



# Le parrainage et la francisation des immigrants ainsi que les subventions aux organismes qui leur viennent en aide

*Étude sectorielle conduite auprès  
du ministère des Affaires internationales,  
de l'Immigration et des Communautés culturelles*

**Mission éducative et culturelle**

## *Table des matières*

Faits saillants	11.1
Vue d'ensemble	11.7
Portée de notre vérification	11.21
<i>Résultats de notre vérification</i>	
Parrainage et garants	11.24
Incidence et harmonisation des réglementations	11.28
Analyse des demandes	11.34
Garants défaillants	11.45
Suivi des cas de garants défaillants	11.47
Récupération des sommes auprès des garants défaillants	11.58
Programmes d'intégration linguistique	11.67
Réglementation et contrôle	
Constats généraux	11.72
COFI	11.77
Commissions scolaires	11.83
Cours sur mesure	11.87
Atteinte des objectifs	
Constats généraux	11.90
COFI	11.93
Commissions scolaires	11.96
Gestion des ressources	
Constats généraux	11.99
COFI	11.104
Chevauchement	11.108
Programmes d'aide financière	11.110
Objectifs et priorités	11.112
Processus de demande d'aide financière	11.118
Conformité aux normes des programmes	11.119
Approbation des demandes	11.125
Suivi et contrôle	11.130
Lourdeur du processus	11.140
Reddition de comptes : examen du rapport annuel	11.144
<i>Commentaires du Ministère</i>	11.155



## FAITS SAILLANTS

**11.1** Au cours de la dernière année, nous avons examiné la façon dont le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles gère le parrainage et la francisation des immigrants ainsi que les subventions aux organismes qui leur viennent en aide. Nous nous sommes également penchés sur le suivi des garants défaillants, c'est-à-dire les personnes qui ont parrainé un ressortissant étranger qui reçoit l'aide de dernier recours du ministère de la Sécurité du revenu.

**11.2** L'évaluation des capacités financières du garant est requise pour savoir si cette personne sera en mesure de respecter son engagement pendant la durée du contrat. Cependant, aucune revue des engagements acceptés n'est effectuée, pas plus qu'une révision à posteriori des dossiers. Pourtant, nous avons constaté plusieurs lacunes dans l'évaluation des capacités financières des garants.

**11.3** Peu de suivi est exercé relativement aux garants défaillants qui ont accumulé des dettes importantes envers le gouvernement du Québec. De 1987 à 1994, environ 237 millions de dollars ont été versés en aide de dernier recours. Sauf pour quelques dossiers, la récupération des sommes en cause est nulle. Pourtant, l'objectif premier d'un engagement signé par un garant est précisément de ne pas entraîner de coûts pour la société d'accueil.

**11.4** En ce qui concerne les programmes d'intégration linguistique, le Ministère n'exerce pas suffisamment de contrôle quant à l'admissibilité des stagiaires et au versement d'allocations de formation. De plus, le Ministère n'est pas en mesure de savoir si les programmes offerts par les centres d'orientation et de formation des immigrants et les commissions scolaires atteignent leurs objectifs.

**11.5** Le Ministère n'est pas en mesure de rendre compte de l'efficacité des programmes d'aide financière ni d'évaluer le rendement des organismes non gouvernementaux. De plus, certaines normes édictées en marge des programmes d'aide financière ne sont pas respectées. Il n'existe que peu de justifications pour appuyer le versement de l'aide aux organismes non gouvernementaux et le Ministère n'exerce pas un suivi adéquat de l'utilisation de ces fonds. D'ailleurs, le non-respect des engagements a peu d'effet sur les contributions financières qui seront versées par la suite.

**11.6** Le rapport d'activité de 1994 produit par le Ministère ne permet pas d'évaluer correctement son efficacité.

## Vue d'ensemble

**11.7** Le gouvernement du Québec veut contribuer par l'immigration au développement du Québec, notamment en ce qui a trait au redressement démographique, à la pérennité du fait français, à la prospérité économique et à l'ouverture du Québec sur le monde.

**11.8** C'est le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles qui est chargé de mettre en application les lois relatives aux communautés culturelles, aux immigrants et aux ressortissants étrangers qui s'établissent temporairement au Québec.

**11.9** Le Ministère informe, recrute et sélectionne ces personnes, rend possible leur établissement au Québec et assure leur intégration harmonieuse au sein de la société québécoise et, plus particulièrement, de la majorité francophone.

**11.10** Adopté en 1990, un énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration précise les orientations du Ministère.

**11.11** Par ailleurs, l'« Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains », signé en février 1991, établit un partage de responsabilités entre le Québec et le gouvernement fédéral en matière d'immigration.

**11.12** Cet accord prévoit que le Canada est responsable de l'admission des immigrants. Il doit donc définir les catégories d'immigrants et de personnes inadmissibles et fixer les quotas d'immigration ainsi que les conditions d'attribution de la citoyenneté.

**11.13** L'accord précise que le Québec est seul responsable de la sélection des immigrants de la catégorie « indépendants » destinés à s'établir sur son territoire.

**11.14** De plus, le Ministère assure les services d'accueil aux immigrants qu'il reçoit

et voit à leur intégration linguistique, culturelle et économique.

**11.15** Pour atteindre cet objectif d'intégration, le Ministère offre aux immigrants adultes des cours pour s'initier au français et il s'est associé aux organismes non gouvernementaux et aux organisations privées, grâce à des programmes d'aide financière.

**11.16** Tout citoyen canadien ou résident permanent domicilié au Québec et âgé de 18 ans ou plus peut parrainer au Québec un ou plusieurs ressortissants étrangers, c'est-à-dire quelqu'un qui n'est ni citoyen canadien ni résident permanent.

**11.17** Le règlement qui définit le parrainage pour Citoyenneté et Immigration Canada se nomme Règlement concernant l'admission au Canada et le renvoi du Canada des personnes qui ne sont pas citoyens canadiens (le règlement fédéral). Par ailleurs, le règlement provincial s'intitule Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers (le règlement provincial).

**11.18** Un garant est reconnu comme défaillant lorsque les parrainés deviennent prestataires de l'aide de dernier recours du ministère de la Sécurité du revenu. En octobre 1994, le Ministère estimait à environ 9 000 le nombre total de garants défaillants.

**11.19** La figure 11.1 présente la répartition des immigrants admis au Québec en 1992 et en 1993.

**11.20** Au 31 mars 1994, sur le plan administratif, l'effectif autorisé du Ministère, pour le volet immigration et communautés culturelles, était de 1 193 années-personnes. Au cours de l'exercice 1993-1994, les dépenses du Ministère ont été de 99,6 millions de dollars pour ce même volet et, dans le cadre de l'Accord Canada-Québec, la compensation financière versée au Québec s'est élevée à 85 millions.

**FIGURE 11.1**  
Répartition  
des immigrants  
admis au Québec  
en 1992 et en 1993

CATÉGORIE	1992		1993	
	NOMBRE	POURCENTAGE	NOMBRE	POURCENTAGE
Indépendants	24 591	51	21 098	48
Famille	12 885	27	16 695	38
Réfugiés	10 901	22	6 592	14
<b>TOTAL</b>	<b>48 377</b>	<b>100</b>	<b>44 385</b>	<b>100</b>

## ***Portée de notre vérification***

**11.21** Notre vérification avait pour but d'examiner la façon dont le Ministère gère le parrainage des immigrants, effectue le suivi des cas de garants défaillants, assure les différents programmes d'intégration linguistique et accorde l'aide financière aux organismes non gouvernementaux.

**11.22** Nous avons également pris connaissance des informations contenues dans le rapport annuel du Ministère, volet immigration et communautés culturelles, pour l'exercice financier 1993-1994.

**11.23** Nos travaux ont couvert principalement les activités de l'exercice 1994-1995, mais certains commentaires se rapportent à des années antérieures. L'examen sur place a pris fin le 24 février 1995.

## ***Résultats de notre vérification***

### *Parrainage et garants*

**11.24** La personne qui désire se porter garante doit démontrer au Ministère qu'elle sera en mesure de respecter son engagement pendant la durée du contrat et que le revenu annuel dont elle disposera durant toute cette période sera suffisant pour assurer les besoins essentiels de sa famille ainsi que ceux de l'immigrant parrainé et des personnes à charge qui l'accompagnent. Pour parrainer un conjoint ou un enfant mineur célibataire, l'évaluation des capacités financières du garant n'est pas requise, compte tenu des exigences réglementaires fédérales. La signature d'un engagement de parrainage par un membre de sa famille suffit.

**11.25** L'engagement lie le garant dès sa signature et il entre en vigueur quand le parrainé obtient son droit d'établissement au pays.

