Citoyenneté et Immigration Canada | Citizenship and Immigration Canada

Évaluation de la subvention accordée au Québec

Division de l'évaluation

Juillet 2012

Canada

Recherche et Évaluation

Ci4-88/2012F-PDF
978-1-100-99448-2
N° de réf. : ER20120402

Table des matières

Sommaire ..... **iii**

Évaluation de la subvention accordée au Québec – Réponse de la direction ..... **vii**

1. Introduction **1**
1.1 Objectif de l'évaluation 1
1.2 Structure du rapport 1
1.3 La subvention accordée au Québec 1
1.4 Portée et échéancier de l'évaluation 2

2. Méthode **4**
2.1 Approche, conception et méthodes 4
2.1.1 Examen des documents 4
2.1.2 Entrevues 4
2.1.3 Analyse de données administratives 5
2.1.4 Analyse de données longitudinales 5
2.1.5 Évaluation des données financières 6
2.2 Limites 6

3. Profil des résidents permanents du Québec **7**
3.1 Profil démographique 7
3.1.1 Arrivées de résidents permanents 8
3.1.2 Catégories d'immigration 8
3.1.3 Dernier pays de résidence permanente 10
3.1.4 Langue maternelle 10
3.1.5 Niveau de compétences professionnelles et niveau d'éducation 10
3.1.6 Connaissance des langues 11
3.2 Résultats économiques des immigrants au Québec 11
3.2.1 Revenus d'emploi 12
3.2.2 Facteurs sociodémographiques qui influent sur les résultats économiques 13

4. Constats **15**
4.1 Pertinence 15
4.1.1 Besoin continu du programme 15
4.1.2 Conformité aux priorités du gouvernement et du Ministère 17
4.1.3 Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral 18
4.2 Rendement 19
4.2.1 Réalisation des résultats escomptés 20
4.2.2 Démonstration d'efficience et d'économie 25

5. Conclusions et recommandations **34**

Annexes techniques sont disponibles sur demande à Research_Recherche@cic.gc.ca

Liste des tableaux

Tableau 1.1 : Enjeux et questions liés à l'évaluation 3
Tableau 3.1 : Profil des résidents permanents du Québec comparativement à ceux du reste du Canada....7
Tableau 3.2 : Les cinq principaux pays de dernière résidence permanente et le pourcentage du total des arrivées, au Québec et au Canada, en 1991, 2001 et 2010 10
Tableau 4.1 : Services d'établissement et d'intégration – Province de Québec et CIC 21
Tableau 4.2 : Montant de la subvention accordée au Québec, 1991-1992 à 1994-1995 26
Tableau 4.3 : *Accord Canada-Québec* : facteur d'indexation calculé 27
Tableau 4.4 : Montant de la subvention, de 1991-1992 à 2010-2011 29
Tableau 4.5 : Affectation des fonds pour les services d'établissement, 2006-2007 à 2012-2013 31
Tableau 4.6 : Financement par immigrant (basé sur les dépenses), 2009-2010 32

Liste des figures

Figure 3.1 : Arrivées de résidents permanents de 1991 à 2010 (Québec et reste du Canada) 8
Figure 3.2 : Résidents permanents selon la catégorie d'immigration, Québec, de 1991 à 2010 9
Figure 3.3 : Résidents permanents selon la catégorie d'immigration, reste du Canada, de 1991 à 2010....9
Figure 3.4 : Revenus relatifs des immigrants par rapport à la population, selon le nombre d'années depuis l'arrivée, au Canada et au Québec (2001 à 2008) 13

Sommaire

Objectif de l'évaluation

Le présent rapport présente les constats de l'évaluation de la subvention accordée au Québec. Cette évaluation a été réalisée conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), qui exige que les ministères revoient, tous les cinq ans, chacun des programmes de subventions et de contributions en vigueur dont ils sont responsables[1]. L'évaluation permet d'établir la pertinence et le rendement de la subvention à la lumière des cinq questions d'évaluation fondamentales décrites dans la *Directive sur la fonction d'évaluation* de 2009 du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

La subvention accordée au Québec

La subvention accordée au Québec est le mécanisme utilisé pour transférer des fonds à la province de Québec en vertu d'une entente fédérale-provinciale, l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* (l'*Accord*). L'*Accord* a été signé le 5 février 1991 et est entré en vigueur le 1er avril 1991. Il s'agit du quatrième accord conclu entre le gouvernement fédéral et la province de Québec à l'égard de l'immigration depuis 1971.

Les fonds versés dans le cadre de la subvention servent à compenser la province de Québec pour l'offre de services d'accueil et d'intégration dans la province, à la suite du retrait du gouvernement fédéral de cette offre de services au Québec, en vertu de l'*Accord*. Le montant de la subvention est calculé à l'aide d'une formule précise, présentée à l'annexe B de l'*Accord*.

Portée de l'évaluation

L'évaluation porte sur l'octroi de la subvention et non pas sur l'*Accord*. Alors que l'*Accord* énonce les droits et les responsabilités de la province et du gouvernement fédéral touchant le nombre d'immigrants à destination du Québec, de même que la sélection, l'accueil et l'intégration de ces immigrants, la subvention est strictement conçue pour assurer la prestation et l'administration des services d'accueil et d'intégration fournis par le Québec (ce qui comprend les services d'établissement, de réétablissement et d'intégration pour les clients dans cette province). Ceci est souligné dans les sections 24 à 26 de l'*Accord*[2], dans les termes suivants.

> *24. Le Canada s'engage à se retirer des services d'accueil et d'intégration linguistique et culturelle qui seront offerts par le Québec aux résidents permanents présents dans cette province.*
>
> *25. Le Canada s'engage à se retirer des services spécialisés d'intégration économique qui seront offerts par le Québec aux résidents permanents présents dans cette province.*
>
> *26. Le Canada accorde une juste compensation pour les services mentionnés aux articles 24 et 25 fournis par le Québec pourvu que :*
>
> *a) ces services correspondent dans leur ensemble à ceux offerts par le Canada dans le reste du pays,*
> *b) ces services soient offerts sans discrimination à tout résident permanent dans cette province, qu'il ait été sélectionné ou non par le Québec.*

[1] *Loi sur la gestion des finances publiques*, paragraphe 42.1(1).
[2] Le texte intégral de l'*Accord* est disponible en ligne à l'adresse : www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/quebec/quebec-acc.asp

L'évaluation s'étend de 2006 à 2011. Cette période a été choisie pour établir une correspondance avec l'entrée en vigueur, en 2006, de l'exigence de la LGFP concernant l'évaluation quinquennale de tous les programmes de subventions et de contributions.

Méthode d'évaluation et limites de cette méthode

Les paramètres de cette évaluation, y compris la méthode et la matrice d'évaluation, ont été approuvés par le Comité d'évaluation ministériel de CIC avant le début de cette évaluation.

Le niveau d'effort et les sources de données dont il est fait état dans cette évaluation ont été pondérés pour tenir compte du fait que l'élément évalué est une subvention. Dans le présent cas, le bénéficiaire, le gouvernement du Québec, n'est pas tenu de faire rapport au sujet des résultats obtenus. Par conséquent, la quantité de renseignements disponibles pour cette évaluation était limitée et l'évaluation a été adaptée en conséquence.

Pour cette évaluation, une approche fondée sur les objectifs a été adoptée. Cette approche permet d'établir la pertinence et le rendement de la subvention par rapport à son but/objectif clé, qui consistait à fournir une juste compensation à la province à la suite du retrait du gouvernement fédéral, pourvu que les services, considérés dans leur ensemble, correspondraient aux services offerts par le Canada dans le reste du pays, et que les services fournis par le Québec seraient offerts sans discrimination à tout résident permanent du Québec.

Pour la majeure partie de l'évaluation, une conception non expérimentale, s'appuyant fortement sur un examen des documents entourant le programme et sur des entrevues, a été utilisée pour répondre aux questions d'évaluation. Cela dit, un modèle quasi expérimental sous-tend l'analyse de données longitudinales employées pour établir le profil économique des immigrants au Québec.

La collecte des données et de l'information a été effectuée au moyen de cinq grandes sources : un examen des documents, des entrevues avec des informateurs clés, une analyse des données administratives, une analyse des données longitudinales, ainsi qu'une évaluation de l'information financière. Cela a permis de parvenir à un bon équilibre des sources quantitatives et qualitatives pour étayer l'évaluation, mais les lecteurs doivent prendre note des limites décrites ci-dessous.

- La province de Québec a décliné l'invitation à participer à cette évaluation. Par conséquent, seuls les documents accessibles au public ont été utilisés pour cette évaluation et aucune entrevue n'a été réalisée auprès d'un quelconque représentant du gouvernement provincial.
- Le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) du Québec publie un rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, mais ce rapport ne présente pas de ventilation de la façon dont l'argent de la subvention est utilisé au sein du Ministère ou par d'autres ministères du gouvernement provincial. Par conséquent, il n'est pas possible d'établir un lien entre les fonds et des programmes précis offerts aux immigrants dans la province.
- Enfin, bien que l'analyse des résultats économiques des immigrants à destination du Québec ait été entreprise, il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure ces résultats sont attribuables aux services d'établissement financés par la province grâce à la subvention accordée au Québec.

Principaux constats

Pertinence

Nécessité des programmes

La recherche a montré que les immigrants jouissent de ressources différentes et qu'ils sont aux prises avec des défis variés au cours de leur processus d'établissement. Le gouvernement fédéral a fourni des fonds pour répondre à ces besoins par l'intermédiaire d'un certain nombre de mécanismes, dont l'un est la subvention accordée au Québec.

La subvention accordée au Québec, qui est une disposition de l'*Accord Canada-Québec*, fournit à cette province la souplesse nécessaire pour offrir des services d'établissement harmonisés avec l'objectif provincial qui consiste à veiller à l'intégration des immigrants au Québec d'une manière qui respecte l'identité distincte de la province.

Correspondance avec les priorités du gouvernement fédéral et du Ministère

La subvention est en harmonie avec les priorités du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux relations fédérales-provinciales, étant donné que CIC et les provinces et territoires partagent l'objectif de faire en sorte que les programmes d'immigration répondent aux besoins particuliers de chaque province et territoire.

En ce qui concerne l'établissement, la subvention correspond au résultat stratégique de CIC qui consiste à favoriser la participation des nouveaux arrivants et des citoyens pour favoriser l'obtention d'une société intégrée.

En vertu de l'*Accord*, le gouvernement fédéral conserve l'entière responsabilité de la citoyenneté. Il y a cependant lieu de s'interroger au sujet de la capacité de CIC à répondre à la priorité du gouvernement fédéral visant à s'assurer que les gens comprennent les valeurs canadiennes et qu'ils soient conscients de leurs droits et responsabilités à l'égard de la citoyenneté. Pour aider les gens à se préparer à la vie au Canada et à l'examen pour la citoyenneté, de l'information leur est souvent fournie par l'intermédiaire de services d'établissement, notamment des programmes de langues. Les programmes de langues au Québec suivent également cette approche, mais l'accent y est mis sur la transmission de renseignements sur la culture québécoise.

Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Le rôle du gouvernement fédéral à l'égard de l'octroi de fonds à la province de Québec est approprié, compte tenu du fait que l'immigration est une compétence partagée et de la capacité de CIC de conclure des accords avec les provinces, comme le prévoit la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* de 2002.

À la suite de modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* en 2006, CIC doit maintenant évaluer chaque programme de subventions en vigueur en fonction d'un cycle de cinq ans. Étant donné que la province n'est pas tenue de rendre compte au gouvernement fédéral des retombées de la subvention, CIC ne peut pas satisfaire pleinement à cette exigence.

Rendement

Atteinte des résultats escomptés

Considérés dans leur ensemble, en fonction de l'examen des documents et des entrevues, il appert que les services d'établissement offerts au Québec correspondent généralement à ceux fournis par le gouvernement fédéral dans le reste du pays. Il existe des différences dans la façon dont les programmes sont exécutés, mais en l'absence de critères d'évaluation clairs sur lesquels fonder cette comparaison, il est impossible de parvenir à une conclusion définitive sur la mesure dans laquelle la province se conforme à cette exigence.

Démonstration de l'économie et de l'efficience

Les fonds versés sont conformes aux dispositions de l'*Accord*. Bien que le calcul du montant de la subvention soit systématique, la formule elle-même, qui permet de s'assurer que le montant de la subvention ne diminuera jamais, est jugée trop rigide par les personnes interrogées.

Les personnes interrogées jugent que l'approche de ce financement est économique d'un point de vue administratif. La nature systématique du calcul de la subvention et l'absence de toute autre exigence de reddition de comptes diminuent le niveau d'effort requis pour gérer et surveiller l'administration de la subvention. L'évaluation, cependant, ne permet pas d'établir si le montant de la subvention représente l'utilisation la plus économique des fonds.

L'efficience et l'efficacité de la subvention ne sont pas non plus connues, étant donné que la province de Québec n'est pas tenue de fournir les données nécessaires pour procéder à une analyse.

Recommandations

1. Étant donné les démarches en cours entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue d'établir des résultats et des indicateurs communs à l'échelle nationale pour juger de la réussite de l'établissement des nouveaux immigrants, il est recommandé que CIC continue d'encourager le gouvernement du Québec à discuter de ces résultats et indicateurs communs et à partager l'information dans le but de mesurer les résultats obtenus et d'en rendre compte.

2. Pour aider à confirmer que les services d'accueil et d'intégration fournis par le Québec correspondent, une fois considérés dans leur ensemble, à ceux fournis par le gouvernement fédéral ailleurs au Canada, il est recommandé que CIC :

   - réexamine et mette à jour la liste des services figurant à l'annexe B de l'*Accord;* et
   - entreprenne une étude annuelle des services d'accueil et d'intégration fournis par le Canada et le Québec.

3. Il est recommandé que CIC détermine comment les exigences de reddition de comptes de la LGFP s'appliquent à la subvention, étant donné que la province de Québec n'est pas tenue de faire rapport sur les résultats de la subvention en ce qui a trait à l'établissement et à l'intégration.

