

# Évaluation du Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers (PAMMI)



Octobre 2022



Pour obtenir des renseignements sur les autres publications d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), consultez la page [www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides.html](http://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides.html).

Also available in English under the title: Evaluation of the Global Assistance for Irregular Migrants Program (GAIM)

Suivez-nous en ligne

Site Web d'[IRCC](http://www.canada.ca) : [www.canada.ca](http://www.canada.ca)

[Facebook](https://www.facebook.com/CitImmCanFR) : <https://www.facebook.com/CitImmCanFR>

[YouTube](http://www.youtube.com/CitImmCanada) : <http://www.youtube.com/CitImmCanada>

[Twitter](https://twitter.com/CitImmCanFR) : @CitImmCanFR

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, 2022.

Ci4-145/2023F-PDF

978-0-660-46713-9

Numéro de référence du projet : E2-2022

# Table des matières

---

Sommaire .....	4	Harmonisation du PAMMI au sein d'IRCC .....	14
Évaluation du Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers – Réponse et plan d'action de la direction .....	5	Capacité de réaction .....	15
Liste des acronymes .....	7	Mise en œuvre du programme .....	17
Profil du programme .....	8	Résultats .....	18
Contexte et historique de l'évaluation .....	11	Gestion du programme .....	19
Méthodologie .....	12	Conclusions et recommandations.....	20
Nécessité du PAMMI.....	13	Annexe A : Modèle logique .....	21

# Sommaire

---

## Contexte

Le présent rapport expose les constatations issues de l'Évaluation du Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers (PAMMI) d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC). L'évaluation a été menée conformément aux exigences de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor et portait sur la période englobant les exercices 2015–2016 à 2020–2021.

L'évaluation a porté principalement sur la structure de gouvernance du programme, mais aussi sur les résultats obtenus par rapport aux résultats prévus du PAMMI.

## Résumé des conclusions

En ce qui concerne l'objectif principal de l'évaluation, celle-ci a révélé que le manque de clarté des rôles et responsabilités au sein d'IRCC contribuait à d'éventuels problèmes de gouvernance et de gestion qui pourraient avoir une incidence sur la prestation du PAMMI.

L'évaluation a également permis de constater que, même si le programme était bien adapté, qu'il répondait aux besoins fondamentaux des migrants clandestins et qu'il apportait une aide au retour et à la réintégration dans leur pays, il est difficile de déterminer l'efficacité globale de l'aide, car ce type de données sur les résultats n'est pas disponible.

En réponse aux constatations de l'évaluation et à l'appui de l'amélioration continue du programme, deux recommandations sont proposées.

## Résumé des recommandations

### Thème 1 : Mesure du rendement

IRCC bénéficierait d'un examen de la stratégie de mesure du rendement du PAMMI, car il est actuellement difficile pour le Ministère de communiquer adéquatement les résultats. IRCC exige que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) recueille et communique des extrants, comme le nombre d'évaluations menées, les services fournis et les migrants qui choisissent le retour volontaire. Toutefois, l'OIM n'est pas tenue, au titre de son entente de contribution (EC), de recueillir des données qui aideraient à déterminer l'efficacité de l'aide à la réintégration pour ces migrants. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence dans l'EC actuelle, l'OIM recueille certaines données pertinentes à cet égard; toutefois, les données ne seront pas disponibles avant la fin de l'EC actuelle. De plus, le modèle logique du PAMMI comprend des activités qui n'ont plus lieu dans le cadre du PAMMI, comme le renforcement des capacités, puisque ce travail est administré par Affaires mondiales Canada (AMC).

Recommandation 1 : Le PAMMI devrait :

- a) mettre à jour sa stratégie de mesure du rendement et ses résultats de programme; et
- b) veiller à ce que les exigences en matière de rapports dans la future EC avec la tierce partie comprennent la production de données clés sur le rendement et de rapports sur l'efficacité du programme.

### Thème 2 : Rôles et responsabilités

Bien que le programme ait été mis en œuvre de façon efficace et en temps opportun, des données probantes ont fait ressortir un manque de clarté des rôles au sein d'IRCC, ce qui a créé de possibles risques susceptibles de se répercuter sur la prestation future et la prise de décisions en temps utile dans le cadre du PAMMI. Le manque de clarté des rôles entourant la gestion et la gouvernance du programme rend difficile l'établissement de la responsabilité à l'égard du programme, particulièrement au niveau de la haute direction. De plus, au moment de l'évaluation, il n'y avait pas de responsable des politiques associées au programme. On a constaté que le programme pourrait bénéficier d'une clarification des rôles et les responsabilités au sein d'IRCC.