**11.26** Selon l'Accord Canada-Québec, le Ministère est seul responsable du suivi de cet engagement et, le cas échéant, c'est lui qui doit fixer et appliquer les normes financières qui conviennent. La durée de l'engagement varie généralement de trois à dix ans et dépend du degré de parenté entre les deux personnes.

**11.27** Selon les données du Ministère, environ 115 000 immigrants ont été parrainés depuis 1985, soit 35 p. cent de tous les immigrants admis au Québec durant cette période.

## **Incidence et harmonisation des réglementations**

**11.28** Ce n'est qu'en octobre 1994 que le Ministère a modifié les barèmes financiers utilisés pour l'évaluation des capacités financières du garant. Pourtant, dès 1990, dans l'énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration ainsi que dans son plan d'action, le Ministère faisait état de la nécessité de réévaluer en 1992-1993 l'engagement financier du garant. Avant les modifications, les montants exigés étaient inférieurs aux seuils minimaux reconnus par les différentes instances gouvernementales. À titre d'exemple, le revenu annuel exigé d'un garant désireux de parrainer un adulte a été augmenté de 21 374 à 26 413 dollars. Selon les données du Ministère, environ 40 p. cent des parrainages requièrent une évaluation des capacités financières du garant et l'augmentation des critères financiers a permis de faire passer le taux de refus des demandes de parrainage de 10 à 25 p. cent.

**11.29** Au Québec, la méthode d'évaluation des capacités financières est déterminée par règlement et ne tient pas compte des dettes réelles du garant. Le gouvernement fédéral, quant à lui, tient compte des dettes réelles du garant lorsqu'il effectue ce type d'analyse pour toutes les autres provinces. Les dettes d'un garant peuvent avoir un effet déterminant sur sa capacité de subvenir aux besoins du parrainé.

**11.30** En 1994, le Ministère a étudié différentes mesures pour offrir une meilleure garantie quant à la capacité financière des immigrants de la catégorie « famille ». Les formules en question sont, entre autres, le dépôt auprès d'une institution bancaire, le cautionnement garanti par un dépôt ou sans dépôt et le dépôt auprès de l'État. Selon le Ministère, l'augmentation sans cesse croissante des garants défaillants pourrait être endiguée par l'un de ces mécanismes. Cependant, le Ministère doit mener d'autres travaux sur le sujet. De plus, il devra obtenir l'aval du gouvernement fédéral avant de mettre en place l'un de ces mécanismes.

**11.31** Le Ministère n'a pas ajusté sa réglementation en fonction des modifications apportées à celle du gouvernement fédéral en mars 1992. Il subsiste donc des différences entre les deux règlements, notamment la définition d'un enfant à charge dans la catégorie « famille ». Le

*Environ 40 p. cent des parrainages requièrent une évaluation des capacités financières du garant.*

règlement provincial le définit comme un enfant célibataire, tandis que le règlement fédéral fait état d'un enfant non marié de moins de 19 ans ou, s'il a plus de 19 ans, d'un enfant étudiant ou handicapé, dépendant financièrement de ses parents. Le Ministère doit donc utiliser l'article dérogatoire de la catégorie « indépendants » pour admettre les enfants considérés par le gouvernement fédéral comme appartenant à la catégorie « famille » lorsqu'ils sont mariés et aux études ou mariés et handicapés. En conséquence, ils sont acceptés sans engagement signé.

**11.32** Enfin, depuis le début de 1993, le gouvernement fédéral a modifié la notion de « s'engager » dans sa réglementation, afin de restreindre le parrainage à la chaîne. Au moment de l'évaluation financière du garant, le gouvernement fédéral étudie maintenant la demande en tenant compte de toutes les personnes à la charge du parrainé, tandis que le Ministère ne tient compte que de ceux qui l'accompagnent au Québec.

**11.33** Une plus grande complémentarité entre les réglementations fédérale et provinciale serait souhaitable.

#### Analyse des demandes

**11.34** Lorsque l'agent du Ministère rencontre le garant en entrevue, il effectue une analyse de ses capacités financières pour toute demande de parrainage autre que pour un conjoint ou un enfant mineur célibataire. Cet examen est nécessaire pour savoir si le garant répond aux conditions prévues par le règlement pour parrainer. Dans la majorité des cas, la décision est prise immédiatement.

**11.35** Il arrive que l'engagement soit accepté bien que les capacités financières du garant soient insuffisantes. Par exemple, même si les engagements antérieurs doivent toujours être pris en compte, la procédure administrative prévoit que l'agent peut faire fi d'un engagement précédent, si la personne parrainée antérieurement dispose, depuis plus d'un an, d'un revenu autonome.

**11.36** Notons que le taux d'acceptation des demandes est d'environ 90 p. cent pour les immigrants de la catégorie « famille », tandis

qu'il n'est que de quelque 15 p. cent pour les immigrants de la catégorie « indépendants ». De plus, il est important de mentionner que, contrairement aux immigrants de la catégorie « indépendants », ceux de la catégorie « famille » ne sont pas assujettis à des critères de sélection susceptibles d'influencer leurs chances d'intégration à la société québécoise.

**11.37** Aucun supérieur immédiat ne procède à un examen des engagements acceptés ni à une révision à posteriori des dossiers par échantillonnage. Seules les demandes d'engagement refusées sont révisées par le chef d'équipe puisqu'elles sont susceptibles d'être contestées par les garants. Le Ministère s'assure de la révision de tous les dossiers refusés, mais il n'en va pas de même des dossiers acceptés dans lesquels nous avons pourtant décelé plusieurs lacunes.

**11.38** Par exemple, il est parfois impossible de retracer la source des montants qui figurent sur l'évaluation des capacités financières. C'est ainsi que nous avons été incapables de concilier le revenu annuel de certains garants. Quelquefois, les revenus sont surévalués parce que les heures supplémentaires et les emplois saisonniers ont été extrapolés à 52 semaines. Parfois, le dossier ne contient aucune preuve des revenus de placement du garant.

**11.39** Nous avons également relevé le recours à des barèmes financiers d'une autre période au moment de l'évaluation des capacités financières. Même si la procédure administrative n'en fait pas mention, les propriétés résidentielles sont parfois considérées comme des placements qui produisent des revenus d'intérêt.

**11.40** Ni le règlement ni la procédure administrative ne font mention de la durée nécessaire pour considérer qu'un emploi est permanent. Cependant, le Ministère fixe en pratique cette durée à trois mois pour évaluer les capacités financières. Il nous semble que ce laps de temps est disproportionné par rapport à la durée de l'engagement qui est de dix ans dans la majorité des cas. Le garant occupe parfois deux emplois qui, la plupart du temps, requièrent de 75 à 100 heures de travail par semaine. Grâce à ce deuxième emploi, il voit ses capacités financières

*Le Ministère ne s'assure pas de la révision des dossiers acceptés.*

évaluées positivement. Nous avons constaté que, dans 60 p. cent des dossiers analysés, l'emploi qui qualifie le garant est occupé depuis moins de 12 mois.

**11.41** De même, les renseignements fournis par le garant ne sont pas d'une grande valeur. C'est ainsi que certaines confirmations d'employeur ne sont pas écrites sur du papier à en-tête, tandis que d'autres n'indiquent pas la date du début d'emploi. Par ailleurs, les agents ne vérifient que rarement les informations soumises par le garant. Par exemple, les communications avec un employeur pour confirmer les affirmations du garant ne sont pas toujours consignées dans le dossier. Les agents utilisent surtout des documents récents pour évaluer la situation financière du garant et ne tiennent pas compte des données historiques, telles que la dernière déclaration d'impôt, si la confirmation d'emploi ou les bordereaux de paie sont disponibles.

**11.42** Les documents demandés dans l'avis de convocation du garant manquent parfois au moment de l'analyse du dossier, sans aucune indication quant aux motifs de cette lacune.

**11.43** Quand arrive l'immigrant, Citoyenneté et Immigration Canada émet le visa et informe le Ministère par un transfert de données informatiques. Les deux parties ont convenu d'un code d'identification à inscrire obligatoirement sur tous les dossiers d'immigrants. Malgré tout, des difficultés d'arrimage de cette information surviennent. Environ 50 p. cent des engagements apparaissent dans le système informatique sans inscription d'une date de visa. Il y a lieu de s'interroger quant à la fiabilité de ces données dans le système informatique.

**11.44** Nous avons recommandé au Ministère :

■ de s'assurer que le supérieur examine les engagements acceptés et qu'il contrôle la qualité des dossiers;

■ de faire en sorte que ses pratiques administratives respectent le règlement et la procédure administrative;

■ de disposer d'une documentation complète au moment de l'analyse des capacités financières;

■ de renouveler ses efforts en vue d'assurer l'intégralité des données provenant du gouvernement fédéral.