Évaluation de la subvention accordée au Québec – Réponse de la direction

Recommandation	Réponse	Mesures	Responsabilité	Date de fin
1. Compte tenu des démarches en cours entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux visant à établir des résultats et des indicateurs communs à l'échelle nationale pour juger de la réussite de l'établissement des nouveaux immigrants, il est recommandé que CIC continue d'encourager le gouvernement du Québec à discuter de ces résultats et indicateurs communs et à partager l'information dans le but de mesurer les résultats obtenus et d'en rendre compte.	CIC est d'accord avec cette recommandation et continuera d'encourager l'ensemble des provinces et des territoires, le Québec y compris, à discuter de leurs résultats communs en matière d'établissement et d'intégration, et à trouver des moyens de mesurer les résultats obtenus par les nouveaux arrivants partout au Canada.	▪ Encourager le Québec à participer activement au cadre pancanadien en vue de discuter des résultats et des indicateurs en matière d'établissement.	Direction générale de l'intégration	Deux réunions FPT annuelles en personne et téléconférences aux deux semaines (la première réunion a eu lieu en février 2012; date de la prochaine réunion à confirmer)
		▪ Continuer de mobiliser le gouvernement du Québec en sa capacité d'observateur dans le cadre du Groupe de travail FPT sur l'échange d'information en matière d'établissement, afin qu'il formule son point de vue sur les politiques, les programmes, la recherche et d'autres questions liées à l'établissement et à l'intégration des immigrants au Canada.	Direction générale de l'intégration	
		▪ Accroître la contribution du gouvernement du Québec en tant qu'observateur et des associations régionales du Québec (la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes) au Conseil sur les politiques et les programmes d'établissement et d'intégration (CMPPEI), qui constitue un mécanisme de collaboration, de consultation et de planification entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux/territoriaux et le secteur de l'établissement.	Direction générale de l'intégration	Prochaine réunion du CMPPEI du 21 au 23 novembre 2012
		▪ Le sondage sur les résultats en matière d'établissement se déroulera en 2012 2013 et permettra de recueillir des renseignements auprès de 20 000 nouveaux arrivants partout au pays. Les résultats du sondage serviront à établir un plan de route complet à l'échelle du Canada pour améliorer les résultats dans chacune des provinces et chacun des territoires.	Direction générale de l'intégration	Été/automne 2012 (résultats attendus au printemps 2013)
		▪ Les représentants et les intervenants du Québec ont été consultés au sujet de la portée et du contenu du sondage sur les résultats en matière d'établissement. Étant donné sa responsabilité aux termes de l'Accord Canada-Québec, la province ne peut être liée par le cadre pancanadien sur les résultats en matière d'établissement. Toutefois, CIC continuera d'inclure les représentants et les nouveaux arrivants du Québec dans la planification du sondage	Direction générale de l'intégration	Été/automne 2012

Recommandation	Réponse	Mesures	Responsabilité	Date de fin
2. Pour aider à confirmer que les services d'accueil et d'intégration fournis par le Québec correspondent, une fois considérés dans leur ensemble, à ceux fournis par le gouvernement fédéral ailleurs au Canada, il est recommandé que CIC : • réexamine et mette à jour la liste des services figurant à l'annexe B de l'Accord; et • entreprenne une étude annuelle des services d'accueil et d'intégration fournis par le Canada et le Québec	CIC convient que l'examen annuel des services prescrit dans l'Accord Canada-Québec exige clairement du Comité mixte qu'il étudie/réexamine chaque année les services d'accueil et d'intégration offerts par le Canada et le Québec [Annexe A, para. 3g) et 23b)]. Cet examen annuel offrirait la garantie que les services offerts par le Québec, et compensés au moyen de la subvention : a) correspondent aux services offerts par le Canada dans le reste du pays, une fois considérés dans leur ensemble, b) continuent d'être raisonnables, et c) sont dispensés sans discrimination à tout résident permanent du Québec, que ce résident permanent ait été ou non sélectionné par la province.	▪ Communiquer avec le MICC au moyen de mécanismes de gouvernance bilatéraux existant pour l'informer de l'intention de CIC de faire participer le Québec à un examen annuel des services d'accueil et d'intégration, tel que convenu dans l'Accord.	RII	T4 – 2012-2013
		▪ L'examen sera dirigé par le Comité mixte, qui rendra compte de ses constatations et formulera ses recommandations aux deux ordres de gouvernement à des fins d'approbation.	RII	Rapport du Comité mixte prévu au T4 2013 2014
		▪ Suivant l'information fournie à la recommandation 2, CIC comparera les services d'établissement et le financement fédéral fournis au Québec aux services et au financement ailleurs au Canada, et évaluera si la compensation offerte au Québec continue d'être raisonnable, conformément à l'art. 26, sect. III de l'Accord, et au paragraphe 24a) de l'Annexe A.	Direction générale de l'intégration	Suivant la présentation du rapport du Comité mixte
		CIC et le MICC ont établi une collaboration réciproque durable dans un certain nombre de secteurs de programme clés ▪ Coopération et consultation existantes entre CIC et le Québec au sujet de dossiers linguistiques clés, notamment l'établissement des NCLC (Niveaux de compétence linguistique canadiens) et d'un test de français normalisé (test d'étape des NCLC) afin de mesurer les résultats d'apprentissage des nouveaux arrivants et la poursuite du Forum FPT sur la formation linguistique. Comme première étape, CIC et le MICC ont cofinancé une étude sur l'harmonisation des NCLC et de l'Échelle québécoise (rapport définitif le 31 mai 2012).	Direction générale de l'intégration	Réunions pluriannuelles et collaboration continue (dernière réunion le 6 juin 2012)
		▪ CIC continue d'appuyer les collectivités anglophones au Québec, conformément à la responsabilité du gouvernement fédéral prescrite par la Loi sur les langues officielles et l'article 3 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. CIC continuera de financer la recherche et le développement des connaissances sur les immigrants dans les collectivités anglophones du Québec.	Direction générale de l'intégration Région de l'Est	Continu
		▪ La collaboration et l'échange d'information sur les services d'intégration et de préparation à la citoyenneté offerts par les deux ordres de gouvernement se poursuivront.	Direction générale de l'intégration et Citoyenneté	Réunions semestrielles

Recommandation	Réponse	Mesures	Responsabilité	Date de fin
3. Il est recommandé que CIC détermine comment les exigences de reddition de comptes de la LGFP s'appliquent à la subvention, étant donné que la province de Québec n'est pas tenue de faire rapport sur les résultats de la subvention en ce qui a trait à l'établissement et à l'intégration.	CIC est d'accord avec cette recommandation. Il existe d'importantes difficultés en ce qui a trait à la collecte de renseignements sur les résultats en matière d'établissement et d'intégration, que ce soit au Québec ou ailleurs au Canada, et elles ne peuvent être sous estimées. La Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) exige des ministères fédéraux qu'ils examinent toutes les subventions et contributions dont ils sont responsables. CIC ne peut satisfaire complètement l'exigence de la LGFP, puisqu'aucun mécanisme en matière de responsabilisation n'est prévu à l'Accord Canada-Québec pour que le Québec rende compte des résultats en matière d'établissement et d'intégration découlant du financement fédéral. Selon l'art. 6.7.4 de la Directive sur les paiements de transfert, le gouvernement doit s'assurer que des mécanismes en matière de responsabilisation « soient dûment limités lorsque des paiements de transfert à d'autres ordres de gouvernement doivent se faire sans condition ». Toutefois, CIC peut envisager de recourir à d'autres forums de collaboration existant pour accroître l'échange d'information avec la province de Québec.	▪ CIC communiquera avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada afin de déterminer comment appliquer les exigences prescrites par la LGFP à la subvention accordée au Québec. ▪ Approcher le Québec afin d'établir une méthode plus officielle d'échange d'information sur les résultats en matière d'établissement et d'intégration et sur les exigences de la LGFP à l'occasion de réunions bilatérales de haut niveau (p. ex. réunion de niveau SMA et SM entre CIC et le MICC). ▪ En plus de poursuivre la collaboration multilatérale (Groupe de travail FPT sur l'établissement, CMPPEI), CIC mobilisera le Québec par l'entremise du Comité mixte et d'autres forums de collaboration (p. ex. groupe de travail de CIC sur la collaboration régionale, la citoyenneté et l'intégration) à des fins d'échange de renseignements sur les résultats en matière d'établissement et d'intégration.	Direction générale de l'intégration RII Direction générale de l'intégration RII Région de l'Est	(à confirmer) T3 – 2012-2013 (participation par l'entremise d'une réunion bilatérale des SM); Suivi assuré au moyen de téléconférences bilatérales mensuelles des SMA Prochaine réunion du CMPPEI du 21 au 23 novembre 2012 Prochaine réunion du Comité mixte en février 2013

1. Introduction

1.1 Objectif de l'évaluation

Le présent rapport présente les constats de l'évaluation de la subvention accordée au Québec. Cette évaluation a été réalisée conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), qui exige que les ministères revoient, tous les cinq ans, chacun des programmes de subventions et de contributions en vigueur dont ils sont responsables[3].

L'évaluation permet d'établir la pertinence et le rendement de la subvention à la lumière des cinq questions d'évaluation fondamentales décrites dans la *Directive sur la fonction d'évaluation* de 2009 du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). (La matrice d'évaluation se trouve à l'annexe A)

1.2 Structure du rapport

Le présent rapport est divisé en cinq sections. La section 1 présente l'introduction; la section 2, la méthode; la section 3, un profil des résidents permanents du Québec et la section 4, les constats, puis la section 5 résume les conclusions générales et expose les recommandations.

1.3 La subvention accordée au Québec

La subvention accordée au Québec est le mécanisme utilisé pour transférer des fonds à la province de Québec en vertu d'une entente fédérale-provinciale, l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* (l'*Accord*). L'*Accord* a été signé le 5 février 1991 et est entré en vigueur le 1er avril 1991. Il s'agit du quatrième accord conclu entre le gouvernement fédéral et la province de Québec à l'égard de l'immigration depuis 1971.

Les fonds versés dans le cadre de la subvention servent à compenser la province de Québec pour l'offre de services d'accueil et d'intégration dans la province, à la suite du retrait du gouvernement fédéral de cette offre de services au Québec, en vertu de l'*Accord*. Le montant de la subvention est calculé à l'aide d'une formule précise, présentée à l'annexe B de l'*Accord*.

L'*Accord* n'énonce pas que la province est tenue de rendre compte de l'utilisation de la subvention au gouvernement fédéral, mais le gouvernement du Québec dépose un rapport annuel auprès de l'Assemblée nationale.

Alors que l'*Accord* remet à la province l'entière responsabilité de fournir des services d'établissement aux nouveaux arrivants, la province, en grande partie par l'entremise du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), entretient une relation continue avec CIC et est en contact régulier avec le Ministère au sujet de divers enjeux liés à l'intégration et à l'immigration, entre autres. Quatre directions générales et secteurs principaux du Ministère participent, directement ou indirectement, à la gestion de la subvention.

- Relations internationales et intergouvernementales (RII) agit comme point de contact avec le MICC et est en communication régulière avec ce ministère en ce qui a trait à la gestion de l'*Accord* et aux enjeux entourant les politiques.
- La Région du Québec est responsable, au jour le jour, des questions opérationnelles, dont la plupart ont trait à l'*Accord* et non pas précisément à la subvention.

[3] *Loi sur la gestion des finances publiques*, paragraphe 42.1(1).

- Même si la Direction générale de l'intégration n'est pas directement engagée dans la gestion ou l'administration de la subvention, elle participe à des forums sur l'établissement réunissant le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux comme le Conseil mixte sur les politiques et les programmes d'établissement et d'intégration (CMPPEI), le Forum fédéral/provincial sur la formation linguistique et le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'établissement, auquel la province de Québec participe. Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'établissement travaille actuellement à l'élaboration d'un cadre national entourant les résultats des programmes d'établissement et le Québec participe aux travaux en tant qu'observateur. La province a également participé aux consultations qui ont mené à l'élaboration de la formule nationale de financement des services d'établissement en 2007. La Direction générale de l'intégration collabore aussi bilatéralement avec le MICC dans des dossiers précis, comme les initiatives relatives aux langues.
- La subvention elle-même est administrée par la Direction générale de la gestion financière de CIC qui est responsable du calcul du montant de la subvention et de son versement.

En vertu de l'*Accord*, deux comités bilatéraux ont été créés pour gérer les relations entre CIC et le MICC : le Comité mixte et le Comité d'application. Le Comité mixte, coprésidé par un représentant du MICC et un représentant de CIC (niveau sous-ministre adjoint), se réunit chaque année. Il a pour mandat général de « favoriser l'harmonisation des objectifs économiques, démographiques et socioculturels des deux parties en matière d'immigration et d'intégration, et de coordonner la mise en œuvre des politiques du Canada et du Québec découlant de ces objectifs »[4]. Le Comité d'application est également coprésidé par des représentants du MICC et de CIC (niveau directeur général). Son mandat est « de coordonner la mise en œuvre de l'*Accord* et d'établir les modalités opérationnelles qui s'y rattachent »[5]. Il travaille sous la direction du Comité mixte et se réunit deux fois par an. La fonction de secrétariat pour les deux comités est confiée à la Direction générale des relations internationales et intergouvernementales.

1.4 Portée et échéancier de l'évaluation

L'évaluation porte sur l'octroi de la subvention et non pas sur l'*Accord*. Alors que l'*Accord* énonce les droits et les responsabilités de la province et du gouvernement fédéral touchant le nombre d'immigrants à destination du Québec, de même que la sélection, l'accueil et l'intégration de ces immigrants, la subvention est strictement conçue pour couvrir la prestation et l'administration des services d'accueil et d'intégration fournis par le Québec (ce qui comprend les services d'établissement, de réétablissement et d'intégration pour les clients dans cette province). Ceci est souligné dans les sections 24 à 26 de l'*Accord*[6], dans les termes suivants.

> *24. Le Canada s'engage à se retirer des services d'accueil et d'intégration linguistique et culturelle qui seront offerts par le Québec aux résidents permanents présents dans cette province.*
>
> *25. Le Canada s'engage à se retirer des services spécialisés d'intégration économique qui seront offerts par le Québec aux résidents permanents présents dans cette province.*

---

[4] *Accord Canada-Québec,* Annexe A.
[5] Ibid.
[6] Le texte intégral de l'*Accord* est disponible en ligne à l'adresse : www.cic.gc.ca/francais/ministere/lois-politiques/ententes/quebec/quebec-acc.asp.[7] *Politique sur les paiements de transfert*, Annexe A, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2008.

26. Le Canada accorde une juste compensation pour les services mentionnés aux articles 24 et 25 fournis par le Québec pourvu que :

a) ces services correspondent dans leur ensemble à ceux offerts par le Canada dans le reste du pays,
b) ces services soient offerts sans discrimination à tout résident permanent dans cette province, qu'il ait été sélectionné ou non par le Québec.

L'évaluation s'étend de 2006 à 2011. Cette période a été choisie pour établir une correspondance avec l'entrée en vigueur, en 2006, de l'exigence de la LGFP concernant l'évaluation de tous les programmes de subventions et de contributions sur une période de cinq ans. Dans certains cas, cependant, comme pour comprendre le contexte entourant la subvention, une période plus longue est étudiée, tandis que dans d'autres cas, en particulier en ce qui concerne l'ensemble des services d'établissement et d'intégration fournis, cette période est raccourcie, en raison des limites au chapitre des données disponibles. Les questions d'évaluation et leurs liens avec les questions fondamentales identifiés dans la *Directive sur la fonction d'évaluation* sont énumérés dans le Tableau 1.1.

Tableau 1.1 : Enjeux et questions liés à l'évaluation

Questions fondamentales	Questions d'évaluation
Pertinence	
Besoin continu du programme (Évaluation de la mesure dans laquelle le programme continu de répondre à un besoin démontrable et est réceptif aux besoins des Canadiens.)	1 Dans quelle mesure la subvention accordée au Québec répond-elle à un besoin démontrable?
Conformité aux priorités du gouvernement (Évaluation des liens entre les objectifs du programme et [i] les priorités du gouvernement fédéral et [ii] les résultats ministériels stratégiques.)	2 Est-ce que la subvention accordée au Québec correspond aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats ministériels stratégiques?
Harmonisation aver les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral (Évaluation du rôle et des responsabilités du gouvernement fédéral relativement à l'exécution du programme.)	3 Est-ce que les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui concerne la subvention accordée au Québec sont appropriés?
Rendement	
Réalisation des résultats escomptés (Évaluation des progrès réalisés dans l'atteinte des résultats escomptés [y compris les résultats immédiats, intermédiaires et ultimes] par rapport aux cibles et à la portée du programme, à la conception du programme, ce qui comprend les liens et la contribution des extrants aux résultats.)	4 Dans quelle mesure la subvention accordée au Québec y a-t-elle permis la prestation de services d'établissement qui, lorsqu'on les considère dans leur ensemble, correspondent aux services offerts par le Canada dans le reste du pays?
Démonstration d'efficience et d'économie (Évaluation de l'utilisation des ressources relativement à la production des extrants et aux progrès réalisés dans l'atteinte des résultats escomptés.)	5 Dans quelle mesure les fonds versés sont-ils conformes aux dispositions de l'*Accord*? 6 Dans quelle mesure l'approche de financement actuelle est-elle économique et efficiente?

2. Méthode

2.1 Approche, conception et méthodes

Le mandat de cette évaluation, y compris la méthodologie et la matrice d'évaluation, ont été approuvées par le Comité d'évaluation ministériel de CIC avant le début de cette évaluation.

Le niveau d'effort et les sources de données dont il est fait état dans cette évaluation ont été pondérés pour tenir compte du fait que l'élément évalué est une subvention. Une subvention est un « paiement de transfert effectué en fonction de critères préétablis d'éligibilité et d'admissibilité » et « n'est [pas] assujettie à une reddition des comptes par le bénéficiaire. […] Il se peut que le bénéficiaire doive fournir des rapports sur les résultats obtenus. »[7] Dans le présent cas, le bénéficiaire, le gouvernement du Québec, n'est pas tenu de faire rapport au sujet des résultats obtenus. Par conséquent, la quantité de renseignements disponibles pour cette évaluation était limitée et l'évaluation a été adaptée en conséquence.