Recommandation 2 : IRCC devrait clarifier et faire connaître la gouvernance interne du PAMMI, y compris confirmer les rôles et les responsabilités ainsi que les obligations redditionnelles à l'égard du programme, et choisir un responsable ministériel des politiques pour le portefeuille du passage de clandestins.

# Évaluation du Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers – Réponse et plan d'action de la direction

## Mesure du rendement

Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) bénéficierait d'un examen de la stratégie de mesure du rendement du Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers (PAMMI), car il est actuellement difficile pour le Ministère de communiquer adéquatement les résultats. IRCC exige que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) recueille et communique des extrants, comme le nombre d'évaluations menées, les services fournis et les migrants qui choisissent un retour volontaire. Toutefois, l'OIM n'est pas tenue, selon son entente de contribution (EC), de recueillir des données qui aideraient à déterminer l'efficacité de l'aide à la réintégration pour ces migrants. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence dans l'EC actuelle, l'OIM recueille certaines données pertinentes à cet égard; toutefois, les données ne seront pas disponibles avant la fin de l'EC actuelle. De plus, le modèle logique du PAMMI comprend des activités qui n'ont plus lieu dans le cadre du PAMMI, comme le renforcement des capacités, puisque ce travail est administré par Affaires mondiales Canada (AMC).

### Recommandation 1 : Le PAMMI devrait :

- a) mettre à jour sa stratégie de mesure du rendement et ses résultats de programme; et
- b) veiller à ce que les exigences en matière de rapports dans la future EC avec la tierce partie comprennent la production de données clés sur le rendement et de rapports sur l'efficacité du programme

IRCC souscrit à cette recommandation.

IRCC mettra à jour la stratégie de mesure du rendement et les résultats de programme pour le PAMMI tout en veillant à ce qu'ils soient harmonisés avec la Stratégie de prévention du passage de clandestins (SPPC) qui est mise en œuvre à l'échelle pangouvernementale. AMC dirige la stratégie globale.

IRCC veillera à ce que, dans le cadre de l'EC, les rapports des tierces parties liés à l'entente de financement du PAMMI comprennent la collecte de données sur le rendement et la production de rapports pour évaluer l'efficacité du programme.

Mesure	Responsabilité	Échéance
<b>Mesure 1A</b> : IRCC mettra à jour la stratégie de mesure du rendement du PAMMI afin qu'elle englobe la collecte de données et la production de rapports supplémentaires qui feront état des résultats.	Responsable : Réseau international (RI) Soutien : Opérations stratégiques en matière de réinstallation et d'asile (OSRA), Réseau de l'établissement (RE)	T2 2023–2024
<b>Mesure 1B</b> : IRCC mettra à jour le modèle logique du programme pour s'assurer que les résultats reflètent les réalités actuelles du programme.	Responsable : RI Soutien : OSRA, RE	T2 2023–2024
<b>Mesure 1C</b> : IRCC, en consultation avec l'organisme tiers, veillera à ce que l'entente de contribution relative au PAMMI exige la collecte et la déclaration de données permettant d'évaluer l'efficacité de l'aide à la réintégration	Responsable : OSRA Soutien : RE, RI	T2 2023–2024

## Rôles et responsabilités

Bien que le programme ait été mis en œuvre efficacement et dans les délais, des données probantes ont fait ressortir un manque de clarté des rôles au sein d'IRCC, ce qui a créé de possibles risques susceptibles de se répercuter sur la prestation future et la prise de décisions en temps utile dans le cadre du PAMMI. Le manque de clarté des rôles entourant la gestion et la gouvernance du programme rend difficile l'établissement de la responsabilité à l'égard du programme, particulièrement au niveau de la haute direction. De plus, au moment de l'évaluation, il n'y avait pas de responsable des politiques associées au programme. On a constaté que le programme pourrait bénéficier d'une clarification des rôles et les responsabilités au sein d'IRCC.

**Recommandation 2 : IRCC devrait clarifier et faire connaître la gouvernance interne du PAMMI, y compris confirmer les rôles et les responsabilités ainsi que les obligations redditionnelles à l'égard du programme, et choisir un responsable des politiques pour le portefeuille du passage de clandestins.**

IRCC souscrit à cette recommandation.

IRCC convient que la gouvernance du PAMMI devrait être clarifiée et expliquée à l'interne, et que les obligations redditionnelles et les rôles liés au programme doivent être documentés, y compris par la désignation d'un responsable ministériel des politiques pour le portefeuille du passage de clandestins.