#### Garants défailants<sup>1</sup>

**11.45** En dépit de l'engagement signé par le garant, le nombre des parrainés qui réclament l'aide de dernier recours a considérablement augmenté depuis quelques années. Par conséquent, les garants défailants ont accumulé des dettes importantes envers le gouvernement du Québec. Pourtant, l'objectif premier d'un engagement, signé par un garant, est de ne pas entraîner de coûts pour la société d'accueil.

**11.46** Le dossier engage trois ministères, soit celui des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles auprès duquel le garant souscrit un engagement, celui de la Sécurité du revenu qui verse des prestations aux parrainés, et celui de la Justice du Québec qui, à la demande des divers ministères, est responsable de poursuivre devant les tribunaux les garants qui n'ont pas respecté leur engagement.

#### Suivi des cas de garants défailants

**11.47** Le Ministère sait qu'un garant a failli aux obligations de son engagement lorsque le ministère de la Sécurité du revenu l'informe qu'une personne parrainée reçoit l'aide de dernier recours.

**11.48** De 1984 à 1987, sur réception de cette information, le Ministère rencontrait le garant défailant, réévaluait ses capacités financières et lui accordait parfois une suspension de parrainage, afin de permettre au parrainé de bénéficier de l'aide de dernier recours. Bien que cette pratique n'ait pas été appuyée par une disposition du règlement sur la sélection des ressortissants étrangers, le Ministère a accordé environ 1 400 suspensions de parrainage au cours de cette période.

**11.49** D'octobre 1987 à mai 1991, cette information a tout simplement été classée dans le dossier du garant, sans traitement administratif supplémentaire. Durant cette période, l'aide de dernier recours versée à des parrainés a été estimée à 56 millions de dollars.

*Dans 60 p. cent des dossiers analysés, l'emploi qui rend le garant apte à parrainer est occupé depuis moins de 12 mois.*

<sup>1</sup> Nous traitons aussi de ce sujet au chapitre 16 de ce rapport.

*Rien n'est prévu pour convoquer les garants défaillants dès la demande d'aide de dernier recours des parrainés.*

**11.50** Depuis juin 1991, le Ministère achemine une lettre par poste certifiée au garant défaillant, en lui signalant qu'il est passible de poursuites judiciaires et en lui demandant de s'entendre avec le ministère de la Sécurité du revenu au sujet du remboursement des sommes versées au parrainé. Le Ministère enregistre la défaillance dans le système informatique. Lorsque la lettre n'est pas réclamée ou que l'adresse est inexacte, le Ministère interrompt ses démarches.

**11.51** Par ailleurs, aucune procédure n'a été mise en place pour aviser le Ministère que le garant a bien communiqué avec le ministère de la Sécurité du revenu pour prendre un arrangement. Le garant défaillant ne risque rien s'il ne prend pas contact avec l'un ou l'autre des ministères.

**11.52** Enfin, le Ministère ne s'assure pas qu'il reçoit toute l'information du ministère de la Sécurité du revenu. Par conséquent, certains immigrants parrainés pourraient demander l'aide de dernier recours sans que le Ministère en soit avisé.

**11.53** Le Ministère risque donc d'accepter une nouvelle demande de parrainage d'un garant sans savoir que celui-ci est déjà défaillant, bien que la réglementation du Ministère ne permette pas à un garant défaillant de parrainer de nouveaux immigrants avant d'avoir remboursé le ministère de la Sécurité du revenu.

**11.54** En outre, le Ministère n'envoie pas de lettre au garant défaillant qui bénéficie lui-même de l'aide de dernier recours et qui demeure à la même adresse que le parrainé, puisque le garant sait que le parrainé reçoit des prestations. Par contre, rien n'est prévu pour que le Ministère soit avisé dès que le garant ne reçoit plus l'aide de dernier recours. Le Ministère peut difficilement agir sans être au courant de toute modification survenue à la situation d'un garant défaillant.

**11.55** Finalement, rien n'est prévu pour convoquer les garants défaillants dès la demande d'aide de dernier recours des parrainés. Pourtant, il est important de sensibiliser le garant dès le début de la défaillance puisque, plus la dette augmente, plus il sera difficile de la récupérer.

**11.56** Au moment de notre vérification, le Ministère élaborait avec le ministère de la

Sécurité du revenu un projet-pilote, d'une durée de six mois, afin de mieux exercer le suivi des nouveaux garants défaillants et de récupérer les prestations d'aide de dernier recours versées aux parrainés.

**11.57** Nous avons recommandé au Ministère :

■ de renforcer la procédure permettant le suivi des dossiers de garants défaillants;

■ de s'assurer d'en être informé quand toute personne parrainée reçoit l'aide de dernier recours.

#### Récupération des sommes auprès des garants défaillants

**11.58** Le contrat de parrainage précise que le garant doit rembourser au gouvernement du Québec les prestations d'aide de dernier recours versées au parrainé par le ministère de la Sécurité du revenu durant l'engagement.

**11.59** Le parrainé dispose également d'un recours contre le garant qui s'est engagé pour lui. Jusqu'à présent, les recours exercés directement par les immigrants parrainés n'ont donné que peu de résultats.

**11.60** De 1987 à 1994, le ministère de la Sécurité du revenu a versé environ 237 millions de dollars en aide de dernier recours à des parrainés.

**11.61** Depuis 1988, plusieurs discussions concernant la récupération des sommes dues auprès des garants défaillants ont eu lieu entre les deux ministères. Cependant, les rôles et les responsabilités de chacun n'ont jamais été clairement définis.

**11.62** Au cours des années, divers projets-pilotes ont été élaborés dans le but de récupérer, auprès des garants défaillants, les prestations versées aux parrainés par le ministère de la Sécurité du revenu, mais aucun n'a donné de résultats probants. De plus, très peu de poursuites envers les garants défaillants ont été engagées devant les tribunaux.

**11.63** Ainsi, le Ministère n'est pas en mesure de démontrer au garant éventuel la portée réelle de son engagement. En effet, les garants et les parrainés sont très conscients de la tolérance dont font preuve les représentants gouvernementaux en ne poursuivant pas les garants défaillants. Par

*De 1987 à 1994, le ministère de la Sécurité du revenu a versé environ 237 millions de dollars en aide de dernier recours à des parrainés.*



contre, depuis quelques années, le Ministère a amélioré son rôle conseil auprès des garants au moment de l'analyse de la demande, mais il n'en a pas évalué les résultats.

**11.64** Pendant ce temps, le Ministère estime à 120 ménages par mois l'augmentation nette du nombre d'immigrants parrainés inscrits au ministère de la Sécurité du revenu.

**11.65** Concernant les prestations déjà versées depuis 1987, aucun projet de récupération n'est à l'étude présentement. Pourtant, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994, le nouveau Code civil du Québec limite à trois ans le délai de prescription pour récupérer ce type de créance. Ainsi, en ce qui a trait aux dettes qui existaient avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994, soit un montant estimé de 170 millions de dollars, le gouvernement du Québec devra intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier 1997 s'il désire vraiment en récupérer une partie. Pour annuler cette prescription, l'envoi d'une mise en demeure n'est pas suffisante; il devra y avoir dépôt d'une demande en justice avant l'expiration du délai.

**11.66** **Nous avons recommandé au Ministère de se prononcer quant à la pertinence de mettre en place, avec ses partenaires gouvernementaux, une procédure de récupération des créances la plus efficace possible.**

#### *Programmes d'intégration linguistique*

**11.67** Le Ministère offre aux immigrants adultes une gamme de cours à temps plein ou à temps partiel pour s'initier au français.

**11.68** Pour atteindre cet objectif de francisation des immigrants, le Ministère privilégie les centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI). Ceux-ci présentent la particularité d'intervenir en premier lieu auprès des immigrants

et de leur offrir des programmes visant à les initier à la vie québécoise. Des cours de français y sont donnés à temps plein et les stagiaires inscrits peuvent bénéficier d'allocations de participation, pour personne à charge et de frais de garde.

**11.69** Outre les cours de COFI à temps plein, le Ministère offre gratuitement des cours à temps partiel de moins de 15 heures par semaine, pour lesquels le stagiaire ne reçoit aucune allocation.

**11.70** Un stagiaire a droit à 800 heures au maximum dans les différents programmes d'intégration linguistique. Il est autorisé à suivre un stage de 600 heures à temps plein et, s'il n'a pas atteint le profil de sortie correspondant au programme d'études auquel il était inscrit, il peut être admissible à un stage additionnel de 200 heures à temps partiel.

**11.71** Les budgets des différents programmes pour 1994-1995 sont illustrés à la figure 11.2.

#### **Réglementation et contrôle Constats généraux**

**11.72** Une étude de 1991 du Ministère a permis de constater l'inscription de près de 14 p. cent de citoyens canadiens aux programmes à temps partiel d'intégration linguistique, même s'ils n'y sont pas admissibles.