Cette évaluation repose sur une approche fondée sur les objectifs. Cette approche permet d'établir la pertinence et le rendement de la subvention par rapport à son but/objectif clé, qui consistait à fournir une juste compensation à la province à la suite du retrait du gouvernement fédéral, pourvu que les services, considérés dans leur ensemble, correspondraient aux services offerts par le Canada dans le reste du pays, et que les services fournis par le Québec seraient offerts sans discrimination à tout résident permanent du Québec.

Pour la majeure partie de l'évaluation, une conception non expérimentale, s'appuyant fortement sur un examen des documents entourant le programme et sur des entrevues, a été utilisée pour répondre aux questions d'évaluation. Cela dit, un modèle quasi expérimental sous-tend l'analyse de données longitudinales employées pour établir le profil économique des immigrants au Québec.

La collecte des données et des informations a été effectuée au moyen de cinq grandes sources : un examen des documents, des entrevues avec des informateurs clés, une analyse des données administratives, une analyse des données longitudinales, ainsi qu'une évaluation de l'information financière. Les méthodes utilisées et la quantité de renseignements recueillis ont fait l'objet de certaines restrictions, qui sont décrites plus loin dans la présente section.

La collecte des données pour cette évaluation a été réalisée entre juin et décembre 2011.

2.1.1 Examen des documents

L'examen des documents a constitué la principale source de données pour cette évaluation. L'examen des documents internes a fourni des renseignements sur les origines et les objectifs de la subvention. Les documents concernant les services d'établissement et d'intégration offerts au Québec ont été trouvés principalement grâce à une recherche sur le Web. Cette recherche a également permis de relever des rapports et des articles de recherche liés aux relations fédérales-provinciales et à l'offre de services d'établissement. L'annexe II présente la liste des principaux documents examinés.

2.1.2 Entrevues

Des entrevues ont été réalisées pour obtenir de l'information sur la pertinence de la subvention, en particulier en ce qui concerne le contexte dans lequel la subvention a été créée et sa correspondance

[7] *Politique sur les paiements de transfert*, Annexe A, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2008.

actuelle avec les priorités de CIC, les mécanismes en place pour surveiller la subvention, ainsi que la formule de financement utilisée pour calculer le montant de la subvention.

Des consultations auprès des directions générales des relations internationales et intergouvernementales et de l'intégration de CIC ont permis d'identifier des informateurs clés, qui ont été sélectionnés en fonction de leur connaissance de la subvention et de leur participation à sa gestion. La Division de l'évaluation a élaboré une série de questions pour guider les entrevues, en se basant sur la matrice d'évaluation. La liste des personnes interrogées et la liste de questions se trouvent à l'Annexe III.

En tout, treize personnes ont été interrogées par téléphone ou en personne (voir le Tableau 2.1). La plupart des entrevues ont été réalisées auprès de membres actuels du personnel de CIC dans les directions générales des relations internationales et intergouvernementales et de l'intégration à l'administration centrale (AC) ou dans la Région du Québec. Une entrevue a également été menée auprès d'un représentant de la communauté des fournisseurs de services au Québec. Aucune entrevue n'a été réalisée auprès de représentants provinciaux ou d'autres intervenants au Québec, pour les motifs exposés dans la section portant sur les limites du présent rapport. Les entrevues ont duré entre 20 minutes et 90 minutes.

Tableau 2.1 Sommaire des personnes interrogées

Groupe de personnes interrogées	Nombre de personnes interrogées
AC de CIC	10
CIC – Région du Québec	2
Intervenant externe	1

2.1.3 Analyse de données administratives

Des données du Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) de CIC ont été utilisées pour établir un profil des résidents permanents du Québec. Étant donné que la subvention accordée au Québec a été mise en place en 1991, ce profil porte sur les vingt dernières années. Aux fins d'établissement de ce profil, tous les résidents permanents qui ont déclaré le Québec comme destination prévue, peu importe qu'ils aient été sélectionnés par la province[8], ont été inclus dans le profil, étant donné que l'offre de services d'établissement ne se limite pas aux immigrants sélectionnés par le Québec, mais qu'elle s'adresse à tous les immigrants qui résident au Québec. Aux fins de comparaison, l'analyse fournit également des renseignements sur les résidents permanents qui arrivent dans le reste du Canada.

2.1.4 Analyse de données longitudinales

La Banque de données longitudinales sur les immigrants (BDIM) a servi de source d'information pour l'analyse de données longitudinales. La BDIM est une base de données gérée par Statistique Canada au nom d'un consortium fédéral-provincial dirigé par CIC. Elle relie les dossiers du SSOBL de CIC aux dossiers fiscaux de l'Agence du revenu du Canada (principalement les données que l'on trouve sur la Déclaration T1 générale). Il s'agit d'une base de données des déclarants qui renferme de l'information sur tous les immigrants arrivés au Canada depuis 1980 qui ont produit au moins une

[8] La province de Québec établit ses propres exigences en matière d'immigration et elle est responsable de la sélection des immigrants qui s'établissent dans la province.

déclaration de revenus. Au moment de l'évaluation, la BDIM contenait des renseignements jusqu'à l'année d'imposition 2008 inclusivement.

Aux fins de la présente évaluation, un sous-ensemble précis de la population incluse dans la BDIM a été analysé, à savoir les immigrants à destination du Québec[9], pour dégager un profil économique des résidents permanents au Québec.

2.1.5 Évaluation des données financières

Deux types de données financières ont été recueillies : des données sur le montant de la subvention versée chaque année depuis 1991 (première année de l'*Accord*) et des données sur les coûts administratifs encourus par CIC pour la gestion de la subvention. Aux fins de comparaison, de l'information sur le financement des services d'établissement et d'intégration dans d'autres provinces et sur les coûts administratifs que cela représentait pour CIC a également été recueillie.

2.2 Limites

Avant de commencer cette évaluation, une lettre a été envoyée aux représentants provinciaux pour les informer de la tenue de l'évaluation et pour leur demander s'ils étaient prêts à partager des documents pertinents et à collaborer avec CIC. La province a décliné l'invitation à participer.

En vertu de l'*Accord*, la province de Québec a le pouvoir exclusif de l'administration et de la prestation des services d'établissement, de réétablissement et d'intégration pour les clients dans cette province. Le Québec n'a pas l'obligation de faire rapport au gouvernement fédéral au sujet de l'utilisation des fonds. En outre, comme le gouvernement fédéral s'est retiré de la prestation de services qui doivent être fournis par le Québec, CIC n'a que des interactions limitées avec les organismes fournisseurs de services dans la province.

Par conséquent, seuls les documents accessibles au public ont été utilisés pour informer cette évaluation et aucune entrevue n'a été réalisée auprès d'un quelconque représentant du gouvernement provincial. Pour pallier l'absence d'accès direct à des groupes d'intervenants ou à des nouveaux arrivants, une entrevue a été réalisée avec un représentant d'un organisme qui représente plus de cent fournisseurs de services dans la province de Québec.

De plus, le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) du Québec publie bien un rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, mais ce rapport ne présente pas de ventilation de la façon dont l'argent de la subvention est utilisé au sein du Ministère ou par d'autres ministères du gouvernement provincial. Par conséquent, il n'est pas possible de lier les fonds à des programmes précis offerts aux immigrants dans la province.

Enfin, bien que la BDIM ait permis de procéder à une analyse des résultats économiques des immigrants à destination du Québec, il demeure difficile de déterminer dans quelle mesure ces résultats sont attribuables aux services d'établissement financés par la province grâce à la subvention accordée au Québec. Comme il a été impossible de distinguer les personnes qui ont bénéficié de services d'établissement de celles qui n'en ont pas reçu, parmi les personnes relevées dans la BDIM, il n'est pas possible de les relier aux différents programmes offerts aux immigrants.

[9] En plus d'avoir le Québec pour destination, les personnes devaient avoir déposé au moins une déclaration d'impôt pour être prises en compte dans cette analyse, puisqu'il s'agit d'une condition d'inclusion dans la BDIM.

3. Profil des résidents permanents du Québec

3.1 Profil démographique

Des données provenant du SSOBL de CIC ont été utilisées pour établir un profil des résidents permanents du Québec. Aux fins d'établissement de ce profil, tous les résidents permanents qui ont déclaré le Québec comme province de destination prévue ont été inclus, qu'ils aient été sélectionnés par la province ou non[10]. Cela comprend des données sur le nombre total d'arrivées de résidents permanents, ainsi que sur leurs caractéristiques descriptives. La période ainsi couverte va de la signature de l'*Accord* en 1991, jusqu'à 2010. Aux fins de comparaison, l'analyse fournit également des renseignements sur les résidents permanents qui se sont établis dans le reste du Canada. Le Tableau 3.1 donne un aperçu du profil des résidents permanents ayant déclaré le Québec comme destination, comparativement à ceux ayant une autre destination au Canada, à trois points dans le temps : 1991 (la première année de l'*Accord*), 2001 et 2010.

Tableau 3.1 : Profil des résidents permanents du Québec comparativement à ceux du reste du Canada

Caractéristiques		1991 (%)		2001 (%)		2010 (%)	
		Québec	Reste du Canada	Québec	Reste du Canada	Québec	Reste du Canada
Catégorie d'immigration	Catégorie du regroupement familial	25,2	41,4	22,6	27,4	17,8	22,3
	Immigrants économiques	43,7	35,3	58,3	62,8	70,2	65,7
	Réfugiés	30,2	21,2	19,0	9,8	8,7	8,8
	Autres immigrants	0,9	2,1	0,1	0,1	3,2	3,1
	Catégorie non déclarée	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niveau de compétences professionnelles (de ceux ayant l'intention de travailler)	Niveau 0 — gestion	4,2	3,9	7,9	2,9	5,5	11,1
	Niveau A — professionnels	10,6	9,2	24,7	37,7	26,0	20,2
	Niveau B — emplois techniques et spécialisés	14,1	17,8	20,5	12,6	14,7	12,1
	Niveau C — emplois intermédiaires et travail de bureau	6,9	15,1	9,2	4,5	8,4	7,1
	Niveau D — emplois élémentaires et ouvriers	3,8	5,6	1,2	0,8	0,3	1,5
	Nouveaux travailleurs — 15 ans ou plus	57,4	47,0	35,4	40,3	45,0	47,9
	Codes industriels — 15 ans ou plus	3,0	1,5	1,1	1,3	0,0	0,1
Niveau d'éducation	0 à 9 ans de scolarité	40,7	40,3	33,1	34,2	31,9	32,9
	10 à 12 ans de scolarité	21,4	22,0	13,1	13,1	7,4	12,7
	13 ans de scolarité et +	10,1	8,6	8,9	6,4	4,9	5,0
	Certificat de qualification	8,3	9,5	5,8	3,3	7,0	3,9
	Diplôme non universitaire	5,2	6,0	10,9	6,6	10,3	9,2
	Baccalauréat	11,0	10,7	19,8	27,5	24,1	24,5
	Maîtrise	2,5	2,3	6,2	7,6	12,2	10,0
	Doctorat	1,0	0,7	2,3	1,3	2,2	1,7
Connaissance des langues	Français	21,0	1,0	25,4	0,8	26,6	1,1
	Français et anglais	16,6	1,7	21,6	2,3	38,6	3,6
	Anglais	23,3	52,1	16,0	51,1	14,5	67,3
	Ni l'un ni l'autre	39,1	44,9	37,0	45,7	20,4	28,0
	Non déclaré	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL)

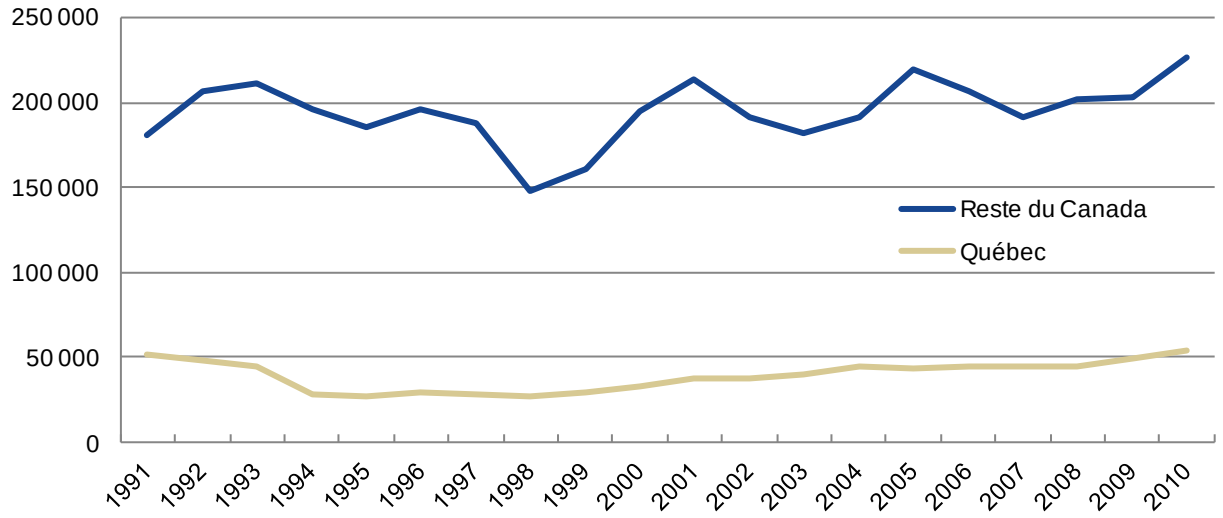
[10] Cette approche tient compte du fait que la subvention doit être utilisée pour soutenir l'accueil et l'intégration de tous les résidents permanents au Québec, qu'il s'agisse ou non de résidents permanents sélectionnés par le Québec.

3.1.1 Arrivées de résidents permanents

Entre 1991 et 2010, la proportion de résidents permanents ayant déclaré le Québec comme destination a diminué de 22 % à 19 %. Ce changement est dû à une augmentation du nombre total de résidents permanents destinés au reste du Canada (de 180 976 en 1991 à 226 703 en 2010), plutôt qu'à une diminution du nombre total de résidents permanents à destination du Québec, qui est passé de 51 833 en 1991 à 53 982 en 2010.

Au cours de la période de vingt ans depuis l'entrée en vigueur de l'*Accord*, le nombre total de résidents permanents à destination du Québec et du reste du Canada a fluctué. Au Québec, le nombre d'arrivées a augmenté de 9 % par année au cours des deux dernières années, mais il était significativement plus faible de 1994 à 1999, alors que moins de 30 000 arrivées ont été enregistrées chaque année (voir la figure 3.1).