Au cours des derniers mois, IRCC a choisi la Direction générale des politiques d'asile comme responsable du portefeuille du passage de clandestins afin de soutenir cet important travail..

Mesure	Responsabilité	Échéance
<b>Mesure 2A</b> : IRCC consultera, documentera et communiquera à l'interne les rôles et responsabilités des divers secteurs concernés.	Responsable : RI Soutien : OSRA, RE, Direction générale des politiques d'asile	T1 (2023–2024)
<b>Mesure 2B</b> : IRCC confirmera le responsable des politiques ministérielles pour le portefeuille du passage de clandestins.	Responsable : RI	Réalisée

# Liste des acronymes

---

AMC	Affaires mondiales Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
EC	Entente de contribution
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
LIPR	<i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>
OIM	Organisation internationale pour les migrations
PAMMI	Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers
SPPC	Stratégie de prévention du passage de clandestins

# Profil du programme

## Évaluation du Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers (PAMMI)

Administré par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) et mis en œuvre dans le cadre d'une entente de contribution (EC), le PAMMI gère les conséquences de la perturbation des activités de passage de clandestins qui ciblent le Canada.

Pour ce faire, le PAMMI finance une tierce partie pour :

- fournir des soins médicaux et répondre aux besoins de base des migrants irréguliers interceptés;
- aider au retour volontaire et à la réintégration des migrants;
- diffuser de l'information et tenir des activités de sensibilisation dans les pays d'origine des migrants, dans le but de décourager la participation à la migration illégale.

Depuis sa création en 2013, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) administre le PAMMI au nom d'IRCC. La première entente de contribution quinquennale a été signée en 2013 et renouvelée en 2018, et l'entente de contribution actuelle doit prendre fin en 2023. Le PAMMI a été conçu de manière à assurer un état de préparation constant, en veillant à ce que les fonds du programme soient toujours disponibles et prêts à être distribués.

## Stratégie de prévention du passage de clandestins

Le Canada a établi le PAMMI en 2013 pour combler une lacune décelée dans la Stratégie de prévention du passage de clandestins du Canada. La SPPC est une stratégie pangouvernementale qui vise à prévenir et à perturber les activités de migration clandestine par voie aérienne, maritime ou terrestre qui ciblent le Canada, ainsi qu'à démanteler les réseaux criminels organisés qui choisissent le Canada comme destination.

Affaires mondiales Canada (AMC) est responsable de la coordination globale de la SPPC. La Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) sont d'autres partenaires fédéraux clés qui participent à la stratégie. Les ministères à l'appui comprennent IRCC, Sécurité publique et le ministère de la Défense nationale.

Le PAMMI appuie la SPPC en aidant les migrants interceptés qui sont passés clandestinement et en encourageant les pays de transit à collaborer avec les efforts déployés par le Canada en vue d'intercepter les migrants clandestins. Le PAMMI favorise la collaboration entre ces pays de transit en veillant à ce que le Canada assume le coût de l'aide aux migrants interceptés admissibles. Cela contribue à éliminer un facteur qui dissuade les pays de transit de collaborer pour détecter et déjouer les stratagèmes des migrants avant qu'ils n'atteignent le Canada.

Comme la SPPC vise à bloquer à la source le passage de clandestins, le PAMMI est conçu de manière à répondre aux conséquences de l'interruption du passage de clandestins dans les pays de transit et n'est pas destiné à un usage fréquent.

## Activation du PAMMI

Le PAMMI est activé lorsqu'il y a un événement déclencheur ou que le sous-ministre adjoint (SMA) du Secteur de la sécurité internationale et des affaires politiques d'AMC est mis au fait de renseignements concernant un mouvement migratoire irrégulier que l'on croit être à destination du Canada<sup>1</sup>.

Lorsqu'un événement déclencheur est détecté, le SMA d'AMC en informe IRCC au moyen d'une lettre, connue sous le nom de lettre d'avis d'un événement déclencheur, qui sert à demander l'activation du PAMMI. Cette lettre d'avis d'un événement déclencheur précise la région où l'événement a été repéré et donne à IRCC le pouvoir de verser des fonds à l'OIM aux fins d'activation dans la région en question.

Une fois le PAMMI activé, l'OIM soumet à une vérification, inscrit et évalue les migrants interceptés, les dirige vers d'autres organisations au besoin (par exemple, s'ils répondent aux critères d'octroi de l'asile), répond à leurs besoins fondamentaux et leur fournit un soutien au retour, à l'arrivée et à la réintégration dans leur pays d'origine.