**11.73** De plus, le Ministère n'est pas en mesure de vérifier qu'un stagiaire n'a pas excédé le maximum autorisé de 800 heures de formation qui lui a été donnée dans l'ensemble des programmes d'intégration linguistique.

**11.74** En effet, en ce qui concerne les cours sur mesure et en sous-traitance dans les commissions scolaires, aucun lien informatique n'existe avec le Ministère et aucun contrôle manuel n'est effectué. À partir d'un échantillon que nous avons constitué

*Le Ministère n'est pas en mesure de vérifier qu'un stagiaire n'a pas excédé le maximum autorisé de 800 heures de formation.*

<b>PROGRAMMES</b>	<b>BUDGET 1994-1995 (M \$)</b>
COFI-fonctionnement	24,6
COFI-allocations	12,4
Cours dans les commissions scolaires	1,5
Programme d'aide à la francisation des immigrants	1,3
Cours sur mesure	0,9
Projets expérimentaux	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>41,0</b>

**FIGURE 11.2**  
Budgets des programmes d'intégration linguistique pour 1994-1995

dans les deux plus importantes commissions scolaires, 15 p. cent des étudiants ont dépassé le nombre d'heures de cours permis.

**11.75** Au sein même des COFI, pourtant gérés exclusivement par le Ministère, le maximum autorisé de 800 heures peut être dépassé quand des stagiaires ont abandonné leurs cours et qu'ils se réinscrivent par la suite. Peu de contrôle est exercé quant à cette information. D'ailleurs, en octobre 1994, le Ministère a pris connaissance de cas où certains stagiaires avaient suivi simultanément des cours à temps plein et à temps partiel dans les COFI.

**11.76** Le nouveau système informatique du Ministère devrait permettre d'établir un dossier unique par stagiaire et de renforcer le contrôle du nombre d'heures autorisé pour les COFI et les cours sur mesure. L'élaboration de ce système est amorcée et on prévoit qu'il atteindra la phase relative à la francisation en septembre 1995.

#### COFI

**11.77** Afin de recevoir les allocations de participation au programme du Service de formation linguistique, le stagiaire doit, en vertu du règlement, être à la recherche d'un emploi au Québec. Le Ministère applique ce critère de façon très large, car le stagiaire n'a qu'à manifester son intention d'intégrer le marché du travail pour réclamer ce type d'allocation. Nous avons d'ailleurs retracé des stagiaires âgés de 68 et de 69 ans inscrits à ce programme.

**11.78** Lorsqu'un immigrant est sélectionné à l'étranger, ses capacités sont évaluées selon différents critères, dont la capacité de communiquer en français qui est mesurée en fonction d'une échelle de 1 à 15 points. Ainsi, lorsqu'un immigrant est sélectionné à l'étranger, son intérêt est de démontrer sa maîtrise du français pour augmenter ses chances d'être accepté. Par contre, pour bénéficier des allocations, un immigrant aurait avantage à ne pas démontrer sa maîtrise du français au moment de son inscription au COFI.

**11.79** Un document du Ministère nous a permis d'établir qu'un résultat de 10 points sur 15 vaut à l'immigrant d'être considéré comme ayant une connaissance « intermédiaire ou avancée » de la langue française. À l'aide d'un échantillon

couvrant une période de huit mois en 1993, nous avons retracé plusieurs stagiaires inscrits au COFI bien qu'ils aient obtenu 10 points ou plus au moment de leur sélection à l'étranger. Certains d'entre eux ont même atteint un résultat de 15 sur 15. De ce fait, le Ministère a dû assumer des coûts d'au moins 115 000 dollars.

**11.80** Un bénéficiaire de l'aide de dernier recours ne peut recevoir les allocations de participation du Ministère, car il est admissible au supplément de formation versé par le ministère de la Sécurité du revenu. Or, le Ministère ne dispose d'aucun moyen de s'assurer que le candidat ne reçoit pas ce genre d'aide au moment de son inscription ou pendant la durée du cours. À l'aide d'un échantillon couvrant une période de 18 mois en 1993-1994, nous avons retracé environ 360 stagiaires qui recevaient les allocations de participation du Ministère en même temps que de l'aide de dernier recours. Par conséquent, le Ministère a déboursé environ 400 000 dollars qui auraient dû être assumés par le ministère de la Sécurité du revenu à titre de premier payeur.

**11.81** En 1993-1994, le Ministère a versé près de 4 millions de dollars en allocations de frais de garde. Conformément à la réglementation, ces indemnités sont versées au stagiaire selon un barème, sans tenir compte de son revenu. Un stagiaire peut donc recevoir une allocation de frais de garde même si ses revenus sont élevés. Par ailleurs, l'Office des services de garde à l'enfance établit ses prestations en tenant compte du revenu familial.

**11.82** Un stagiaire qui perçoit des allocations de frais de garde du Ministère doit se désister auprès de l'Office des services de garde à l'enfance. Or, dans 50 p. cent des dossiers examinés comportant ce type d'allocation, nous avons constaté que le formulaire de déclaration n'avait pas été rempli. À l'aide d'un échantillon couvrant une période de 18 mois en 1993-1994, nous avons retracé 105 stagiaires qui recevaient simultanément des allocations de frais de garde du Ministère et des prestations de l'Office. Par conséquent, le gouvernement a assumé des coûts indus de 140 000 dollars environ. Dans 12 p. cent des dossiers examinés, les allocations de frais de garde ont été versées même si certaines pièces justificatives étaient manquantes.

*Des stagiaires reçoivent simultanément des allocations de frais de garde du Ministère et des prestations de l'Office des services de garde.*

### Commissions scolaires

**11.83** Les cours en sous-traitance offerts par les commissions scolaires et financés par le Ministère font l'objet d'un contrat qui comporte différentes clauses. Pour rendre compte de leurs activités, les commissions scolaires doivent fournir au Ministère des rapports mensuels et les listes nominatives des étudiants par classe.

**11.84** Pourtant, le Ministère n'obtient pas toutes ces informations. Des listes nominatives sont manquantes et l'information obtenue n'est pas uniforme. Par exemple, une commission scolaire communique le nombre de ses étudiants par classe, tandis qu'une autre ne fait connaître que le nombre total des étudiants inscrits et le nombre de classes. Le Ministère n'a donc pas toujours l'assurance que le minimum de 20 étudiants exigé pour l'ouverture d'une classe a été respecté.

**11.85** En outre, certaines irrégularités n'ont pas été décelées : une commission scolaire a ouvert des classes d'étudiants en regroupant des résidents permanents et des revendicateurs du statut de réfugié, même s'ils devraient former des groupes distincts selon les clauses du contrat. Certaines classes ont été ouvertes avec un nombre initial d'élèves inférieur à l'exigence minimale de 20 étudiants. De plus, à partir d'un échantillon formé dans les deux plus importantes commissions scolaires, nous avons constaté la présence de 5 p. cent d'étudiants simultanément inscrits à la commission scolaire et au COFI, ce qui est contraire aux directives du Ministère.

**11.86** Enfin, les rapports d'activité soumis par les commissions scolaires ne permettent pas au Ministère de savoir quels étudiants ont abandonné leurs cours. Par conséquent, si le Ministère voulait procéder à un suivi quant au plafond de 800 heures allouées à la formation, il ne serait pas en mesure de le faire.

### Cours sur mesure

**11.87** Depuis près de dix ans, des cours de francisation sont offerts aux membres de certains consulats étrangers de Montréal. En 1993 et en 1994, le Ministère a assumé des coûts de 16 000 dollars à ce chapitre, en dépit du fait que cette clientèle n'est pas admissible en vertu de la réglementation.

**11.88** Toujours en 1993 et en 1994, le Ministère a déboursé environ 220 000 dollars pour les cours de francisation offerts aux aides familiales qui, en tant que résidentes temporaires, n'y sont pas admissibles.

**11.89** Nous avons recommandé au Ministère :

■ de s'assurer que ses pratiques administratives respectent la réglementation;

■ d'améliorer ses contrôles quant à l'admissibilité des stagiaires aux programmes d'intégration linguistique et aux allocations de participation.

### Atteinte des objectifs

#### Constats généraux

**11.90** L'un des objectifs des COFI est de franciser les immigrants récemment arrivés. Or, une étude du Ministère, menée en 1994 et portant sur un COFI de la région de Montréal, a fait ressortir la présence d'environ 20 p. cent de stagiaires à temps plein qui résidaient au Québec depuis plus de trois ans, certains même depuis près de sept ans. Mentionnons que, dans les autres provinces, Citoyenneté et Immigration Canada accorde à tout immigrant un délai maximum de trois ans pour s'inscrire à un programme de langues.