Figure 3.1 : Arrivées de résidents permanents de 1991 à 2010 (Québec et reste du Canada)



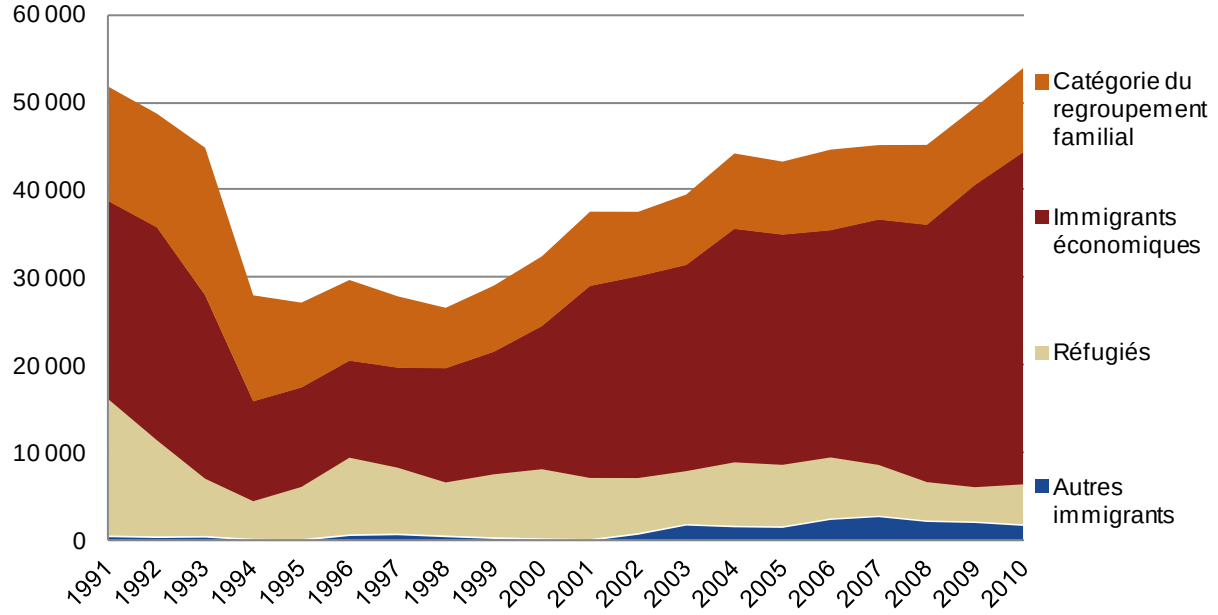
Source : SSOBL

3.1.2 Catégories d'immigration

La proportion d'immigrants économiques[11] au Québec a augmenté de 44 % en 1991 à 70 % en 2010, tandis que la proportion de la catégorie du regroupement familial a diminué de 25 % à 18 % et que celle des réfugiés a diminué de 30 % à 9 %. Des changements similaires se sont produits dans le reste du Canada, où la proportion d'immigrants économiques est passée de 35 % en 1991 à 66 % en 2010 tandis que celle de la catégorie du regroupement familial a diminué de 41 % à 22 % et que celle des réfugiés est passée de 21 % à 9 %. Au cours des dernières années, une proportion plus élevée d'immigrants économiques et une plus faible proportion d'immigrants de la catégorie du regroupement familial ont déclaré le Québec comme destination, comparativement à ce qui s'est produit parmi ceux ayant déclaré une destination ailleurs au Canada (voir les figures 3.2 et 3.3).

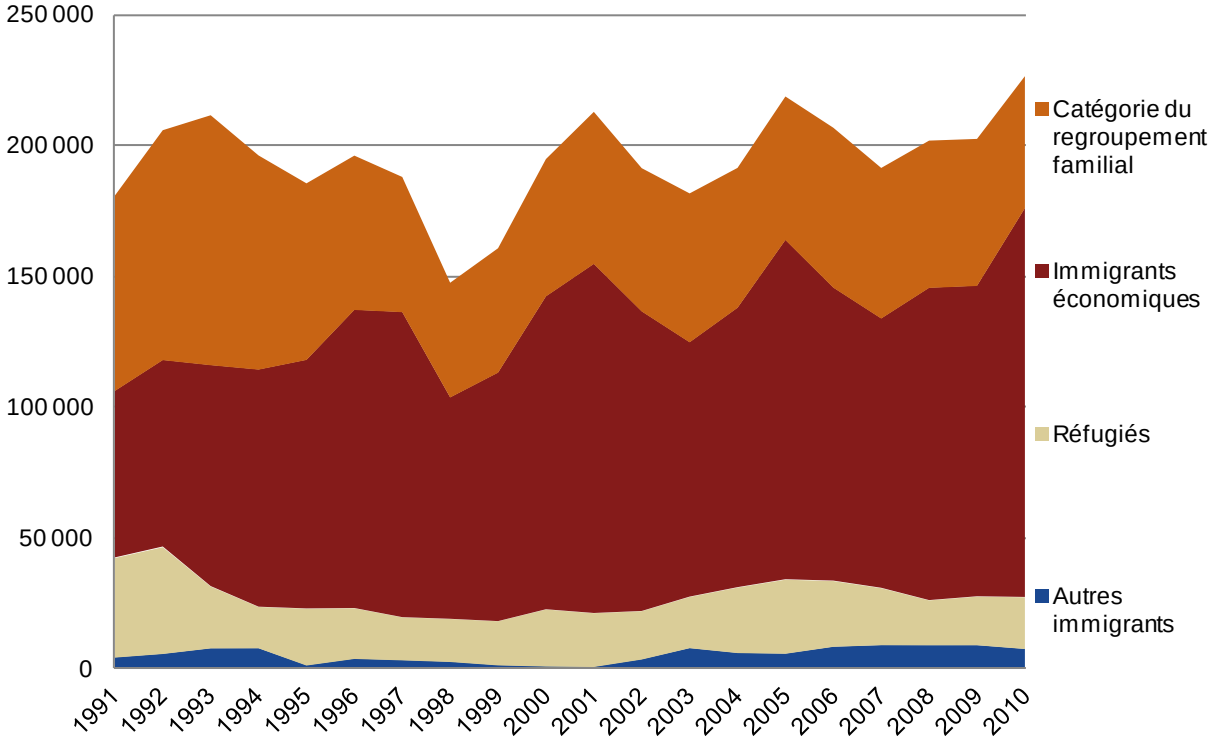
[11] La catégorie des immigrants économiques comprend les travailleurs qualifiés, les gens d'affaires, les candidats des provinces ou territoires, les aides familiaux résidants et les personnes appartenant à la catégorie de l'expérience canadienne.

Figure 3.2 : Résidents permanents selon la catégorie d'immigration, Québec, de 1991 à 2010



Source : SSOBL

Figure 3.3 : Résidents permanents selon la catégorie d'immigration, reste du Canada, de 1991 à 2010



Source : SSOBL

3.1.3 Dernier pays de résidence permanente

Le pays d'origine des résidents permanents diffère selon qu'ils aient déclaré comme destination le Québec ou le reste du Canada. Il n'est guère surprenant que les pays francophones figurent en bonne place parmi les lieux d'origine des personnes ayant déclaré le Québec comme destination. En 1991, les cinq premiers pays de dernière résidence permanente des personnes qui sont arrivées au Canada et qui avaient l'intention de s'établir au Québec étaient le Liban, la France, Haïti, Hong Kong et la Chine. En 2001, la situation avait changé : le Maroc et l'Algérie s'étaient ajoutés à la liste, alors que le Liban et Hong Kong ne figuraient plus parmi les cinq premiers. En 2010, les cinq mêmes pays qu'en 2001 ont été répertoriés, mais leur classement avait changé (voir le Tableau 3.2).

Dans le reste du Canada, les Philippines, l'Inde et la Chine figuraient parmi les cinq premiers pays de dernière résidence permanente en 1991, 2001 et 2010.

Tableau 3.2 : Les cinq principaux pays de dernière résidence permanente et le pourcentage du total des arrivées, au Québec et au Canada, en 1991, 2001 et 2010

1991		2001		2010	
Québec	Reste du Canada	Québec	Reste du Canada	Québec	Reste du Canada
Liban (13,8 %)	Hong Kong (11,2 %)	France (10,2 %)	Chine (17,2 %)	France (11,3 %)	Philippines (15,5 %)
France (5,3 %)	Inde (6,7 %)	Chine (10,0 %)	Inde (12,6 %)	Maroc (10,0 %)	Inde (13,0 %)
Haïti (4,8 %)	Chine (6,6 %)	Maroc (8,9 %)	Pakistan (6,7 %)	Algérie (7,2 %)	Chine (11,9 %)
Hong Kong (4,5 %)	Philippines (6,3 %)	Algérie (7,1 %)	Philippines (5,9 %)	Haïti (6,5 %)	Royaume-Uni (4,0 %)
Chine (4,2 %)	Royaume-Uni (4,0 %)	Haïti (5,1 %)	République de Corée (4,2 %)	Chine (5,8 %)	États-Unis (3,6 %)

Source : SSOBL

3.1.4 Langue maternelle

En ce qui a trait à la langue maternelle, le pourcentage de résidents permanents à destination du Québec déclarant le français comme langue maternelle est passé de 6,8 % en 1991 à 12,3 % en 2001 et 15,4 % en 2010. L'arabe occupe une place importante, puisque 23,8 % de ces personnes l'ont déclaré comme langue maternelle en 1991, puis 22,5 % en 2001 et 26 % en 2010.

En 1991, 15 % des résidents permanents destinés au reste du Canada ont indiqué l'anglais comme langue maternelle, comparativement à 10 % en 2001 et à 10,8 % en 2010. La langue maternelle la plus fréquente était le cantonais (15,3 %) en 1991, le mandarin (15,3 %) en 2001 et le tagalog (14,7 %) en 2010.

3.1.5 Niveau de compétences professionnelles et niveau d'éducation

Le pourcentage de résidents permanents qui, au moment de l'arrivée, avait indiqué qu'ils avaient l'intention de travailler est resté le même tout au long des années examinées (60 % pour ceux ayant déclaré le Québec comme destination et 52 % pour ceux à destination du reste du Canada). Quand il s'agit du niveau de compétence des immigrants, les changements intervenus correspondent aux modifications apportées aux critères de sélection au cours des 20 dernières années. Parmi ceux qui envisagent de travailler, la proportion d'immigrants de la catégorie des « travailleurs hautement

qualifiés »[12] a augmenté de 28,9 % à 46,2 % au Québec et de 30,9 % à 43,4 % dans le reste du Canada. Les mêmes changements sont constatés du côté des niveaux d'éducation, comme on pouvait s'y attendre : au Québec, la proportion d'immigrants ayant un diplôme de baccalauréat est passée de 11 % en 1991 à 24 % en 2010 et la proportion d'immigrants ayant un diplôme de maîtrise est passée de 3 % à 12 %. Des ratios similaires ont été constatés dans le reste du Canada.

3.1.6 Connaissance des langues

Au cours des vingt dernières années, la connaissance[13] des langues officielles à l'arrivée a augmenté, tant chez les résidents permanents à destination du Québec que chez ceux à destination du reste du Canada. Au Québec, le ratio de résidents permanents n'ayant aucune connaissance des deux langues officielles à l'arrivée est passé de 39 % en 1991 à 20 % en 2010. De même, dans le reste du Canada, ce chiffre est passé de 45 % à 28 %. Le plus grand changement au Québec provenait d'une augmentation de la proportion d'immigrants ayant une connaissance des deux langues officielles à l'arrivée (de 17 % à 39 %), tandis que dans le reste du Canada, il provenait d'une augmentation de la connaissance de l'anglais (de 52 % à 67 %).

Globalement, la comparaison entre les résidents permanents devant s'établir au Québec et ceux se destinant au reste du Canada en 2010 révèle que ceux ayant déclaré le Québec comme destination sont plus susceptibles d'être des immigrants économiques. Ils sont également plus susceptibles d'être des professionnels (niveau de compétence A) et sont plus susceptibles d'être en mesure de parler au moins une des langues officielles du Canada à l'arrivée.

3.2 Résultats économiques des immigrants au Québec

La principale source d'information pour cette section est la Banque de données longitudinales sur les immigrants (BDIM), qui établit des liens entre les dossiers d'immigration et les dossiers d'impôt. Cela permet une analyse des résultats économiques des immigrants et de la mesure dans laquelle les facteurs sociodémographiques influent sur les résultats.

Bien que la BDIM permette l'analyse du comportement respectif des différentes catégories d'immigrants dans le marché du travail au cours d'une période suffisamment longue pour évaluer l'influence des caractéristiques de ces immigrants (l'éducation, la connaissance du français ou de l'anglais, etc.), elle ne contient pas de données sur leur utilisation des services d'établissement. Par conséquent, les résultats économiques des immigrants ne peuvent pas être attribués à la réception de services de soutien financés par la subvention accordée au Québec.

Dans cette section, les définitions ci-dessous sont utilisées.

- « Immigrants du Québec » désigne les immigrants qui ont déclaré le Québec comme destination et qui ont produit une déclaration de revenus.
- « Tous les Canadiens » désigne l'ensemble de la population, y compris les immigrants déclarants qui résident au Canada (y compris au Québec).

[12] Les immigrants hautement qualifiés sont ceux qui appartiennent à la catégorie 0 (gestion), A (professionnels) ou B (emplois techniques et spécialisés) de la Classification nationale des professions (CNP) tandis que les travailleurs peu qualifiés sont ceux qui appartiennent à la catégorie C (emplois intermédiaires et travail de bureau) ou D (emplois élémentaires et ouvriers) de la CNP.
[13] La connaissance des langues officielles repose sur une autoévaluation.

- « Tous les résidents du Québec » désigne l'ensemble de la population de la province, y compris les immigrants déclarants qui résident au Québec.
- « Revenus d'emploi » désigne les gains d'emploi moyens de ceux qui ont produit une déclaration de revenus.

3.2.1 Revenus d'emploi

À l'examen des revenus d'emploi, il est important de noter qu'il existe un écart entre les gains d'emploi moyens des immigrants et ceux de la population canadienne et que cette situation est présente dans toutes les provinces. En outre, les conditions économiques varient d'un endroit à l'autre au pays, ce qui entraîne des variations au chapitre des revenus d'emploi d'une province à l'autre. Par exemple, les données fiscales de l'Agence du revenu du Canada montrent qu'en 1991, au Québec, les revenus d'emploi moyens étaient de 10,4 % inférieurs à la moyenne pour l'ensemble du pays, tandis qu'en 2008, cet écart atteignait 14,4 %.

Afin d'obtenir une représentation équitable des revenus des immigrants, des comparaisons ont été établies à l'aide d'un ratio de revenus relatifs qui permet de comparer les revenus des immigrants à ceux de la population canadienne. L'utilisation d'un ratio de revenus relatifs permet de tenir compte des différences de conditions économiques entre les provinces.

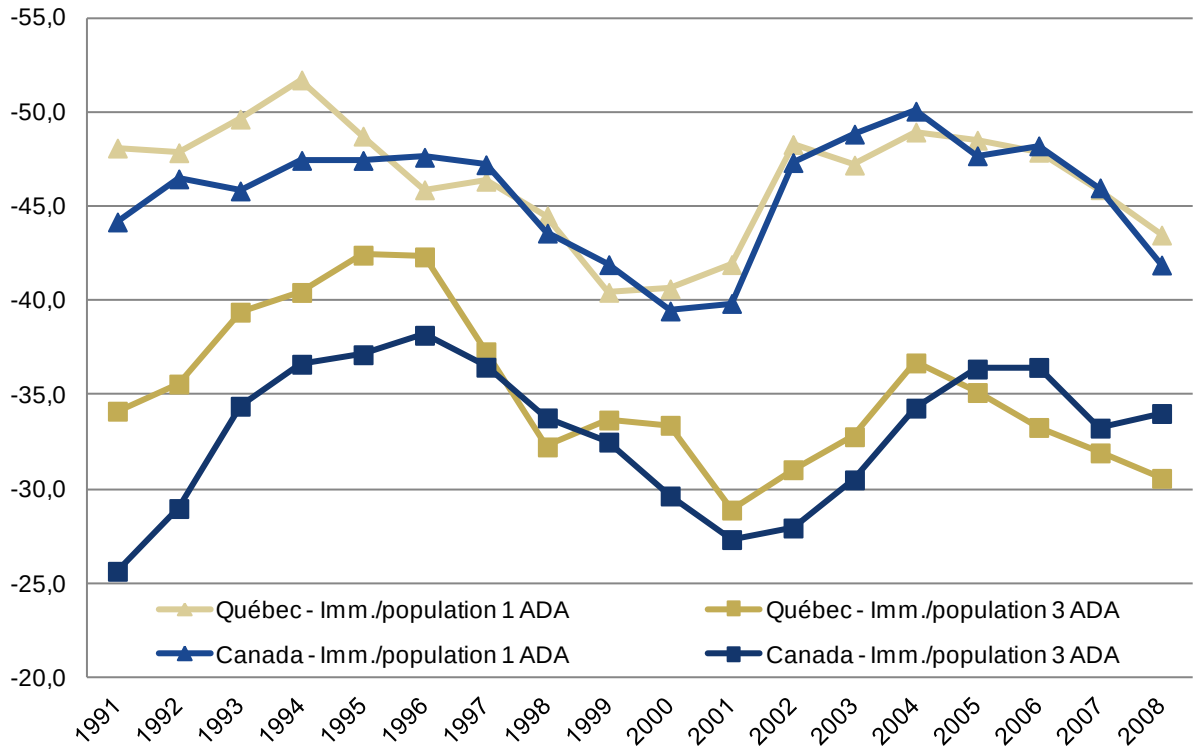
L'analyse des données de la BDIM a révélé que les immigrants au Québec ont des revenus d'emploi moyens inférieurs à : 1) la moyenne de tous les déclarants au Québec, 2) la moyenne de tous les déclarants canadiens et 3) tous les immigrants déclarants au Canada.

