin de l'exercice 2014-2015. Les coûts du Programme englobent les frais généraux estimatifs et les dépenses estimatives subies par d'autres ministères participant à l'évaluation de projets d'investissement. Les coûts de programme cumulatifs projetés depuis 2009-2010 dépassaient, au moment de l'audit, au mois de mars 2014, les revenus réels de 2,9 millions de dollars, tel qu'illustré à la **figure 9**. Pour éponger ce déficit, le Ministère n'entend pas augmenter les frais de traitement du Programme, mais plutôt réaliser des économies en adoptant

Figure 9 : Revenus réels et dépenses estimatives du Programme, de 2009-2010 à 2013-2014, en millions de dollars (M\$)

Source des données : ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international

	Revenus (réels)	Dépenses (estimatives)*	Excédent/ (Déficit)
2009-2010	1,0	1,7	(0,7)
2010-2011	1,9	2,2	(0,3)
2011-2012	2,2	2,6	(0,4)
2012-2013	2,8	3,7	(0,9)
2013-2014	3,1	3,7	(0,6)
Total	11,0	13,9	(2,9)

* Les dépenses du Programme englobent les coûts directs, les frais généraux et les coûts subis par les ministères évaluateurs des demandes du volet investissement.

de nouvelles façons de traiter les dossiers, dont l'introduction du dépôt électronique de demandes et d'un processus de traitement des demandes à un seul palier. D'après les revenus enregistrés à la mi-septembre 2014, nous ne nous attendons pas à ce que le Programme atteigne le seuil de rentabilité avant la fin de l'exercice 2014-2015.

Dans le cadre de l'audit, nous avons repéré plusieurs erreurs dans les feuilles de suivi des revenus du Ministère, dont la comptabilisation en double de revenus, la suppression à tort de dossiers de demande au titre desquels des dépôts ont été faits, et des erreurs d'entrée de données. En outre, le Ministère ne veille pas à ce que les revenus perçus soient consignés fidèlement dans le système de rapports financiers du gouvernement. En réponse à notre demande de renseignements, le Ministère nous a informés qu'il avait mis en oeuvre, en juin 2014, un nouveau processus de rapprochement des paiements afin de pouvoir enquêter en temps opportun sur les écarts constatés.

RECOMMANDATION 14

Pour que des frais appropriés soient exigés des utilisateurs et que les montants fixés soient perçus, le ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international doit :

- fixer des frais de traitement qui permettent de recouvrer la totalité des coûts du Programme;
- examiner la possibilité d'imposer des frais de traitement aux employeurs;
- procéder régulièrement au rapprochement des frais perçus et des revenus consignés dans le système financier.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère entend bien se donner un barème de frais où les frais imposés et les revenus générés permettront de recouvrer la totalité des coûts du Programme. Le Ministère surveillera et révisera les frais durant la période de croissance attendue à la lumière des revenus et des coûts prévus dans

le but de recouvrer la totalité des coûts du Programme et de se conformer à la décision rendue en 1998 par la Cour suprême du Canada.

Le Ministère examinera la possibilité d'imposer des frais de traitement aux employeurs. Il examinera aussi la possibilité d'exiger des frais

d'administration au titre des demandes du volet investissement.

Le Ministère mettra au point un processus pour procéder régulièrement au rapprochement des frais perçus au titre du Programme et des revenus enregistrés dans le système financier.