**11.91** Dans trois groupes d'une commission scolaire, 42 p. cent des stagiaires étaient au Canada depuis plus de trois ans. Parmi eux, plusieurs résidaient au pays depuis cinq ans et, par conséquent, pouvaient être des citoyens canadiens non admissibles. Nous avons même retracé trois stagiaires entrés au Canada en 1973, 1974 et 1976.

**11.92** En 1991, le Ministère a publié un énoncé de politique dans lequel il exprimait sa volonté de faire passer le taux de fréquentation des programmes linguistiques de 40 à 60 p. cent de la clientèle potentielle au cours des années 1991 à 1994. Cette clientèle est définie comme étant formée des immigrants âgés de plus de 16 ans et ne parlant pas français. Bien que nous ayons pu constater une progression du taux de fréquentation, le Ministère n'a pas été en mesure de nous démontrer que son objectif avait été atteint.

*L'un des objectifs des COFI est de franciser les immigrants récemment arrivés.*

## COFI

**11.93** En 1993, le Ministère a offert environ 340 000 heures d'enseignement, dont près de 80 p. cent étaient dispensées par les COFI. Sur 100 immigrants susceptibles de s'inscrire à des cours, 48 l'ont fait auprès des COFI. De ce nombre, 43 se sont présentés au premier cours et 30 ont terminé leur stage. Enfin, d'après les résultats d'octobre 1993 à mars 1994, la moitié des participants ayant achevé leurs stages avaient le profil de sortie établi par le Ministère, ce qui représente 15 p. cent de la clientèle potentielle initiale.

*Le Ministère n'a pas tous les outils nécessaires pour mesurer la qualité de l'enseignement offert dans les COFI.*

**11.94** Le Ministère n'a pas tous les outils nécessaires pour mesurer la qualité de l'enseignement offert dans les COFI. Par exemple, le bilan de session, qui comporte une évaluation du professeur, du matériel pédagogique et des locaux par les stagiaires, n'est pas effectué de façon systématique. De plus, aucune évaluation de la performance des professeurs permanents n'est effectuée par le Ministère. Il s'agit pourtant de sources d'information importantes qui permettraient au Ministère d'améliorer la qualité de l'enseignement.

**11.95** Ajoutons que, dans certains cas, les normes établies sont insuffisantes pour apprécier les résultats des COFI. Par exemple, bien que le Ministère possède des statistiques sur les taux de réussite des stagiaires, il n'existe aucune norme permettant de les interpréter.

## Commissions scolaires

**11.96** Le contrat signé entre la commission scolaire et le Ministère prévoit que celui-ci dispose d'un droit de regard sur le mode d'organisation et de fonctionnement des cours, y compris la qualité de l'enseignement.

**11.97** Le Ministère n'exerce pas ce droit de regard en ce qui a trait au perfectionnement des enseignants ainsi qu'à la qualité des locaux et du matériel pédagogique, car il ne s'assure pas du respect des obligations des commissions scolaires dans ces domaines. Il n'obtient pas non plus les plans de cours et n'effectue pas de façon systématique les visites et les rencontres avec les directeurs des centres. Le Ministère n'a donc pas l'assurance que l'enseignement offert est conforme aux objectifs d'intégration linguistique qu'il s'est fixés.

## 11.98 Nous avons recommandé au Ministère :

■ de se doter d'outils et de critères additionnels qui lui permettraient de mesurer l'atteinte des objectifs des COFI;

■ d'exercer son droit de regard sur les cours offerts par les commissions scolaires.

## Gestion des ressources

### Constats généraux

**11.99** Au début des cours de francisation, on ne prévoit pas, ou très peu, de places en surnombre pour compenser les abandons prévisibles.

**11.100** Le Ministère utilise, dans la mesure du possible, les places laissées vacantes par un système d'entrées différées dans les COFI. Pour ce faire, il doit respecter certains paramètres pédagogiques et réglementaires afin de déterminer la durée, le programme d'études et le rythme d'apprentissage.

**11.101** Les cours de COFI à temps plein débutent avec le maximum permis par la convention collective, soit 17 élèves. Notons qu'au moins 10 p. cent des stagiaires inscrits ne se présentent jamais au début de la session et que le taux d'abandon moyen est de 30 p. cent, dont environ le tiers a lieu avant la 6<sup>e</sup> semaine. Compte tenu de ces éléments, la capacité d'accueil non utilisée pour les années 1991 à 1993 représente une somme minimale de 6 millions de dollars.

**11.102** Les cours dans les commissions scolaires débutent avec un nombre d'élèves égal ou légèrement supérieur à 20, soit le minimum exigé selon le contrat. De même, les cours sur mesure sont planifiés en fonction de 20 élèves, ce qui permet de ramener ce nombre à 17 au début du cours, conformément à ce que prévoit la convention collective. Les taux moyens d'abandon étant de 25 p. cent dans les commissions scolaires et de 40 p. cent pour les cours sur mesure, la capacité d'accueil non utilisée de 1991 à 1993 représente des sommes maximales de 750 000 et de 435 000 dollars respectivement.

**11.103** Entre 1991 et 1993, le Ministère a déboursé 400 000 dollars pour des programmes de francisation à l'intention de revendicateurs du statut de réfugié, déboutés par la suite et sujets à être déportés. Mentionnons que Citoyenneté et Immigration Canada n'accepte dans ses

programmes linguistiques aucune personne ayant déposé une telle demande.

### COFI

**11.104** En 1994, un rapport de la vérification interne a fait ressortir que les allocations ne sont pas réduites dans plusieurs cas d'absence non justifiée des étudiants, car les motifs d'absence autorisés diffèrent d'un COFI à l'autre, chacun ayant adopté sa propre procédure.

**11.105** Les COFI ne favorisent pas toujours la motivation des stagiaires. Par exemple, les allocations de participation sont versées de façon uniforme. Or, cette façon de faire peut inciter certains élèves à fréquenter une classe, sans qu'ils désirent pour autant apprendre le français.

**11.106** En outre, une étude du Ministère réalisée en 1994 a démontré que 45 p. cent des élèves de COFI à temps plein avaient connu au moins quatre enseignants durant leur stage. Cet élément d'instabilité réduit également la motivation des stagiaires.

**11.107** La convention collective intervenue entre le gouvernement du Québec et le Syndicat des professeurs de l'État du Québec aborde plusieurs aspects liés à la charge de travail : le nombre et la durée des périodes d'enseignement, le nombre d'élèves par classe, etc. Cette convention collective impose au Ministère des contraintes importantes, notamment en ce qui a trait aux vacances. En effet, les enseignants bénéficient actuellement de huit semaines mobiles et de trois jours discrétionnaires. Sur la base de la convention collective de 1975-1978, soit quatre semaines fixes à la fin d'une session sans remplacement, quatre semaines mobiles et trois jours discrétionnaires, le Ministère aurait pu économiser environ 50 p. cent des coûts de suppléance liés aux vacances, soit près de 800 000 dollars par année. Enfin, dans les cours de COFI à temps plein, il est impossible qu'il y

ait, au début de la session, plus de stagiaires que le nombre maximum permis dans la convention collective, alors que cette possibilité existe pour les cours de COFI à temps partiel et les cours sur mesure.

### Chevauchement

**11.108** En relation avec la clientèle desservie, nous avons constaté des chevauchements entre les programmes d'études du Ministère. Ce dédoublement est lié à l'évolution des programmes qui finissent par se recouper avec le temps et entraîne des coûts que nous n'avons pas mesurés.

### 11.109 Nous avons recommandé au Ministère :

- de poursuivre ses efforts de contrôle et de recherche en vue d'améliorer la gestion des ressources investies dans les programmes d'intégration linguistique;
- de renouveler ses efforts pour obtenir une convention collective qui lui permettrait une gestion plus flexible de ses enseignants;
- de réviser périodiquement les mandats et les objectifs des différents programmes d'intégration linguistique.

### Programmes d'aide financière

**11.110** Afin de remplir sa mission d'intégrer les immigrants, le Ministère, grâce aux programmes d'aide financière, s'est associé aux organismes non gouvernementaux et privés.

**11.111** Chaque programme couvre un secteur d'intervention précis, soit l'accueil et l'établissement des immigrants, les relations intercommunautaires, l'aide à la francisation des immigrants et le soutien à l'insertion en emploi. Par ailleurs, le programme d'adaptation est offert aux organismes privés qui désirent s'adapter à la diversité culturelle du Québec. En 1994-1995, les budgets d'exploitation des divers programmes étaient les suivants :

PROGRAMMES	BUDGET 1994-1995 (\$)
Accueil et établissement des immigrants	3 118 500
Relations intercommunautaires	1 289 500
Aide à la francisation des immigrants	1 260 200
Soutien à l'insertion en emploi	1 072 300
Adaptation des organisations	146 500
<b>TOTAL</b>	<b>6 887 000</b>

**FIGURE 11.3**  
Budgets des programmes offerts aux organismes non gouvernementaux et privés pour 1994-1995

## Objectifs et priorités

**11.112** Le Ministère a pour mandat d'établir et de maintenir, à l'intention des personnes qui s'établissent au Québec, un programme d'intégration ayant pour but de favoriser leur initiation à la vie québécoise. Pour ce faire, il doit voir à l'accueil, au rapprochement interculturel et à l'adaptation des immigrants par l'entremise des programmes d'aide financière.