En utilisant l'année d'imposition 1991 comme point de départ, les données de la BDIM révèlent qu'un an après leur arrivée (1 année depuis l'arrivée [ADA]), les immigrants avaient des revenus de 44,2 % inférieurs à la moyenne canadienne. En comparaison, au Québec, les revenus des immigrants étaient de 48,1 % inférieurs à la moyenne provinciale. Après trois ans, les pourcentages étaient de 25,6 % et 34,1 % respectivement. De 1991 à 2008, les trois tendances ci-dessous ont émergé.

- De 1991 à 1996, les immigrants au Québec ont enregistré des revenus d'emploi relatifs inférieurs à ceux de l'ensemble des immigrants au Canada, un an et trois ans après leur arrivée.
- De 1997 à 2005, les revenus d'emploi relatifs des immigrants au Québec étaient généralement semblables à ceux de l'ensemble des immigrants au Canada, un an et trois ans après leur arrivée.
- De 2006 à 2008, les immigrants au Québec ont enregistré des revenus d'emploi relatifs supérieurs à ceux de l'ensemble des immigrants au Canada, trois ans après leur arrivée (mais ces revenus étaient toujours « semblables » après un an). (Voir Figure 3.4.)

Pour l'année d'imposition 2008, les données de la BDIM révèlent qu'un an après leur arrivée, les immigrants au Canada avaient des revenus de 41,9 % inférieurs à ceux de la moyenne canadienne. En comparaison, au Québec, les revenus des immigrants étaient de 43,5 % inférieurs à la moyenne provinciale. Après trois ans, ces pourcentages s'établissaient à 34,0 % et 30,6 % respectivement.

Figure 3.4 : Revenus relatifs des immigrants par rapport à la population, selon le nombre d'années depuis l'arrivée, au Canada et au Québec (2001 à 2008)



Source: CIC, BDIM – mise à jour 2008
Remarque : revenus relatifs au Québec = revenus moyens des immigrants au Québec / revenus moyens des déclarants au Québec; revenus relatifs au Canada = revenus moyens des immigrants au Canada / revenus moyens des déclarants au Canada

3.2.2 Facteurs sociodémographiques qui influent sur les résultats économiques

Les revenus d'emploi des immigrants trois ans après leur arrivée ont été analysés afin d'évaluer l'influence de certains facteurs sociodémographiques choisis sur les résultats économiques des immigrants.

- **Catégorie d'immigration** – Lorsque l'on se penche sur les revenus moyens selon les catégories d'immigration, les travailleurs qualifiés affichent les revenus les plus élevés trois ans après leur arrivée. En 2008, les travailleurs qualifiés (demandeurs principaux) au Québec ont obtenu des revenus de 34,3 % supérieurs à la moyenne pour l'ensemble des immigrants dans la province (32 776 $ comparativement à 24 404 $), trois ans après leur arrivée. Une tendance similaire s'observe chez les immigrants au Canada en 2008, puisque les demandeurs principaux appartenant à la catégorie des travailleurs qualifiés gagnent en moyenne 46 % de plus que la moyenne de l'ensemble des immigrants.

- **Niveau de compétences professionnelles** – Les immigrants au Québec qui ont l'intention de travailler dans des professions exigeant des aptitudes à la gestion (Classification nationale des professions [CNP] de niveau 0) ou des compétences professionnelles (niveau A) ont obtenu en 2008 des revenus d'emploi de 58,8 % et de 65,1 % plus élevés que ceux de l'ensemble des immigrants, trois ans après leur arrivée. Une tendance similaire s'observe à l'échelle de l'ensemble du pays.

- **Langue** – Les revenus d'emploi des immigrants au Québec varient considérablement en fonction de leur connaissance des langues officielles. Pour l'année d'imposition 2008, les immigrants au Québec ayant une connaissance à la fois de l'anglais et du français ont eu un net avantage, puisqu'ils ont gagné 23,6 % de plus que la moyenne pour l'ensemble des immigrants, trois ans après leur arrivée. Les immigrants n'ayant qu'une connaissance de l'anglais ont gagné 3,6 % de moins que la moyenne et ceux qui connaissaient uniquement le français ont obtenu des revenus de 20,5 % inférieurs à la moyenne. Les plus défavorisés étaient ceux qui ne connaissaient aucune des langues officielles : ils ont gagné 40,9 % de moins que la moyenne.
- **Dernier pays de résidence permanente** – Une analyse des six principaux pays de dernière résidence permanente des immigrants au Québec a révélé que les immigrants en provenance de France ont eu en 2008 des revenus d'emploi 37,2 % plus élevés que les revenus d'emploi de l'ensemble des immigrants. Un constat similaire s'est dégagé, pour le Canada : en 2008, parmi les six pays sélectionnés, les immigrants en provenance de France ont obtenu des revenus d'emploi plus élevés trois ans après leur arrivée.

4. Constats

4.1 Pertinence

Cette section traite de trois questions liées à la pertinence du programme, comme l'exige la *Politique sur l'évaluation* du SCT :

- besoin continu du programme;
- conformité aux priorités du gouvernement;
- harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral.

4.1.1 Besoin continu du programme

Q1. Dans quelle mesure la subvention accordée au Québec répond-elle à un besoin démontrable?

La recherche a montré que les immigrants jouissent de ressources différentes et qu'ils sont aux prises avec des défis différents au cours de leur processus d'établissement. Le gouvernement fédéral a fourni des fonds pour répondre à ces besoins par l'intermédiaire d'un certain nombre de mécanismes, dont l'un est la subvention accordée au Québec.

La subvention accordée au Québec, qui est une disposition de l'*Accord Canada-Québec*, fournit à cette province la souplesse nécessaire pour offrir des services d'établissement harmonisés avec l'objectif provincial qui consiste à veiller à l'intégration des immigrants au Québec d'une manière qui respecte l'identité distincte de la province.

Besoin des services d'établissement et d'intégration

La recherche a montré qu'un certain nombre de facteurs influent sur la capacité d'une personne à s'établir et à s'intégrer avec succès dans une nouvelle société. Il s'agit notamment de la maîtrise de la langue, les niveaux d'éducation et de compétences, de la reconnaissance des qualifications et de la présence d'amis ou de parents déjà installés dans la communauté[14]. Bien que ces facteurs aient été relevés dans les sources documentaires, la nécessité d'une certaine souplesse dans la prestation de services pour répondre aux divers besoins des nouveaux arrivants est un concept également bien accepté. Les immigrants ont différentes raisons de quitter leur patrie et, par conséquent, ils arrivent au Canada avec des ressources différentes et sont confrontés à des difficultés différentes au cours de leur processus d'établissement[15]. Les investissements gouvernementaux dans les services d'établissement ont été concentrés sur l'offre de services qui répondent à ces besoins variés.

Origines de la subvention accordée au Québec

La subvention accordée au Québec découle d'une disposition de l'*Accord Canada-Québec* signé en 1991. L'*Accord* est la quatrième entente[16] conclue entre le gouvernement fédéral et la province de Québec en ce qui a trait aux enjeux entourant l'immigration. L'*Accord* repose sur les trois ententes précédentes portant sur la participation de la province aux dossiers entourant l'immigration. Il a

[14] Voir, par exemple, *Migrant Settlement: A review of the literature and its relevance to New Zealand,* New Zealand Immigration Service, septembre 1999.
[15] *Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada - S'établir dans un nouveau pays : un portrait des premières expériences*, Statistique Canada, 2005.
[16] Le premier accord entre le Canada et la province de Québec a été signé en 1971. Les accords ultérieurs ont été signés en 1975 et 1978.

également instauré, pour la première fois, la dévolution à la province de responsabilités entourant l'établissement et l'intégration.

L'un des objectifs de l'*Accord* consiste à assurer l'intégration des immigrants dans la province d'une manière « respectueuse du caractère distinct de la société québécoise »[17]. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement fédéral a accepté de se retirer de services d'accueil et d'intégration linguistique et culturelle ainsi que des services spécialisés d'intégration économique offerts aux résidents permanents au Québec. En retour, le gouvernement fédéral a accepté de fournir pour ces services une compensation dont le montant a été établi dans l'*Accord* pour les périodes 1991-1992 à 1994-1995. Dans les années suivantes, le montant devait être déterminé à l'aide d'une formule précise décrite dans une annexe de l'*Accord*.

L'*Accord* précise également que, même si l'entente peut être rouverte à la demande de l'une des parties avec un préavis de six mois, les deux parties doivent s'entendre sur les modifications, sinon l'*Accord* demeure en vigueur.

Les personnes interrogées ont indiqué que l'*Accord* est considéré comme « de nature quasi constitutionnelle »[18]. La plupart des personnes interrogées ont désigné l'échec de l'*Accord du lac Meech*[19] comme principal élément ayant mené à l'instauration de la subvention, certains indiquant que l'*Accord* et la subvention ont également représenté une évolution dans la relation entre le gouvernement fédéral et la province de Québec en matière d'immigration. Selon les personnes interrogées, à l'époque de la signature de l'*Accord*, la province de Québec avait déjà acquis une connaissance et une compréhension des questions liées à l'immigration en raison de son expérience sous l'égide des trois ententes précédentes et qu'elle était donc en bonne posture pour assumer des responsabilités liées à l'établissement et à l'intégration.

Les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation n'ont pas pu expliquer précisément la raison derrière le choix d'une subvention, alors que l'*Accord* ne parle que de « compensation ». Certaines personnes interrogées ont toutefois mentionné que le fait que la subvention ne soit liée à aucune exigence de reddition de comptes ou activité de suivi s'inscrit bien dans l'esprit de l'*Accord*, qui visait à transmettre à la province l'entière autorité et la pleine responsabilité entourant les services d'établissement et d'intégration. L'utilisation du mécanisme de subvention a également donné à la province un maximum de flexibilité pour combler ses besoins uniques en matière d'intégration. L'examen des documents du programme n'a pas fourni de renseignements supplémentaires.

---

[17] *Accord Canada-Québec*, Préambule.

[18] Irvin Studin, dans son document de recherche intitulé *Constitution and Strategy: Understanding Canadian Power in the World*, Osgoode Hall Law School CLPE, Document de recherche 04/2009, vol. 5, nº 1, indique que « la division du travail convenue entre le gouvernement fédéral et celui du Québec sur l'immigration, étant peu susceptible de changer (en termes généraux), a acquis un statut quasi constitutionnel ».

[19] L'*Accord* a été conclu dans la foulée de l'échec de l'*Accord du lac Meech* et a en grande partie accompli ce qui aurait eu lieu dans le domaine de l'immigration si l'*Accord du lac Meech* avait été entériné (Source : *Immigration : L'Accord Canada-Québec*, Bibliothèque du Parlement, publication nº 2011-89-F, révisé le 5 juillet 2011. www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-89-f.pdf). Il est pertinent de mentionner, dans le cadre de cette évaluation, le fait que l'*Accord du lac Meech* aurait engagé le gouvernement fédéral à négocier avec le Québec un accord sur l'immigration, qui, entre autres choses, aurait intégré les principes de l'accord précédent conclu avec la province (connu sous le nom de l'*Accord Cullen-Couture*), et aurait engagé le gouvernement fédéral à se retirer de la prestation de services d'accueil et d'intégration au Québec. Cet accord, s'il était intervenu, n'aurait pu être modifié sans le consentement des deux gouvernements.

4.1.2 Conformité aux priorités du gouvernement et du Ministère

Q2. Est-ce que la subvention accordée au Québec correspond aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats ministériels stratégiques?

La subvention est harmonisée avec les priorités du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux relations fédérales-provinciales, étant donné que CIC et les provinces et territoires partagent l'objectif de faire en sorte que les programmes d'immigration répondent aux besoins particuliers de chaque province et territoire.

En ce qui concerne l'établissement, la subvention correspond au résultat stratégique de CIC qui consiste à favoriser la participation des nouveaux arrivants et des citoyens pour l'obtention d'une société intégrée.

En vertu de l'*Accord*, le gouvernement fédéral conserve l'entière responsabilité de la citoyenneté. Il y a cependant lieu de s'interroger au sujet de la capacité de CIC à répondre à la priorité du gouvernement fédéral en vertu de laquelle on veut s'assurer que les gens comprennent les valeurs canadiennes et qu'ils soient conscients de leurs droits et responsabilités à l'égard de la citoyenneté. Pour aider les gens à se préparer à la vie au Canada et à l'examen pour la citoyenneté, on leur fournit souvent de l'information par l'intermédiaire de services d'établissement, notamment des programmes de langues. Les programmes de langues au Québec suivent également cette approche, mais on y met l'accent sur la transmission de renseignements sur la culture québécoise.

Priorités à l'égard des relations fédérales-provinciales

Le *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration 2011* énonce qu'il est « essentiel que le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires collaborent efficacement afin de bien gérer le programme d'immigration »[20]. Il indique également que les deux ordres de gouvernement poursuivent l'objectif commun « d'adapter les programmes d'immigration à leurs besoins particuliers sur les plans économique et social, de même qu'en matière de main-d'œuvre »[21]. La subvention accordée au Québec correspond à ces priorités, car elle fournit au gouvernement provincial le financement et la latitude dont il a besoin pour s'assurer que ses programmes répondent aux besoins particuliers sur son territoire.

Priorités liées à l'établissement et à l'intégration

L'engagement du gouvernement fédéral à aider les nouveaux arrivants à s'établir et à réussir est réitéré chaque année dans le *Rapport ministériel sur le rendement* et le *Rapport sur les plans et les priorités* de CIC. Il figure également en bonne place dans le *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration*, qui énonce que « la clé pour maximiser les avantages de l'immigration est de s'assurer que les nouveaux arrivants disposent de l'information, des outils et des occasions nécessaires pour réaliser leur potentiel et s'engager pleinement dans tous les aspects de la société canadienne »[22].

Les gens de CIC interrogés dans le cadre de cette évaluation ont convenu que la subvention correspond aux objectifs ministériels liés à l'établissement tel qu'ils sont articulés sous la rubrique « Résultat stratégique 3 » de l'Architecture des activités de programmes du Ministère, où on vise la « pleine participation des nouveaux arrivants et des citoyens à l'appui d'une société intégrée »[23].

---

[20] *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration*, Citoyenneté et Immigration Canada, 2011.
[21] Ibid.
[22] Ibid.
[23] Citoyenneté et Immigration Canada, Architecture des activités de programmes, avril 2011.

Bien que l'*Accord* indique que le gouvernement fédéral a la responsabilité exclusive des services liés à la citoyenneté, certaines des personnes interrogées ont mentionné que la préparation à la vie au Canada et à la citoyenneté soulève des préoccupations. Le *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration 2011* de CIC prévoit que « l'accent est mis sur la sensibilisation aux valeurs et à l'histoire canadiennes, les institutions qui façonnent le Canada, et les responsabilités et droits associés à la citoyenneté canadienne »[24]. Afin d'aider à préparer les gens à la vie au Canada et à l'examen pour la citoyenneté, les programmes utilisés dans les cours de langues dans les provinces et les territoires comportent des renseignements sur la province dans laquelle ils vivent ainsi que sur le pays dans son ensemble. Les personnes interrogées ont indiqué qu'au Québec, par contre, l'information se concentre exclusivement sur la société québécoise. Un examen des programmes de langues offerts au Québec soutient cette affirmation. Un groupe de travail bilatéral informel s'est réuni pour la première fois en décembre 2011 pour discuter et échanger des renseignements et des pratiques exemplaires sur l'intégration et la préparation à la citoyenneté.