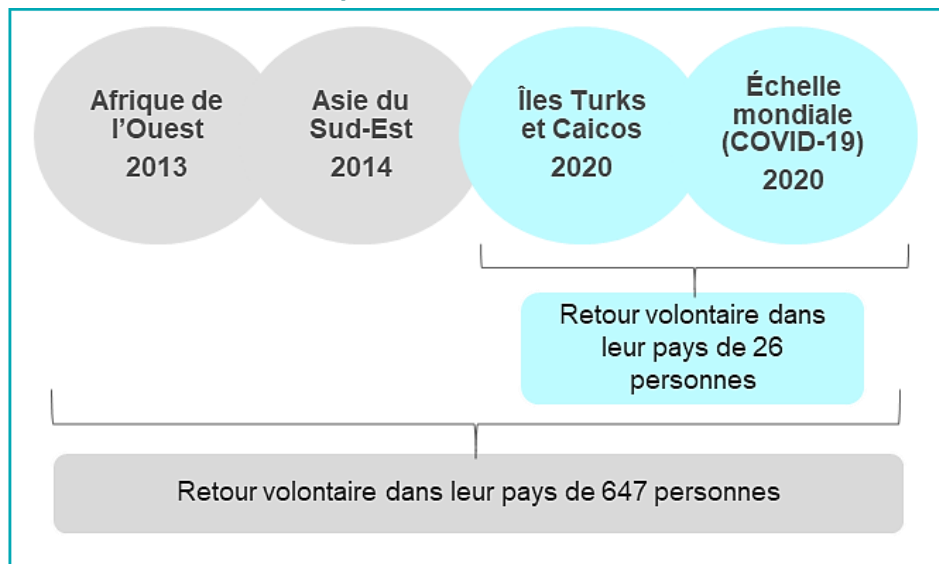
<sup>1</sup> Un exemple d'événement déclencheur pourrait être l'interception d'un stratagème maritime illégal visant à faire entrer clandestinement des migrants au Canada.



## Profil de l'activation du PAMMI

Depuis 2013, le PAMMI a été activé dans quatre régions.

**Figure 1 : Régions d'activation à la suite de lettres d'avis d'un événement déclencheur et personnes étant retournées volontairement**



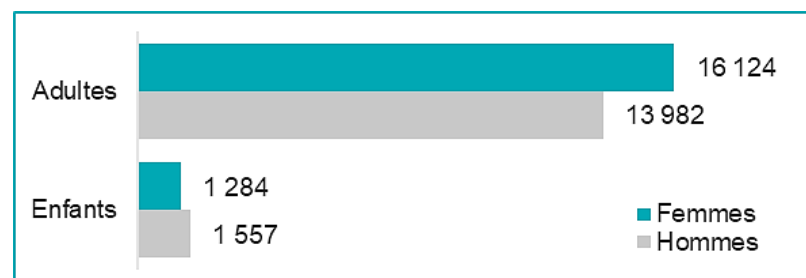
Source : Lettres d'avis d'un événement déclencheur du PAMMI et rapports trimestriels de l'OIM.

Depuis sa création en 2013, le PAMMI a aidé au retour volontaire de 647 migrants<sup>2</sup>. Au cours de la période visée par l'évaluation, le PAMMI a été activé deux fois et a aidé à la réintégration de 26 personnes.

## Activités de sensibilisation du PAMMI

L'OIM utilise le PAMMI pour mener dans les collectivités où les taux de migration sont élevés des activités visant à sensibiliser les gens aux risques associés à la migration irrégulière. Parmi les activités de sensibilisation figurent les concours, les événements publics et les activités de sensibilisation pour les étudiants et les jeunes. Entre 2018 et 2021, l'OIM a mené 211 activités de sensibilisation au Sri Lanka qui ont permis de joindre 31 106 adultes et 2 841 jeunes.

**Figure 2 : Adultes et enfants joints par des activités de sensibilisation**



Source : Rapports trimestriels de l'OIM.

<sup>2</sup> Ces chiffres représentent le nombre total de migrants qui sont retournés dans leur pays entre le début du programme et la fin de la période visée par l'évaluation.