**11.113** Cependant, les objectifs des programmes d'aide financière ne sont pas exprimés de façon mesurable. Ainsi, le Ministère peut difficilement évaluer les demandes d'aide financière en fonction des buts visés et rendre compte de la pertinence des programmes ainsi que de l'atteinte des objectifs qu'il s'est fixés. Les programmes ne précisent pas non plus de normes ou de standards de qualité des services à rendre. Par conséquent, le Ministère peut difficilement évaluer le rendement des organismes non gouvernementaux.

**11.114** Chaque année, afin d'orienter son action, le Ministère recense les besoins des organismes et établit des priorités pour chacun des programmes. Cependant, il n'a pas établi les mesures qu'il entend prendre pour s'assurer que les priorités seront respectées et ne s'est pas doté non plus de moyens pour procéder à leur évaluation.

**11.115** De plus, le Ministère répartit annuellement l'enveloppe budgétaire entre les divers programmes et les régions. Les éléments analysés au moment de cette répartition tiennent compte de facteurs tels que les priorités, les grandes tendances économiques, les besoins des organismes non gouvernementaux et des immigrants. Cependant, il est difficile d'établir le lien entre les facteurs d'analyse et la répartition effectuée.

**11.116** En général, la répartition est reconduite d'une année à l'autre de manière à assurer une continuité dans le financement des organismes non gouvernementaux.

**11.117** Nous avons recommandé au Ministère :

■ d'élaborer des objectifs mesurables afin de pouvoir rendre compte de l'efficacité des programmes d'aide financière;

■ d'élaborer des indicateurs et des standards pertinents afin d'allouer l'aide financière en fonction des critères préétablis et d'évaluer le rendement des organismes non gouvernementaux;

■ de consigner par écrit les raisons qui motivent la répartition de l'enveloppe budgétaire entre les programmes et les régions en fonction des priorités et des besoins déterminés.

## Processus de demande d'aide financière

**11.118** En 1990, le Ministère a mandaté une firme pour réviser les programmes d'aide financière. L'objectif du mandat était d'améliorer la portée, la pertinence, l'efficacité et l'efficience des programmes. Malgré cette étude et bien que le Ministère ait procédé depuis au suivi évaluatif des programmes d'aide financière, plusieurs lacunes perdurent dans le processus.

## Conformité aux normes des programmes

**11.119** Les programmes d'aide financière, approuvés par le Conseil du trésor, précisent les projets admissibles. Ils énoncent les critères d'admissibilité et d'évaluation des organismes ainsi que les obligations et les modalités financières et administratives des organismes participants. Enfin, les programmes prévoient les critères d'évaluation des demandes.

**11.120** Le Ministère outrepassa régulièrement certaines normes édictées pour les divers programmes. Ainsi, certains projets sont acceptés, bien que l'organisme soit peu orienté vers la clientèle admissible. D'autres projets sont approuvés même si le nombre minimal de personnes prévu dans le programme n'est pas respecté.

**11.121** Quant aux critères d'admissibilité et d'évaluation des organismes, ils sont si englobants et si peu restrictifs qu'ils permettent à tous d'être admissibles.

**11.122** En outre, les modalités administratives ne sont pas toujours respectées. Bien que les organismes doivent respecter une date limite pour le dépôt de leurs demandes d'aide, nous avons

*La répartition de l'enveloppe budgétaire est reconduite d'une année à l'autre de manière à assurer une continuité dans le financement des organismes non gouvernementaux.*

constaté des retards de plus d'un mois. Le Ministère déroge donc à cette règle en les acceptant.

**11.123** Quant aux critères d'évaluation des demandes, ils sont également exposés en des termes vagues. Ainsi, les évaluations soumises à notre examen ne font pas toujours ressortir les liens avec la clientèle visée, les priorités annuelles et les objectifs poursuivis, pas plus que la capacité d'offrir efficacement les services. D'ailleurs, tous les rapports d'activité des organismes pour l'année précédente sont déposés après la période d'analyse des demandes. Par conséquent, ils ne peuvent servir à l'évaluation de la performance passée de l'organisme. L'examen des formulaires remplis au moment de l'évaluation a permis de constater que, en général, celle-ci est basée sur la connaissance qu'a l'agent de développement des organismes non gouvernementaux. Le dossier contient peu de justifications et ne fait état ni des observations faites au cours des rencontres avec les organismes ni des facteurs qui ont servi à établir le montant de la contribution. Par conséquent, il est difficile d'apprécier la justesse de l'analyse effectuée et la pertinence de la recommandation.

**11.124** Nous avons recommandé au Ministère :

■ de respecter les modalités des programmes d'aide financière qui ont été approuvées par le Conseil du trésor;

■ de préciser les critères d'admissibilité des organismes ainsi que les normes d'évaluation des demandes d'aide financière;

■ de consigner, sur le formulaire d'évaluation, chacun des éléments pertinents analysés à l'appui de la recommandation.

#### Approbation des demandes

**11.125** Chaque agent de développement doit évaluer les demandes d'aide financière des organismes dont il est responsable et en discuter avec son supérieur immédiat et ses collègues. Par la suite, une rencontre de « mise en commun » réunit le sous-ministre adjoint, les directeurs régionaux et le directeur des services à la collectivité. Ces étapes ont pour but de niveler les montants des contributions financières entre les organismes, tout en respectant le budget prévu, et de préparer un tableau des dossiers recommandés.

**11.126** Un comité de synthèse, formé de membres du cabinet, du sous-ministre adjoint, des directeurs régionaux et du directeur des services à la collectivité, est responsable d'examiner les recommandations consignées dans le tableau et d'approuver les montants de contribution. Toutes les demandes y apparaissent, même celles qui ont été refusées.

**11.127** Les recommandations sont fréquemment modifiées par le comité de synthèse sans qu'il en donne les raisons. D'ailleurs, nous n'avons retracé aucune règle visant à encadrer ces modifications. Des travaux effectués auprès d'entités comparables nous ont permis de constater que les recommandations sont rarement modifiées au moment de l'approbation aux niveaux supérieurs. Dans certains cas, le comité a attribué des montants, même s'il avait été recommandé de refuser la demande, étant donné qu'elle ne répondait pas aux exigences du Ministère.

**11.128** Pour obtenir une contribution financière, certains organismes n'hésitent pas à influencer le Ministère. Ainsi, nous avons constaté des cas où l'organisme a fait renverser la décision négative du Ministère à son sujet, à force de pressions.

**11.129** Nous avons recommandé au Ministère de consigner par écrit les raisons qui expliquent les contributions accordées.

#### Suivi et contrôle

**11.130** L'octroi d'une contribution donne lieu à la signature d'un protocole d'entente entre le Ministère et l'organisme non gouvernemental. Ce protocole stipule les obligations de l'organisme et les pouvoirs du Ministère. Cependant, faute de contrôle suffisant, il n'est pas toujours respecté. Ainsi, certains organismes qui ne remplissent pas leurs obligations n'en subissent pas les conséquences au moment de l'attribution ultérieure d'une contribution financière. Par conséquent, le Ministère exerce peu les pouvoirs dont il s'est lui-même doté.

**11.131** Le protocole exige, entre autres, le dépôt d'un rapport d'étape. Le Ministère doit, avant d'effectuer le deuxième versement, procéder à l'analyse de ce rapport et remplir une fiche de recommandation. Cependant, cette analyse

*Bien que les organismes doivent respecter une date limite pour le dépôt de leurs demandes d'aide, nous avons constaté des retards de plus d'un mois.*

*Le Ministère exerce peu les pouvoirs dont il s'est lui-même doté.*

*L'information transmise par les organismes non gouvernementaux ne permet pas au Ministère de mesurer les résultats et d'évaluer l'efficacité des programmes d'aide.*

manque de rigueur et ne nous a pas permis de nous assurer qu'un rapprochement était effectué entre l'estimation des coûts établis au moment de la demande de contribution, les clauses du protocole d'entente et l'utilisation de la contribution. On ne s'assure ni de la vraisemblance de l'information transmise ni de sa validité.