4.1.3 Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Q3. Est-ce que les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui concerne la subvention accordée au Québec sont appropriés?

Le rôle du gouvernement fédéral à l'égard de l'octroi de fonds à la province de Québec est approprié, compte tenu du fait que l'immigration est une compétence partagée et de la capacité de CIC de conclure des accords avec les provinces, comme le prévoit la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* de 2002.

À la suite de modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* en 2006, CIC doit maintenant évaluer chaque programme de subventions en vigueur en fonction d'un cycle de cinq ans. Étant donné que la province n'est pas tenue de faire rapport au gouvernement fédéral au sujet des retombées de la subvention, CIC ne peut pas satisfaire pleinement à cette exigence.

Rôles et responsabilités énoncés dans la loi et dans la politique

Les rôles et les responsabilités des deux ordres de gouvernement à l'égard de l'immigration sont décrits comme suit dans la loi.

- L'article 95 de la *Loi constitutionnelle* de 1867 désigne l'immigration comme une question de compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces, tout en accordant la prépondérance au gouvernement fédéral. Cet article établit les bases pour la participation des gouvernements fédéral et provinciaux aux questions touchant l'immigration, y compris l'intégration.
- La principale loi qui autorise le ministre à conclure des accords avec les gouvernements provinciaux est la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Conformément au paragraphe 8(1) de la *Loi*, « le ministre peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure un accord avec une province ».
- Le gouvernement du Québec a adopté sa propre loi en matière d'immigration. La *Loi sur l'immigration au Québec* donne au ministre le pouvoir d'« [établir et de maintenir], pour les

[24] *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration*, Citoyenneté et Immigration Canada, 2011.

personnes qui s'établissent au Québec, un programme d'intégration afin de favoriser leur initiation à la vie québécoise »[25].

La *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Politique sur les paiements de transfert* de 2008 énoncent les rôles et les responsabilités de Citoyenneté et Immigration Canada à l'égard de la gestion de la subvention.

- *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP).* En vertu de la LGFP, CIC est tenu d'examiner[26], tous les cinq ans, chaque programme de subventions et de contributions en vigueur dont il est responsable. Cette exigence est entrée en vigueur en 2006 sous l'égide de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Auparavant, les ministères n'avaient pas d'obligation légale d'examiner les subventions sur une base régulière.
- *Politique sur les paiements de transfert.* La *Politique sur les paiements de transfert* de 2008 a ajouté à la définition d'une subvention une disposition prévoyant que le bénéficiaire peut être tenu de faire rapport sur les résultats obtenus. Dans le cas de la subvention accordée au Québec, la province n'est pas tenue de faire rapport au gouvernement fédéral sur les résultats obtenus.

Compte tenu des nouvelles exigences de la LGFP, certaines personnes interrogées ont estimé que CIC n'a pas pu remplir son rôle convenablement, du fait que la province n'est pas tenue de faire rapport au gouvernement fédéral sur les résultats obtenus grâce à la subvention. Le Ministère collabore actuellement avec ses homologues provinciaux et territoriaux afin de préparer un « cadre pancanadien en vue d'établir une approche nationale cohésive en vue de mesurer les résultats en matière d'établissement d'un bout à l'autre du Canada »[27]. Bien que le gouvernement du Québec soit observateur de ce groupe, l'absence d'exigences de reddition de comptes au sujet de la subvention est considérée comme contraire à la mouvance actuelle quant à l'importance accordée à la mesure des résultats des dépenses fédérales et à la reddition de comptes sur ces dépenses.

4.2 Rendement

Cette section traite de deux questions liées au rendement du programme, comme l'exige la *Politique sur l'évaluation* du SCT :

- réalisation des résultats escomptés;
- démonstration d'efficience et d'économie.

[25] I-0.2, *Loi sur l'immigration au Québec*, article 3.2.3, 1991, ch. 3, art. 2.
[26] La *Politique sur les paiements de transfert* définit cet examen comme « une forme d'évaluation, qui serait effectué selon le niveau de risques, la complexité et l'importance financière du programme ».
[27] Cadre pancanadien pour les résultats d'établissement, document interne, CIC.

4.2.1 Réalisation des résultats escomptés

Q4. Dans quelle mesure la subvention accordée au Québec y a-t-elle permis la prestation de services d'établissement qui, lorsqu'on les considère dans leur ensemble, correspondent aux services offerts par le Canada dans le reste du pays?

Lorsqu'on les considère dans leur ensemble, sur la base de l'examen des documents et des entrevues, il appert que les services d'établissement offerts au Québec correspondent généralement à ceux fournis par le gouvernement fédéral dans le reste du pays. Il existe des différences dans la façon dont les programmes sont exécutés, mais en l'absence de critères d'évaluation clairs sur lesquels fonder cette comparaison, il est impossible de parvenir à une conclusion définitive sur la mesure dans laquelle la province se conforme à cette exigence.

Services fournis

Comme mentionné précédemment, le gouvernement fédéral, dans le cadre de l'*Accord*, s'est engagé à fournir une « juste compensation » pour les services fournis par la province pour l'accueil et l'intégration linguistique, culturelle et économique des résidents permanents au Québec. Cette compensation est conditionnelle à ce que la province offre des services qui, considérés dans leur ensemble, correspondent aux services offerts par le Canada dans le reste du pays et qui sont offerts sans discrimination à tous les résidents permanents du Québec, qu'ils aient ou non été sélectionnés par la province[28].

L'annexe B de l'*Accord Canada-Québec* répertorie les services d'accueil et d'intégration dont le gouvernement fédéral a accepté de se retirer et pour lesquels il verse une compensation à la province. L'annexe IV présente une liste de ces services et une brève description de chacun d'eux.

Selon les personnes interrogées, la mesure dans laquelle les services d'établissement offerts au Québec sont comparables à ceux offerts dans le reste du Canada n'est pas surveillée sur une base régulière par CIC. Les documents des programmes révèlent que CIC a réalisé un examen interne en 1997-1998 au moment où on a commencé à utiliser la formule pour calculer le montant de la subvention. L'examen a révélé que les services étaient semblables. L'examen des documents réalisé dans le cadre de cette évaluation a révélé que CIC mène des examens de temps en temps, mais que ceux-ci semblent être de nature informelle et qu'ils ne sont pas fondés sur une méthode rigoureuse.

Le mandat du Comité mixte est, entre autres choses, « d'étudier au moins une fois l'an les services d'accueil et d'intégration offerts par le Canada et le Québec »[29]. Toutefois, les personnes interrogées ne se souvenaient d'aucun cas où une étude de cette nature aurait été menée par le Comité au cours des cinq dernières années. Un examen des procès-verbaux de quatre[30] réunions du comité tenues entre 2007 et 2011 a confirmé que le comité n'a pas étudié précisément les services d'accueil et d'intégration fournis par les deux ordres de gouvernement, mais au cours de ces réunions, CIC et la province de Québec ont échangé des renseignements sur le développement ou l'expansion des produits et services pour aider à l'établissement et à l'intégration des nouveaux arrivants.

[28] *Accord Canada-Québec*, articles 24 à 26.
[29] *Accord Canada-Québec*, Annexe A, section II - *Comité mixte et Comité d'application*, 1991.
[30] Le comité se réunit chaque année, mais aucune réunion n'a été tenue en 2006 ou 2008.

Comparaison des services offerts

L'*Accord* ne fournit aucune indication sur la façon d'évaluer la mesure dans laquelle les services offerts par la province correspondent à ceux offerts par le Canada dans le reste du pays. Bien que l'annexe B de l'*Accord* fournit une liste des programmes que le gouvernement fédéral cesserait d'exécuter dans la province de Québec et que l'*Accord* stipule que « le Comité mixte, à la fréquence qui conviendra, mais au moins une fois l'an, réexamine la liste des services de l'annexe B »[31] de l'*Accord*, un tel examen n'a pas eu lieu. En outre, l'*Accord* énonce que les services fournis par la province devraient, « dans leur ensemble », correspondre aux services offerts dans le reste du pays, mais il ne définit pas la locution « dans leur ensemble ».

Aux fins du présent examen, l'évaluation a porté sur les types de services offerts dans la province de Québec et dans le reste du Canada. Elle ne visait pas à évaluer la façon dont ces services étaient fournis. L'identification des types de services d'établissement offerts au Québec et par le gouvernement fédéral dans le reste du Canada a reposé sur deux sources d'information principales : pour les services offerts au Québec, la principale source était le site Web du gouvernement provincial, tandis que pour les services offerts dans le reste du Canada, la principale source était le Cadre d'imputabilité, de risques et de vérification pour le Programme d'établissement de CIC. Les personnes interrogées ont également transmis de l'information supplémentaire. Le Tableau 4.1 énumère les principaux programmes d'établissement financés par CIC dans le reste du Canada et ceux qui sont dispensés au Québec par le gouvernement provincial.

Tableau 4.1 : Services d'établissement et d'intégration – Province de Québec et CIC

Programmes et volets de CIC	Programmes du Québec
Enseignement des langues	
Langue/Développement des compétences Accès à de la formation linguistique pour le développement de compétences linguistiques suffisantes pour communiquer dans différents contextes.	**Programme d'intégration linguistique pour les immigrants (PILI)** Formation linguistique en français à temps plein, à temps partiel et en ligne aux immigrants afin de faciliter leur intégration dans la société québécoise.
Aucun programme comparable dans le reste du Canada	**Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants *(PAFILI)*** Versement d'une indemnité pour les immigrants qui suivent des cours de français pendant qu'ils sont au Québec. Rembourse également le coût de la formation linguistique entreprise avant la date d'arrivée au Québec, jusqu'à concurrence d'un plafond déterminé.
Accueil, établissement et intégration	
Évaluations des besoins et aiguillage Produits et services conçus pour aider les nouveaux arrivants et les organismes fournisseurs de services à déterminer les besoins en matière d'établissement et à prendre des décisions éclairées en matière d'établissement.	**Programme d'accueil pour les nouveaux arrivants *(PANA)*** Financement à des organismes communautaires pour offrir des services d'accueil, d'établissement et de soutien aux immigrants récents. **Programme régional d'intégration (PRI)** Appuie une action conjointe de partenaires locaux et

[31] *Accord Canada-Québec*, Annexe A, section VI, *Accueil et intégration*, 1991.

Services de soutien Prestation de services comme de la garde d'enfants et de l'aide au transport pour améliorer l'accès aux services d'établissement. Cela inclut des services de soutien aux points d'entrée, ainsi que des services de traduction, d'interprétation et de conseil. **Information et orientation** Accès à de l'information exacte, opportune et utile au sujet de l'établissement au Canada. **Connexions communautaires** Programmes pour aider les nouveaux arrivants dans leurs efforts d'engagement social et pour amener les collectivités à soutenir la pleine participation des nouveaux arrivants.	régionaux pour accroître la contribution apportée par les immigrants au développement des régions du Québec, ainsi que pour améliorer l'accueil, l'établissement et l'intégration des immigrants. ***Programme de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires autonomes (PRSOCA)*** Finance des organismes communautaires pour soutenir leurs efforts pour l'établissement et l'intégration des immigrants dans la société québécoise.
Initiative pour les Communautés francophones en situation minoritaire Croisement d'activités de promotion, de recrutement et d'établissement pour assurer la capacité des communautés de langue officielle à retenir les nouveaux arrivants. Le tout est axé sur quatre séries d'activités : coordination et recherche; activités communes avec les provinces et les employeurs visant à recruter des immigrants d'expression française dans les professions ciblées; accroissement et amélioration des événements promotionnels à l'étranger et de la réinstallation des réfugiés francophones, et consolidation des réseaux de soutien existants et renforcement des services d'aide à l'établissement.	Aucun programme comparable au Québec
Réétablissement	
Programme d'aide au réétablissement (PAR) Fournit des services immédiats et essentiels, ainsi qu'un soutien du revenu, aux réfugiés admissibles récemment arrivés (surtout des réfugiés parrainés par le gouvernement).	***Programme d'accueil et d'installation des réfugiés (PAIR)*** Fournit des services d'accueil et d'aide aux réfugiés pendant la première année suivant leur arrivée. ***Programme régional d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile (PRAIDA)*** Fournit des services de santé et des services sociaux à des clients engagés dans des processus complexes de régularisation de leur statut. Sont ainsi couverts les aspects psychosociaux et sanitaires. Le PRAIDA comporte aussi un fonds d'aide de dernier recours pour assurer un revenu minimum nécessaire aux demandeurs d'asile qui ne sont pas admissibles à l'aide sociale.

Intégration au marché du travail	
Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers (BORTCE) Aide les personnes formées à l'étranger à recevoir les services d'information, d'orientation et d'aiguillage qui leur permettront de faire reconnaître leurs titres de compétences le plus rapidement possible afin qu'ils puissent trouver rapidement du travail dans les domaines pour lesquels ils ont été formés. Des services à l'étranger sont fournis par l'intermédiaire du Projet canadien d'intégration des immigrants (PCIM). Au Canada, Service Canada offre des services en personne et des services téléphoniques au nom du BORTCE. Les immigrants éventuels qui se trouvent à l'étranger peuvent aussi trouver de l'information sur la reconnaissance des titres de compétences étrangers sur le site Web du BORTCE (www.competences.gc.ca).	***Programme de soutien aux projets visant à faciliter l'admission aux ordres professionnels*** Fournit un financement aux projets visant à aider les immigrants à obtenir la reconnaissance de leurs titres de compétences étrangers.
Participation au marché du travail Soutient des programmes liés à l'emploi pour les nouveaux arrivants et touchant entre autres au développement de compétences en recherche d'emploi, aux stages, au mentorat et au placement professionnel.	***Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (PRIIME)*** Offre des subventions aux employeurs qui embauchent des immigrants.

Sources : Programmes d'immigration, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) www.micc.gouv.qc.ca; Répertoire des programmes et services, Services Québec, Portail Québec www.formulaire.gouv.qc.ca/cgi/recherche.cgi?query=immigration&quoi=simple&table=0, Annick Germain et Tuyet Trinh, Chapitre 8 : *Immigration in Quebec : Profile and Players, in Integration and Inclusion of Newcomers and Minorities across Canada, Metropolis*, 2011, descriptions des programmes en vertu de l'Architecture des activités de programmes, CIC, 2011, et Cadre d'imputabilité, de risques et de vérification (CIRV) pour le Programme d'établissement de CIC, 30 juin 2008.

Différences au chapitre des services fournis

Lorsqu'on leur a demandé si, de leur point de vue, il y avait des différences sur le plan des services fournis par les deux ordres de gouvernement (c.-à-d. si le gouvernement fédéral fournit des services que le Québec ne fournit pas et vice-versa), les personnes interrogées ont indiqué que, globalement, il n'y avait pas de différences significatives, lorsqu'on considérait les services dans leur ensemble. Les deux ordres de gouvernement fournissent des services d'accueil et d'intégration, y compris de la formation linguistique, et fournissent également des services de réétablissement aux réfugiés. À une échelle plus détaillée, cependant, ils ont soumis des exemples de domaines où des différences peuvent surgir.

- Soutien financier pour la formation linguistique – Les personnes interrogées ont mentionné que le soutien financier pour la formation linguistique que le Québec offre constitue une différence entre la province et le gouvernement fédéral. Le gouvernement du Québec verse une allocation de 115 $ par semaine aux travailleurs qualifiés, aux parents et aux réfugiés et une allocation de 30 $ par semaine aux membres de la famille, aux gens d'affaires et aux retraités qui suivent des cours de langue à temps plein. Cette allocation s'ajoute à celles qui sont destinées à couvrir les frais de garde et de transport. En outre, la province rembourse jusqu'à concurrence de 1 500 $

aux personnes admissibles qui terminent un cours de langue française avant leur arrivée au Québec. Le gouvernement fédéral n'accorde pas de subventions ou de remboursements aux personnes qui suivent des cours de langue dans le reste du Canada.