**11.132** D'ailleurs, dans certaines régions, aucune fiche de recommandation du deuxième versement n'a été retracée dans les dossiers. Comme l'agent qui effectue le travail de vérification du rapport d'étape ne laisse aucune trace, nous n'avons pas l'assurance que les règles prévues dans le protocole ont été respectées avant le deuxième paiement.

**11.133** De surcroît, nous avons relevé le cas d'un organisme qui n'a transmis aucun rapport d'étape et qui a tout de même reçu le deuxième versement de la contribution.

**11.134** Par ailleurs, bien que le protocole engage l'organisme à ne desservir qu'une clientèle admissible en fonction de ses prestations de service, ni l'analyse du rapport d'étape ni celle du rapport final ne démontrent l'adéquation entre la proportion de services rendus à des clients admissibles et la part que représente la subvention du Ministère dans le budget total de l'organisme.

**11.135** À titre d'exemple, le programme d'accueil et d'établissement des immigrants précise que la clientèle à desservir correspond aux immigrants arrivés au pays depuis moins de 18 mois. Malgré tout, 72 p. cent de la clientèle d'un organisme était non admissible à ce programme. En 1994-1995, cet organisme s'est tout de même vu reconduire une contribution de 100 000 dollars du Ministère, même si le budget total prévu par l'organisme était de 181 000 dollars.

**11.136** L'organisme s'engage aussi à participer avec des représentants du Ministère, au moins deux fois par année, à l'évaluation des services offerts pour déterminer dans quelle mesure ils répondent aux objectifs du Ministère. Cependant, cette évaluation n'est pas consignée au dossier de l'organisme. Par conséquent, il est difficile d'effectuer l'évaluation et le suivi des services rendus.

**11.137** Le protocole engage l'organisme à autoriser les représentants du Ministère à vérifier les registres comptables pour s'assurer que les

termes de l'entente ont été respectés. Or, le Ministère s'est prévalu une seule fois de cette clause. De plus, lorsque l'organisme reçoit plus de 25 000 dollars, il est tenu de transmettre ses états financiers vérifiés, y compris un état détaillé de l'utilisation de la contribution financière. Cependant, cet état n'est pas exigé. À défaut d'information, le Ministère ne peut récupérer une somme non utilisée en vertu des ententes intervenues.

**11.138** Enfin, l'information transmise par les organismes non gouvernementaux ne permet pas au Ministère de mesurer les résultats et d'évaluer l'efficacité des programmes d'aide. Entre autres, les grilles statistiques transmises par ces organismes ne sont pas nominatives. Par conséquent, la fiabilité des données peut être remise en cause quant au nombre réel de clients desservis et à leur admissibilité aux services. Le Ministère ne peut ainsi rendre compte de la pertinence des programmes et des objectifs fixés.

**11.139** Nous avons recommandé au Ministère :

■ de s'assurer de l'exécution des engagements prévus par le protocole d'entente conclu avec les organismes non gouvernementaux et en exercer un suivi rigoureux;

■ de documenter l'incidence des défaillances contractuelles des organismes non gouvernementaux et en tenir compte au moment de l'analyse de la demande d'aide financière.

#### **Lourdeur du processus**

**11.140** Le Ministère s'est doté d'un processus très lourd et peu flexible pour l'attribution de l'aide financière. Présentement, toutes les demandes suivent exactement le même cheminement.

**11.141** Le Ministère ne s'est pas doté de mécanismes qui lui permettraient de reconnaître les organismes partenaires, ce qui les oblige à présenter tous les ans autant de demandes d'aide financière qu'il existe de programmes, bien que le montant qu'ils reçoivent du Ministère soit sensiblement le même d'année en année. D'ailleurs, aucun formulaire abrégé n'est disponible, ce qui éviterait de répéter certaines informations de nature permanente.

**11.142** Des travaux effectués dans des entités comparables démontrent qu'une demande de financement est valable pour deux ans, moyennant



révision du montant de la contribution en fonction de l'enveloppe budgétaire disponible et de la performance de l'organisme.

**11.143 Nous avons recommandé au Ministère d'évaluer la pertinence de revoir le processus d'attribution de fonds aux programmes d'aide financière.**

*Reddition de comptes :  
examen du rapport annuel*

**11.144** Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons examiné les informations contenues dans le rapport annuel du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles pour l'année financière 1993-1994. Notre examen n'a porté que sur la portion qui concerne l'immigration et les communautés culturelles.

**11.145** Le rapport d'activité est l'un des principaux moyens dont dispose le Ministère pour rendre compte des résultats de son efficacité et pour permettre à l'Assemblée nationale et à la population de juger de son rendement. Pour que le lecteur puisse évaluer l'efficacité d'un organisme, le rapport d'activité doit contenir tous les éléments qui en permettent l'analyse. Le rapport d'activité doit être transmis dans les délais prévus pour demeurer pertinent.

**11.146** Bien que le rapport du Ministère ait été déposé dans les délais prescrits, des améliorations pourraient y être apportées.

**11.147** Plusieurs des objectifs opérationnels ne sont pas exprimés en termes mesurables, ce qui rend difficile l'évaluation de leur atteinte. Par exemple, le Ministère mentionne, parmi ses objectifs en matière d'intégration socio-économique, qu'il vise à « soutenir l'intégration au marché du travail et assurer l'égalité en emploi ». Par contre, il ne spécifie pas combien d'immigrants il désire atteindre ni quel volume et quelle qualité de services il recherche.

**11.148** Le rapport annuel est muet en ce qui concerne les répercussions des activités du Ministère. Pourtant, en ce qui a trait au parrainage des immigrants, le ministère de la Sécurité du revenu a versé en 1994 près de 65 millions de dollars en aide de dernier recours à ceux dont les garants n'ont pas respecté leur engagement. Il s'agit là d'un effet secondaire majeur.

**11.149** Bien que le Ministère dispose d'un effectif de 1 193 employés et d'un budget d'exploitation de 115 millions de dollars, le rapport annuel ne révèle que peu d'informations quant au coût des services offerts et aucune donnée sur la productivité des ressources. Par exemple, le lecteur est incapable de trouver réponse à ces questions : Combien coûte la francisation d'un immigrant ? Quelle est la productivité des professeurs de COFI ?

**11.150** De plus, le Ministère présente ses dépenses d'une façon très générale, par catégorie de programmes. Il ne fournit pas les résultats comparatifs avec l'année précédente et il n'explique pas les variations par rapport au budget. L'information étant limitée, le lecteur doit se reporter aux Comptes publics pour en savoir davantage sur les salaires versés, les dépenses en capital, le coût des fournitures, les crédits octroyés ou même les subventions versées par le Ministère.

**11.151** Le rapport annuel décrit de façon très succincte les ressources investies par le Ministère dans la formation et le développement de ses ressources humaines. En outre, il ne fait pas état du nombre de griefs, ni de la satisfaction des employés au travail, ni du taux d'absentéisme. De la sorte, le lecteur ne peut apprécier le climat de travail du Ministère.

**11.152** Par ailleurs, le rapport annuel ne fait pas suffisamment ressortir l'importance des éléments d'actif indispensables à la bonne marche des activités ni des mécanismes mis en place pour réduire au minimum les risques de perte de ces actifs. Les informations confidentielles conservées par le Ministère au sujet des immigrants sont un bon exemple d'un actif à protéger.

**11.153** Enfin, le rapport annuel ne fait guère mention des résultats obtenus par le Ministère. Par conséquent, on ne connaît pas l'information de gestion disponible pour évaluer la performance des dirigeants. Les indicateurs d'intégration que le Ministère élabore en ce moment permettraient au lecteur d'apprécier davantage la performance générale du Ministère.

**11.154 Nous avons recommandé au Ministère de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information complète sur ses activités et sa performance.**

*Le rapport annuel est muet en ce qui concerne les répercussions des activités du Ministère.*

### **11.155 Commentaires du Ministère :**

**« Faits saillants et commentaires généraux. D'importants efforts ont été consacrés au problème des garants défaillants.** En affirmant qu'il y a peu de suivi des garants défaillants et qu'aucune mesure n'est prise pour récupérer les dettes accumulées, le Vérificateur général passe sous silence les nombreux moyens expérimentés et implantés par le Ministère pour d'abord expliquer aux garants leurs obligations, ensuite rencontrer les nouveaux garants défaillants et enfin, récupérer les sommes versées par le gouvernement aux personnes parrainées. Le problème de la défaillance étant fort complexe, le Ministère se doit d'intervenir sur tous ces aspects en même temps.

« L'objectif principal du programme de parrainage, qui incidemment est un programme fédéral qui circonscrit les interventions québécoises, consiste à faciliter la réunification familiale. C'est ce qui explique que la situation financière du garant ne soit pas prise en considération lorsque celui-ci parraine son conjoint ou ses enfants. Cela représente près de 60 p. cent des cas de parrainage, parmi lesquels on retrouve bon nombre de personnes acceptées comme réfugiés par le Canada ou par le Québec et déjà bénéficiaires de l'aide de dernier recours. C'est dire aussi, et l'expérience du Ministère le démontre, qu'une partie importante du montant identifié par le Vérificateur général sera difficilement récupérable.

**« Des changements notables ont été apportés aux programmes d'intégration linguistique.** Ce n'est que depuis 1992 que le Ministère gère directement les programmes fédéraux dont il a pris la responsabilité avec la signature de l'Accord Canada-Québec. De nombreux changements ont été mis en œuvre depuis, dont les résultats commencent à se manifester.

« Par ailleurs, le Ministère n'est pas le seul intervenant dans ce domaine. Actuellement, beaucoup de partenaires sont impliqués dans la francisation des immigrants et, à l'instigation du Ministère, plusieurs formules de cours répondant mieux aux besoins diversifiés de la clientèle, ont été développées durant ces dernières années.

« Le Ministère s'est également doté de moyens pour mesurer l'atteinte de ses objectifs et optimiser la gestion des ressources investies. L'implantation d'un nouveau système informatique en novembre 1995 permettra d'améliorer les contrôles administratifs.

**« La plupart des normes des programmes d'aide financières sont respectées.** Une refonte complète de ces programmes a été réalisée en avril 1992, modifiant les règles de fonctionnement et les objectifs des programmes, ainsi que le type de partenariat avec les ONG. Une période de transition a été prévue, au cours de laquelle des écarts à certaines normes ont été provisoirement tolérés.

« Plusieurs des recommandations du Vérificateur général portent sur le suivi des activités des ONG et sur la documentation des dossiers. Ces recommandations étaient ou sont en voie d'implantation en vue d'assurer une consignation plus complète des informations pertinentes et d'améliorer les mécanismes de suivi déjà en place.

**« Un ministère qui a connu de nombreux changements au cours des dernières années.** Finalement, le Vérificateur général n'a pas pris en compte dans son rapport le contexte de changement dans lequel le secteur immigration et communautés culturelles du Ministère a évolué ces dernières années, en particulier du début de 1991 à la fin de 1994.

« L'énoncé de politique gouvernemental, le plan d'action triennal 1991-1994 et le nouvel accord avec le gouvernement fédéral ont entraîné, dans leur foulée, des modifications aux orientations des programmes existants, une prise en charge par le Québec de nouvelles responsabilités en matière d'immigration et d'intégration, le transfert de programmes et d'employés fédéraux ainsi qu'un accroissement majeur des budgets et de l'effectif. Il faut croire que les orientations prises sont dans la bonne voie puisque bon nombre des recommandations du Vérificateur général sont formulées en termes de consolidation ou d'amélioration de pratiques ou de mécanismes de suivi et de contrôle qui sont déjà en place.

**« Commentaires spécifiques du Ministère. L'endettement des garants est pris en compte à l'intérieur même des barèmes.** Les barèmes utilisés pour l'évaluation des capacités financières du garant sont établis en tenant compte de l'endettement moyen des ménages. Cette approche évite au Ministère de recourir au processus lourd et coûteux des enquêtes de crédit. Indexés sur une base régulière, les barèmes de parrainage ont été réévalués à la hausse lors d'une modification réglementaire entrée en vigueur en octobre 1994.

« L'arrimage des réglementations fédérale et québécoise a toujours été favorisé, mais dans la mesure où il y a concordance des orientations. Concernant l'exemple relevé par le Vérificateur général, il est à noter qu'un projet de modifications réglementaires arrimant la réglementation québécoise et la réglementation fédérale entrera en vigueur en novembre 1995.

**« Les demandes de parrainage sont généralement analysées en conformité des règles en vigueur.** La durée requise pour considérer un emploi comme permanent a été portée à six mois depuis juin 1995. Cette modification se fonde sur les décisions du Bureau de révision en immigration (le BRI est un tribunal administratif indépendant du Ministère), lequel considère que l'évaluation des capacités financières du garant ne porte pas sur les revenus passés, mais sur ceux observables le jour de l'évaluation et devant être présumés indicatifs de l'avenir.

« En vue d'assurer un contrôle de la qualité des dossiers, le Ministère effectue, depuis mars 1995, des vérifications sur un échantillon des dossiers acceptés, en plus de vérifier tous les dossiers refusés.

**« Les mesures de suivi des garants défaillants sont nombreuses.** Le projet-pilote conjoint avec le MSR auquel réfère le Vérificateur général est le dernier d'une liste de mesures utilisées par le Ministère afin de réduire à la source les cas de défaillance et de récupérer les sommes versées par le gouvernement aux personnes parrainées. Des mécanismes d'échanges de renseignements entre le Ministère et le MSR ont aussi été implantés et sont en voie de consolidation.

« Le Ministère a évalué que le potentiel de récupération du montant identifié par le Vérificateur général était très faible et que le processus judiciaire serait lent et fort coûteux. Il a été jugé que le processus de récupération le plus efficace serait la procédure dite « de dépôt de certificat ». Le MSR travaille actuellement à une modification législative qui rendrait cette procédure applicable à l'encontre d'un garant.

**« Les programmes d'intégration linguistique sont déjà en voie de consolidation.** La prise en charge des programmes fédéraux a exigé une période de transition qui a obligé le Ministère à gérer deux programmes d'allocations. Une fusion rapide des deux programmes s'avérait impossible.

« Afin d'améliorer la gestion de l'admissibilité aux programmes, le Ministère s'est toutefois engagé, durant cette période de transition, dans un exercice de vérification interne. Le Ministère a ainsi pu procéder à des modifications réglementaires qui entreront en vigueur avant la fin de l'année 1995 et a revu certaines pratiques administratives. Ces modifications, jointes à l'implantation d'un nouveau système informatique en novembre 1995, donneront au Ministère les instruments nécessaires à une meilleure gestion des divers programmes d'intégration linguistique.

**« Des outils pour mieux suivre les résultats des activités en intégration linguistique sont en développement.** Dans l'Énoncé de politique de 1990, le Ministère s'était donné comme objectif d'accroître l'accessibilité et la qualité des services d'intégration linguistique. Depuis, le Ministère a doublé son offre de cours à temps plein et a accru son offre à temps partiel.

« Le développement d'un programme d'études, accompagné de matériel pédagogique et d'outils d'évaluation appropriés, a également permis au Ministère d'augmenter la qualité des services offerts. L'évaluation des apprentissages a été systématisée depuis un an et un bulletin de notes sera disponible avec le nouveau système informatique.

« Le vérificateur interne entreprend cette année une vérification des cours à temps partiel offerts par les commissions scolaires et financés par le Ministère. Les suites à cette vérification seront discutées avec les partenaires concernés.

**« Les mécanismes de suivi des engagements des ONG ont été ou sont en voie de consolidation.**

En 1994-1995, dans le cadre de comités conjoints associant les ONG, le Ministère a produit des indicateurs qui témoignent des résultats obtenus par les interventions des organismes communautaires. C'est aussi en concertation avec les ONG que le Ministère a amorcé en 1995-1996 un processus de révision de ses méthodes d'évaluation et de suivi des activités des organismes subventionnés dans le cadre de deux programmes, le PAEI et le PSIE.

« Des visites régulières sont effectuées par les agents de développement du Ministère. Également, le Service de vérification interne du Ministère a entrepris des missions de vérification dans les organismes.

**« Les défaillances contractuelles graves sont prises en compte.** Les décisions prises lors de l'émission du second versement d'une subvention ou lors d'une nouvelle demande d'aide se fondent sur l'état d'avancement des projets des ONG et le respect des normes du programme. La défaillance par rapport à certaines conditions du protocole d'entente a amené à quelques reprises le Ministère à résilier des protocoles d'entente ou encore à réduire ou supprimer son aide financière pour l'année suivante. Le Ministère continuera d'agir ainsi.

**« Un allègement du processus administratif est prévu.** Afin de donner suite aux recommandations du Vérificateur général, le Ministère compte réduire le nombre et la fréquence des rapports de suivi que les organismes doivent compléter. De plus, les formulaires de demandes seront modifiés dès cette année afin d'éviter aux organismes de fournir des renseignements déjà détenus par le Ministère.

**« Le rapport annuel respecte les prescriptions en vigueur.** Le rapport annuel constitue un document de synthèse des activités des ministères et organismes gouvernementaux. Le Ministère respecte les prescriptions du Conseil du trésor quant au contenu et à la présentation du rapport annuel (C.T. 182916 du 17 avril 1993). Pour la rédaction du rapport annuel 1994-1995, le Ministère a tenu compte des remarques du Vérificateur général. Il est à noter également que d'autres documents plus spécifiques produits par le Ministère, et diffusés au public et à la clientèle, offrent des informations appropriées. »