- Services en langue anglaise aux anglophones du Québec – Au Québec, les services d'intégration sont en grande partie fournis en français seulement. Le site Portail Québec indique, en anglais, que son guide pour aider les gens à s'installer au Québec n'a pas été traduit, pour refléter le fait que le français est la langue officielle du Québec et pour souligner l'importance d'apprendre le français afin de communiquer efficacement au jour le jour et afin de travailler ou d'étudier dans la langue officielle, d'exercer une profession, de faire des affaires, ou de participer à la vie culturelle, civique et sociale du Québec[32]. Dans le reste du Canada, l'initiative des communautés francophones en situation minoritaire vise à permettre aux nouveaux arrivants de langue française d'accéder à des services en français adaptés à leurs besoins. Il n'y a pas d'équivalent au Québec pour la population minoritaire anglophone.
- Préparation à la vie au Canada et à la citoyenneté – Comme mentionné précédemment, l'une des différences relevées par les personnes interrogées est l'offre de renseignements pour aider les personnes à comprendre la vie au Canada et à se préparer à passer l'examen pour la citoyenneté. Le gouvernement du Québec et CIC ont tous deux adopté une approche selon laquelle les programmes de langue incluent de l'information d'actualité sur la vie au Canada, mais au Québec, l'information est limitée à la société québécoise.

L'effet de ces différences n'est pas connu. L'examen des documents a révélé que la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, qui représente un certain nombre de groupes d'intervenants dans la province de Québec, a indiqué que certains services, en particulier ceux touchant l'emploi, ne répondent pas aux besoins des nouveaux arrivants[33]. Cette affirmation, cependant, n'a pas pu être validée dans le cadre de la présente évaluation, car il n'a pas été possible de recueillir d'information directement auprès de nouveaux arrivants ou d'organismes fournisseurs de services (voir la section « Limites » du présent rapport).

Dans les cas où des différences significatives dans la prestation de services pouvaient être cernées, les personnes interrogées ont indiqué que les structures du Comité actuellement en place constituent les mécanismes appropriés pour la discussion et la résolution des problèmes. Comme il a été dit précédemment, les personnes interrogées n'avaient pas souvenir de discussions de cette nature dans le cadre des réunions du Comité au cours des cinq dernières années.

[32] www4.gouv.qc.ca/EN/portail/citoyens/evenements/immigrer-au-quebec/Pages/accueil.aspx

[33] Consultations prébudgétaires 2011-2012, Présentation de la Table de concertation des organisations au service des personnes réfugiées et immigrantes, Montréal, 18 janvier 2010.

4.2.2 Démonstration d'efficience et d'économie

Q5. Dans quelle mesure les fonds versés sont-ils conformes aux dispositions de l'Accord?

Les fonds versés sont conformes aux dispositions de l'*Accord*. Bien que le calcul du montant de la subvention soit systématique, la formule elle-même, qui permet de s'assurer que le montant de la subvention ne diminuera jamais, est jugée trop rigide par les personnes interrogées.

La formule

La formule utilisée pour calculer le montant du financement accordé à la province a été négociée au moment de la rédaction de l'*Accord*. La plupart des personnes interrogées n'étaient pas en mesure de commenter le choix de la formule, sinon pour souligner la nature politique des négociations. Une personne interrogée a mentionné qu'au moment de la rédaction de l'*Accord*, la province s'est montrée préoccupée par la préservation de son poids démographique au sein du Canada, ce qui pourrait avoir influencé le choix des facteurs à inclure dans la formule.

L'*Accord* contient deux formules. La formule appliquée pour calculer le montant de la subvention varie selon que la proportion d'immigrants à qui le droit d'établissement est accordé au Québec par rapport au reste du Canada a, au cours de l'année civile complète précédente, été inférieure ou supérieure à sa part de population au Canada. Lorsque cette proportion est inférieure, la formule est la suivante :

1) la différence du nombre d'immigrants non francophones au Québec sur douze mois, plus
2) la différence de l'ensemble des dépenses fédérales moins les frais de service de la dette (dépenses fédérales nettes) sur douze mois.

Lorsque la proportion est égale ou supérieure, la formule est la suivante :

1) la différence de proportion d'immigrants au Québec par rapport à l'ensemble du Canada sur douze mois, plus
2) la différence de dépenses fédérales totales moins les frais de service de la dette (dépenses fédérales nettes) sur douze mois.

Le résultat du calcul est ensuite multiplié par le montant des fonds reçus l'année précédente afin de déterminer l'augmentation du montant de la subvention pour l'année suivante.

Calcul du montant de la subvention

L'examen des documents a révélé que le montant de base de financement à fournir à la province de Québec a été fixé au moment des négociations de l'*Accord*. Comme point de départ, le gouvernement fédéral a calculé le niveau de dépenses nécessaires pour fournir des services au Québec, y compris les coûts administratifs. En 1990-1991, ces sommes se sont élevées à environ 43,6 millions de dollars[34]. Le gouvernement du Québec n'était pas d'accord pour que le montant repose uniquement sur le coût courant de la prestation de ces services dans la province. Sur la base de la documentation des programmes, un certain nombre de facteurs ont été pris en compte pour fixer le montant, y compris l'effort supplémentaire qui serait nécessaire pour intégrer les gens dans un environnement francophone situé dans un environnement majoritairement anglophone en Amérique du Nord, la proportion d'immigrants qui ne parlent pas le français à leur arrivée (d'où une aide supplémentaire

[34] *Immigration : L'Accord Canada-Québec, Document de travail,* Michel-Ange Pantal, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, publication nº 2011-89-R, révisé le 5 juillet 2011.

pour l'apprentissage du français), ainsi que le pourcentage de réfugiés parmi les immigrants qui s'établissent au Québec[35].

Le montant indiqué dans l'*Accord* et devant être transféré à la province pour 1991-1992 s'élevait à 75 millions de dollars, puis est passé à 90 millions de dollars en 1994-1995 (voir le Tableau 4.2). Au-delà de cette période, la formule devait être appliquée pour apporter les ajustements futurs à la subvention, au besoin.

Tableau 4.2 : Montant de la subvention accordée au Québec, 1991-1992 à 1994-1995

Exercice	Montant de la subvention (en millions de dollars)
1991-1992	75 $
1992-1993	82 $
1993-1994	85 $
1994-1995	90 $

Source : *Accord Canada-Québec*, 1991, Annexe B.

La formule pour calculer le montant de la subvention a été utilisée pour la première fois en 1997-1998. Les documents des programmes révèlent, dans un premier temps, un manque de clarté quant à la définition de certains des termes utilisés dans la formule, en particulier en ce qui concerne le pourcentage d'immigrants non francophones dans la province. Dès que les parties se sont entendues sur les définitions, le calcul de la formule est devenu un exercice de routine. Certaines questions ont refait surface au début des années 2000, lorsque le gouvernement fédéral s'est engagé dans la voie de la comptabilité d'exercice. À la suite de ce changement, les comptes publics ont été ajustés, ce qui a conduit à des discussions sur la définition des « dépenses fédérales nettes », l'un des facteurs clés de la formule. Cette question a elle aussi été finalement résolue et aucune nouvelle question n'a émergé en ce qui concerne le calcul du montant de la subvention.

Le calcul du montant de la subvention est réalisé par la Direction générale de la gestion financière de CIC. Pour l'année en cours, elle utilise les données des Comptes publics et du SSOBL pour déterminer le montant du paiement final pour l'année en cours. Ce calcul est effectué à l'automne de l'année en cours. Si un ajustement est nécessaire, la Direction générale communique ensuite le montant au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et au ministère des Finances, qui peuvent à leur tour consulter le Bureau du Conseil privé, s'ils le jugent nécessaire.

Pour ce qui est des estimations pour l'année à venir, les montants sont communiqués au ministère des Finances et au SCT. Une fois approuvés, ces montants sont affectés dans le cadre financier. Cela se fait sur une base annuelle après le dépôt du budget fédéral.

Le versement de la subvention est considéré de nature quasi légale, compte tenu de son inclusion dans l'*Accord*, et, par conséquent, aucune présentation au Conseil du Trésor n'est requise pour garantir les fonds nécessaires. Le montant final de l'année précédente apparaît dans le budget principal des dépenses du Ministère et tous les ajustements se font par l'intermédiaire du processus de budget supplémentaire des dépenses, et le montant final figure dans les Comptes publics du gouvernement fédéral. Les paiements sont effectués sur une base trimestrielle. La province de Québec est informée de la méthode utilisée pour calculer le montant de la subvention.

[35] Documents internes de CIC.

Bien que la formule ait été jugée un peu compliquée par les personnes interrogées, leur principale préoccupation portait sur le traitement des baisses d'une année à l'autre dans les facteurs. Si l'un ou l'autre des facteurs dans la formule est négatif (autrement dit, s'il y a une diminution, d'une année à l'autre, du nombre d'immigrants non francophones ou des dépenses fédérales nettes), ce facteur n'est pas ajusté à la baisse, mais est plutôt fixé à zéro, ce qui fait en sorte que le montant de la subvention ne peut jamais diminuer. Les répondants ont mentionné que ce facteur d'« indexation » constituait leur principal sujet de préoccupation. L'examen des documents a également fourni des preuves de discussions internes au sein de CIC au sujet de la viabilité de la subvention au fil du temps, compte tenu du facteur d'indexation.

Depuis 1995-1996, la proportion d'immigrants qui ont été autorisés à s'établir au Québec par rapport à ceux qui sont allés dans le reste du Canada au cours de l'année civile précédente a toujours été inférieure à la part du Québec dans la population du Canada. Par conséquent, seule la première formule a été utilisée. En utilisant cette formule, le facteur d'indexation a varié entre un creux de 2,2 % en 2007-2008 à un sommet de 14,0 % en 2008-2009 (voir le Tableau 4.3). Il est intéressant de noter que la différence dans le nombre d'immigrants non francophones de la province a été négative pendant quatre des cinq dernières années, tandis que celle des dépenses du gouvernement fédéral a été positive pendant quatre de ces cinq années. Par conséquent, au cours des cinq dernières années, un seul des deux facteurs est entré en jeu dans le calcul du facteur d'indexation pour une année donnée. Il reste à voir si cette tendance se maintiendra.

Tableau 4.3 : *Accord Canada-Québec* : facteur d'indexation calculé

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Facteur d'indexation :					
Immigrants non francophones	18 473	18 886	17 931	17 919	17 780
Variation (en %) par rapport à l'année précédente	-6,6 %	2,2 %	-5,1 %	-0,1 %	-0,8 %
Dépenses fédérales nettes de la dette publique (en millions de dollars)	151 928	151 808	173 133	177 848	197 958
Variation (en %) par rapport à l'année précédente	9,3 %	-0,1 %	14,0 %	2,7 %	11,3 %
Facteur d'indexation total à appliquer	**9,3 %**	**2,2 %**	**14,0 %**	**2,7 %**	**11,3 %**
Montant de base de la subvention (en milliers de dollars)	177 325	193 859	198 193	226 034	232 190
Montant supplémentaire attribuable au facteur d'indexation (arrondi au millier de dollars)	16 534	4 334	27 841	6 156	26 255
Montant de la subvention pour l'année en cours (en milliers de dollars)	**193 859**	**198 193**	**226 034**	**232 190**	**258 445**

Source : Direction générale de la gestion financière de CIC

Q6. Dans quelle mesure l'approche de financement actuelle est-elle économique et efficiente?

L'approche de financement est économique d'un point de vue administratif. La nature systématique du calcul de la subvention et l'absence de toute autre exigence de reddition de comptes diminuent le niveau d'effort requis pour gérer et surveiller l'administration de la subvention. L'évaluation, cependant, ne permet pas d'établir si le montant de la subvention représente l'utilisation la plus économique des fonds.

L'efficience et l'efficacité de la subvention ne sont pas connues, étant donné que la province de Québec n'est pas tenue de fournir les données nécessaires à une telle analyse.

Économie

La *Politique sur l'évaluation* définit l'économie comme une utilisation minimale de ressources. Il y a économie « lorsque le coût des ressources utilisées se rapproche de la quantité minimale de ressources requises pour obtenir les résultats escomptés »[36].

Les coûts associés à la subvention accordée au Québec peuvent être divisés en deux groupes : 1) les coûts associés à l'administration de la subvention (c.-à-d. les coûts administratifs encourus par CIC) et 2) le financement accordé pour la prestation et l'administration des services d'intégration. Afin de donner une base de comparaison, de l'information est présentée sur les coûts administratifs et sur le financement fourni, dans les autres provinces et territoires.

Coûts administratifs

D'un point de vue administratif, le coût de la gestion de la subvention est négligeable. Selon le Modèle de gestion des coûts du Ministère, le coût d'administration[37] de la subvention s'est établi à 1 522 $ en 2009. Il est important de noter que ce montant représente les coûts administratifs associés à la gestion du versement de la subvention[38]. Il ne comprend pas les coûts associés à la gestion plus large de l'*Accord Canada-Québec* ou les coûts associés à la gestion des forums bilatéraux et multilatéraux de CIC sur l'établissement et l'intégration auxquels la province de Québec participe. En outre, cette information sur le coût ne tient pas compte des efforts déployés pour l'administration de la subvention par différentes directions générales de CIC (y compris la Direction générale des finances et Relations internationales et intergouvernementales), car ces efforts n'ont pas été inclus dans la définition utilisée pour le Modèle de gestion des coûts pour 2009-2010[39].

En comparaison, le coût de l'administration des contributions aux provinces de la Colombie-Britannique et du Manitoba a totalisé 454 291 $. Cela est dû en partie au fait que les provinces du Manitoba et de la Colombie-Britannique font rapport à CIC sur l'utilisation des fonds et soumettent des plans de service annuels qui sont examinés par CIC. Cette somme inclut également les coûts associés aux activités de promotion et de communication réalisées par CIC dans

[36] *Politique sur l'évaluation*, Annexe A, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avril 2009.
[37] Ces montants incluent les contributions aux régimes d'avantages sociaux.
[38] La subvention accordée au Québec est identifiée comme une sous-activité dans l'Architecture des activités de programmes du Ministère. La description du programme pour cet élément énonce qu'il « régit le transfert de fonds effectué dans le cadre d'un accord fédéral-provincial, l'*Accord Canada-Québec* ».
[39] Aux fins de la présente évaluation, une analyse a été réalisée afin de déterminer les coûts de tous les efforts de tous les secteurs, au sein de CIC, directement liés à l'administration de la subvention accordée au Québec, et le coût révisé est estimé à 162 000 $. Ce montant comprend le temps consacré aux activités relatives au calcul et à l'analyse de la subvention, la gestion globale du dossier, ainsi que les relations avec les intervenants gravitant autour de la subvention. CIC prendra les mesures nécessaires pour explorer des options qui permettraient de s'assurer que tout le temps et les efforts sont reflétés dans le coût du prochain exercice de collecte de données.

ces deux provinces. Bien que les coûts pour administrer la subvention accordée au Québec sont faibles en comparaison, les personnes interrogées ont indiqué que la principale priorité devrait être de veiller à ce que la subvention soit efficace dans la réalisation de ses objectifs globaux.

Montant du financement

Le Tableau 4.4 indique le montant du financement fourni au Québec de 1991 à 2011. Comme il a été mentionné précédemment, les montants pour 1991-1992 à 1994-1995 ont été prévus à même l'*Accord*, tandis que les montants pour les années subséquentes sont calculés à l'aide de la formule décrite dans l'*Accord*.

Tableau 4.4 : Montant de la subvention, de 1991-1992 à 2010-2011

Année	Montant de la subvention
1991-1992	75 000 000
1992-1993	82 000 000
1993-1994	85 000 000
1994-1995	90 000 000
1995-1996	90 000 000
1996-1997	90 000 000
1997-1998	90 000 000
1998-1999	101 452 000
1999-2000	102 910 000
2000-2001	104 140 000
2001-2002	111 723 000
2002-2003	157 380 000
2003-2004	147 440 000
2004-2005	165 304 000
2005-2006	177 325 000
2006-2007	193 859 200
2007-2008	198 193 523
2008-2009	226 034 000
2009-2010	232 190 000
2010-2011	258 445 000
2011-2012*	283 100 000

Sources : 1991-1992 à 1994-1995 : *Accord Canada-Québec*, Annexe B; 1995-1996 et au-delà : Comptes publics du Canada
Remarque : Les données pour 2003-2004 à 2006-2007 sont ajustées pour refléter le montant payé pour ces exercices.
* Montant prévu.

Financement fourni aux autres provinces

Pendant de nombreuses années, le niveau de financement pour le Programme d'établissement (anciennement les Cours de langue pour les immigrants au Canada, le Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants et le Programme d'accueil) a été relativement inchangé et diverses méthodes d'allocation ont été utilisées pour déterminer le financement destiné à l'établissement pour les services dans toutes les provinces et tous les territoires (PT) autres que le Québec. Cette situation a changé en 2005 avec l'*Accord Canada-Ontario sur l'immigration*, qui a prédéterminé le niveau de financement des services dans la province de l'Ontario. Il en est résulté un montant supplémentaire de 920 millions de dollars pour le financement des services d'établissement et d'intégration en

Ontario sur cinq ans. Un financement supplémentaire pour d'autres provinces et territoires a également été accordé pour permettre l'harmonisation du niveau de financement pour les PT autres que le Québec. Cela n'a toutefois pas été possible en raison de la variation de la proportion d'immigrants admis en Ontario par rapport à ceux admis dans les PT autres que le Québec.

En mars 2011, l'*Accord Canada-Ontario sur l'immigration* a été prolongé pour un exercice jusqu'à mars 2012. En novembre 2011, le gouvernement fédéral a annoncé qu'en 2012-2013, pour favoriser l'équité et répondre aux besoins des nouveaux arrivants en matière d'établissement partout au Canada, les allocations pour tous les PT autres que le Québec devaient être systématiquement fixées à l'aide de la formule nationale pour le calcul des services d'établissement[40].

Cette formule de financement nationale est basée sur le nombre d'immigrants dans chaque PT à l'extérieur du Québec, (la formule comporte un facteur de pondération pour les réfugiés, en raison de leurs besoins uniques en matière d'établissement).Chaque administration reçoit en outre un certain montant supplémentaire pour le renforcement des capacités [41]. Cela permet d'allouer des fonds pour les services d'établissement dans les PT autres que le Québec, en tenant compte de la proportion d'immigrants dans chaque province et territoire. Le Tableau 4.5 donne un aperçu des allocations nettes pour chacune des provinces et chacun des territoires de 2006-2007 à 2012-2013, en excluant le Québec.

[40] *Document d'information - Fonds octroyés par le gouvernement du Canada pour l'établissement pour 2012-2013*, CIC, 25 novembre 2011.
[41] Ibid.

Tableau 4.5 : Affectation des fonds pour les services d'établissement, 2006-2007 à 2012-2013

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Provinces							
Terre-Neuve-et-Labrador	1 625 887 $	1 675 639 $	1 748 236 $	1 880 669 $	1 907 370 $	2 223 039 $	2 512 975 $
Île-du-Prince-Édouard	777 878 $	1 122 023 $	1 336 739 $	1 915 475 $	2 765 375 $	3 946 142 $	5 218 024 $
Nouvelle-Écosse	3 247 106 $	3 856 788 $	5 396 022 $	6 767 461 $	7 097 327 $	7 012 146 $	7 078 944 $
Nouveau-Brunswick	1 729 577 $	2 190 037 $	3 100 581 $	4 219 820 $	4 715 257 $	5 179 369 $	5 664 069 $
Ontario*	185 500 000 $	304 300 000 $	336 678 949 $	390 781 775 $	390 399 141 $	346 521 868 $	314 950 874 $
Manitoba	14 826 120 $	16 775 205 $	21 900 364 $	27 941 126 $	29 429 097 $	32 027 618 $	36 539 512 $
Saskatchewan	3 790 907 $	4 465 855 $	6 025 004 $	8 030 275 $	10 127 313 $	14 255 519 $	17 995 061 $
Alberta	27 525 307 $	32 435 900 $	48 433 209 $	58 536 986 $	60 048 771 $	64 071 989 $	74 978 539 $
Colombie-Britannique	71 499 523 $	84 077 029 $	106 399 529 $	120 729 982 $	114 079 030 $	105 558 092 $	109 813 233 $
Territoires							
Territoires du Nord-Ouest	538 873 $	637 907 $	599 640 $	612 413 $	633 079 $	672 976 $	723 998 $
Nunavut	463 985 $	540 681 $	425 853 $	434 030 $	459 975 $	463 377 $	469 800 $
Yukon	527 919 $	617 476 $	545 706 $	571 080 $	597 624 $	709 534 $	932 632 $
Sous-total des affectations nettes	**312 053 082 $**	**452 694 540 $**	**532 589 832 $**	**622 421 092 $**	**622 259 359 $**	**582 641 669 $**	**576 877 661 $**
Fonds pour l'innovation**			12 274 483 $	29 375 584 $	29 361 808 $	16 028 557 $	15 850 289 $
Total des affectations	**312 053 082 $**	**452 694 540 $**	**544 864 315 $**	**651 796 676 $**	**651 621 167 $**	**598 670 226 $**	**592 727 950 $**

Source : Direction générale de la gestion financière de CIC

* De 2006-2007 à 2010-2011, les fonds affectés pour les services d'établissement en Ontario ont été déterminés en vertu de l'*Accord Canada-Ontario sur l'immigration* . En 2012-2013, le financement pour l'établissement en Ontario a été entièrement déterminé à l'aide de la formule nationale de financement de l'établissement (2011-2012 a été une année de transition).

** Le Fonds pour l'innovation a été créé en décembre 2007. Il s'applique à compter de 2008-2009.

Comparaisons par immigrant

Afin d'évaluer la mesure dans laquelle le financement représente le niveau minimum de ressources nécessaires pour atteindre les résultats escomptés, un point repère a été établi. Ce point repère est tiré d'un rapport de 2003 préparé par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes, qui a recommandé que « le financement global des programmes d'établissement devrait être augmenté en fonction de l'accroissement du nombre d'arrivées d'immigrants, en calculant, à titre de repère, que 3 000 $ par nouvel arrivant doivent être consacrés aux services d'établissement »[42]. En tenant compte de l'inflation, le point repère de 3 000 $ proposé en 2003 s'élèverait à environ 3 337 $ en 2009[43]. Il est intéressant de noter que le point repère de 3 000 $ ne prenait en considération que le financement pour les services d'établissement. Il n'incluait pas le réétablissement et les frais d'administration. En 2009-2010, le financement par immigrant au

[42] *Établissement et intégration : Un sentiment d'appartenance,* Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'Immigration, juin 2003.

[43] Source : Feuille de calcul de l'inflation de la Banque du Canada, www.banqueducanada.ca/taux/renseignements-complementaires/feuille-de-calcul-de-linflation/.

Québec a atteint 4 692 $, tandis que dans le reste du Canada, le financement par immigrant pour les services d'établissement et de réinstallation se chiffrait à 3 639 $ (voir le Tableau 4.6).

Tableau 4.6 : Financement par immigrant (basé sur les dépenses), 2009-2010

	Frais de fonctionnement*	Subventions et contributions	Total
Aide à la réinstallation des réfugiés	2 976 214 $	14 728 443 $	17 704 657 $
Soutien du revenu pour les réfugiés	6 531 802 $	41 759 292 $	48 291 094 $
Contributions aux provinces	454 291 $	157 498 220 $	157 952 511 $
Cours de langues pour les nouveaux arrivants	8 969 077 $	199 549 811 $	208 518 888 $
Information aux nouveaux arrivants, services de transition en milieu communautaire et professionnel	15 603 168 $	283 625 130 $	299 228 298 $
Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers	4 829 084 $	1 033 516 $	5 862 600 $
Total	**39 363 636 $**	**698 194 412 $**	**737 558 048 $**
Nombre d'arrivées de résidents permanents en 2009 - au Canada, en excluant le Québec			202 681
Montant par immigrant			**3 639 $**
Subvention au Québec	1 522 $	232 190 000 $	232 191 522 $
Nombre de résidents permanents admis en 2009 - Québec			49 491
Montant par immigrant			**4 692 $**

* Inclut les contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés.

Sources : Modèle de gestion des coûts de CIC, 2009; *Faits et chiffres* , CIC 2011.

Remarque : Ce tableau n'inclut pas le soutien à l'immigration sous forme de prêts consentis aux réfugiés, car ces prêts servent à offrir des services dans l'ensemble du Canada, incluant le Québec.

Comme indiqué précédemment, les facteurs potentiels mis de l'avant par la province pour établir le montant de la subvention au moment de la rédaction de l'*Accord* incluaient : 1) la proportion d'immigrants qui ne parlent pas le français à leur arrivée (d'où une aide supplémentaire pour l'apprentissage du français), 2) le pourcentage de réfugiés parmi les immigrants qui s'établissent au Québec et 3) l'effort supplémentaire nécessaire pour intégrer les gens dans un environnement francophone situé dans un environnement majoritairement anglophone en Amérique du Nord. En utilisant ces critères comme guides, les statistiques montrent que :

- le pourcentage d'immigrants qui ne connaissent pas le français à leur arrivée au Québec a diminué, passant de 62,4 % en 1991 à 38,5 % en 2010;
- le pourcentage d'immigrants à destination du Québec qui étaient des réfugiés a également diminué au fil du temps (de 30,2 % en 1991 à 8,7 % en 2010) (voir le Tableau 3.1).

Aucune information n’est disponible, toutefois, pour évaluer le troisième facteur, à savoir le coût qu'engendre l'intégration de gens dans un environnement francophone situé dans un environnement majoritairement anglophone. Par conséquent, alors que le montant moyen des fonds fournis par immigrant au Québec est supérieur à celui prévu dans d'autres provinces et territoires, il n'est pas possible d'évaluer si cette différence est raisonnable.

Efficacité et efficience

L'efficacité est la « mesure dans laquelle les ressources sont utilisées de manière à produire un plus grand niveau d'extrants avec le même niveau d'intrants, ou le même niveau d'extrants avec un plus faible niveau d'intrants. Les niveaux d'intrants et d'extrants peuvent se traduire par des hausses ou des baisses de qualité, de quantité, ou les deux »[44].

Sur la base de cette définition, il n'est pas possible de procéder à une analyse de l'efficacité de la subvention accordée au Québec. Comme indiqué précédemment, la province n'est pas tenue de faire rapport sur l'utilisation des fonds fournis par l'intermédiaire de la subvention. Le rapport annuel de la province fournit des renseignements sur l'attribution des fonds aux divers ministères, ainsi que certaines données sur les extrants, comme le nombre de clients servis. Cependant, ce rapport ne lie pas les données sur les extrants au financement accordé par le gouvernement fédéral.

Faute d'une exigence de faire rapport sur les résultats du financement, il est impossible d'en évaluer l'efficacité. Comme il a déjà été dit, il est impossible d'établir des liens entre l'utilisation des fonds et les résultats des programmes, compte tenu des limites au chapitre de l'information disponible.

[44] *Politique sur l'évaluation*, Annexe A, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avril 2009.

5. Conclusions et recommandations

Pertinence

Nécessité des programmes

La recherche a montré que les immigrants jouissent de ressources différentes et qu'ils sont aux prises avec des défis différents au cours de leur processus d'établissement. Le gouvernement fédéral a fourni des fonds pour répondre à ces besoins par l'intermédiaire d'un certain nombre de mécanismes, dont l'un est la subvention accordée au Québec.

La subvention accordée au Québec, qui est une disposition de l'*Accord Canada-Québec*, fournit à cette province la souplesse nécessaire pour offrir des services d'établissement harmonisés avec l'objectif provincial qui consiste à veiller à l'intégration des immigrants au Québec d'une manière qui respecte l'identité distincte de la province.

Conformité aux priorités du gouvernement et du Ministère

La subvention est harmonisée avec les priorités du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux relations fédérales-provinciales, étant donné que CIC et les provinces et territoires partagent l'objectif de faire en sorte que les programmes d'immigration répondent aux besoins particuliers de chaque province et territoire.

En ce qui concerne l'établissement, la subvention correspond au résultat stratégique de CIC qui consiste à favoriser la participation des nouveaux arrivants et des citoyens pour l'obtention d'une société intégrée.

En vertu de l'*Accord*, le gouvernement fédéral conserve l'entière responsabilité de la citoyenneté. Il y a cependant lieu de s'interroger au sujet de la capacité de CIC à répondre à la priorité du gouvernement fédéral en vertu de laquelle on veut s'assurer que les gens comprennent les valeurs canadiennes et qu'ils soient conscients de leurs droits et responsabilités à l'égard de la citoyenneté. Pour aider les gens à se préparer à la vie au Canada et à l'examen pour la citoyenneté, on leur fournit souvent de l'information par l'intermédiaire de services d'établissement, notamment des programmes de langues. Les programmes de langues au Québec suivent également cette approche, mais on y met l'accent sur la transmission de renseignements sur la culture québécoise.

Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Le rôle du gouvernement fédéral à l'égard de l'octroi de fonds à la province de Québec est approprié, compte tenu du fait que l'immigration est une compétence partagée et de la capacité de CIC de conclure des accords avec les provinces, comme prévu dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* de 2002.

À la suite de modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* en 2006, CIC doit maintenant évaluer chaque programme de subventions en vigueur en fonction d'un cycle de cinq ans. Étant donné que la province n'est pas tenue de faire rapport au gouvernement fédéral au sujet des retombées de la subvention, CIC ne peut pas satisfaire pleinement à cette exigence.

Rendement

Réalisation des résultats escomptés

Lorsqu'on les considère dans leur ensemble, sur la base de l'examen des documents et des entrevues, il appert que les services d'établissement offerts au Québec correspondent généralement à ceux fournis par le gouvernement fédéral dans le reste du pays. Il existe des différences dans la façon dont les programmes sont exécutés, mais en l'absence de critères d'évaluation clairs sur lesquels fonder cette comparaison, il est impossible de parvenir à une conclusion définitive sur la mesure dans laquelle la province se conforme à cette exigence.

Démonstration d'efficience et d'économie

Les fonds versés sont conformes aux dispositions de l'*Accord*. Bien que le calcul du montant de la subvention soit systématique, la formule elle-même, qui permet de s'assurer que le montant de la subvention ne diminuera jamais, est jugée trop rigide par les personnes interrogées.

Les personnes interrogées jugent l'approche de ce financement économe d'un point de vue administratif. La nature systématique du calcul de la subvention et l'absence de toute autre exigence de reddition de comptes diminuent le niveau d'effort requis pour gérer et surveiller l'administration de la subvention. L'évaluation, cependant, ne permet pas d'établir si le montant de la subvention représente l'utilisation la plus économique des fonds.

L'efficience et l'efficacité de la subvention ne sont pas non plus connues, étant donné que la province de Québec n'est pas tenue de fournir les données requises pour procéder à une analyse.

Recommandations

1. Compte tenu des démarches en cours entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux visant à établir des résultats et des indicateurs communs à l'échelle nationale pour juger de la réussite de l'établissement des nouveaux immigrants, il est recommandé que CIC continue d'encourager le gouvernement du Québec à discuter de ces résultats et indicateurs communs et à partager l'information dans le but de mesurer les résultats obtenus et d'en rendre compte.

2. Pour aider à confirmer que les services d'accueil et d'intégration fournis par le Québec correspondent, une fois considérés dans leur ensemble, à ceux fournis par le gouvernement fédéral ailleurs au Canada, il est recommandé que CIC :

   - réexamine et mette à jour la liste des services figurant à l'annexe B de l'*Accord;* et
   - entreprenne une étude annuelle des services d'accueil et d'intégration fournis par le Canada et le Québec.

3. Il est recommandé que CIC détermine comment les exigences de reddition de comptes de la LGFP s'appliquent à la subvention, étant donné que la province de Québec n'est pas tenue de faire rapport sur les résultats de la subvention en ce qui a trait à l'établissement et à l'intégration.