## Structure du PAMMI au sein d'IRCC

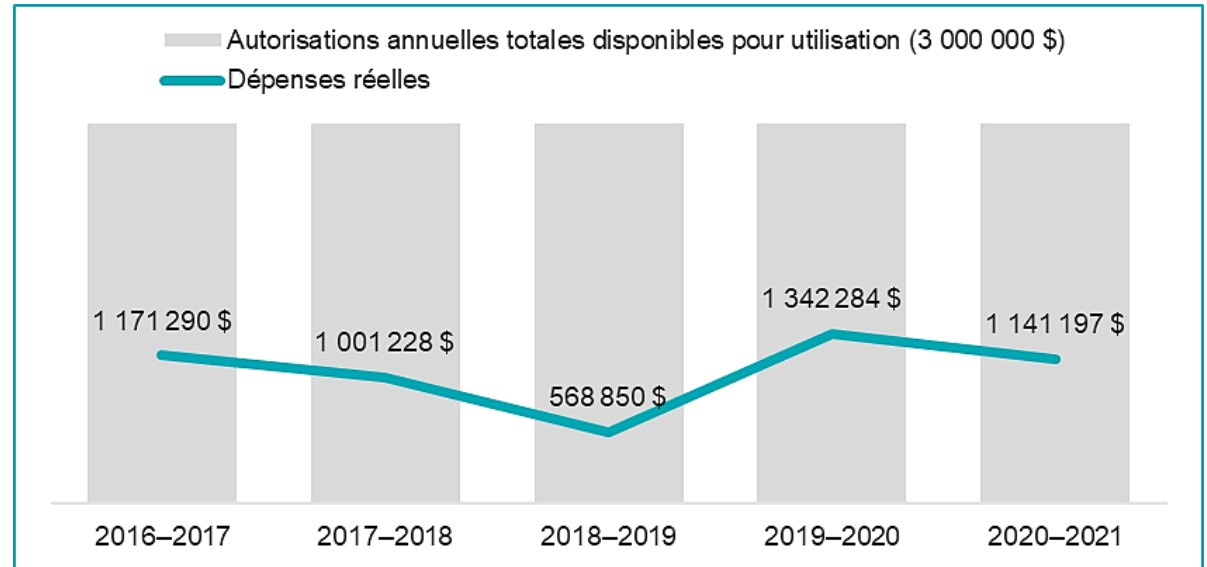
Le PAMMI fait partie du programme d'octroi de l'asile dans le répertoire des programmes d'IRCC. Étant donné que le programme n'est mis en œuvre que lorsqu'une lettre d'avis d'un événement déclencheur est reçue, un modèle logique a été élaboré en 2017 (annexe A), qui est distinct de celui du programme d'octroi de l'asile et est propre à son rendement.

Il n'y a pas d'équivalent temps plein associé au PAMMI. Au sein d'IRCC, la responsabilité globale du PAMMI incombe au Réseau international. Le Réseau de l'établissement est chargé de superviser l'exécution de tous les programmes de subventions et de contributions d'IRCC, y compris le PAMMI, et la Direction générale des opérations stratégiques en matière de réinstallation et d'asile administre le budget du PAMMI.

## Financement du PAMMI

Le PAMMI est financé au moyen de contributions du crédit 10. Le financement a été renouvelé en 2018 pour la période de 2018–2019 à 2022–2023, jusqu'à concurrence de 3 M\$ par année, pour un total de 15 M\$ sur cinq ans. L'EC relative au PAMMI est financée uniquement par voie de présentation au Conseil du Trésor, établie comme une affectation à but spécial. Tous les fonds non dépensés à la clôture de l'exercice sont retournés au Fonds du revenu consolidé (FRC).

Figure 3 : Dépenses réelles du PAMMI, par exercice



Source : Gouvernement du Canada, Comptes publics du Canada, Volume III, Section 6 - Paiements de transfert.

# Contexte et historique de l'évaluation

## Aperçu

Menée entre décembre 2021 et avril 2022 afin de satisfaire aux exigences d'évaluation de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor, l'évaluation du PAMMI visait à évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience du programme.

La conception et la portée de l'évaluation ont été établies en consultation avec les directions générales d'IRCC qui contribuent à la conception, à la gestion et à la mise en œuvre de l'initiative.

## Portée de l'évaluation

L'évaluation portait sur les activités entreprises par IRCC et l'OIM dans la période allant de l'exercice 2015–2016 à l'exercice 2020–2021. Ont été déployés des efforts visant à cerner l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur la prestation du programme et la réalisation de ses résultats, cela afin de s'assurer que le programme est présenté dans le contexte approprié.

## Objet de l'évaluation

L'évaluation portait principalement sur deux aspects. **Le premier avait trait à la mesure dans laquelle la structure de gouvernance actuelle du PAMMI assurait une surveillance efficace et appropriée de la mise en œuvre du programme.** Cela comprenait l'examen des rôles et des responsabilités entourant le programme et la mesure dans laquelle la structure de gouvernance satisfaisait aux exigences énoncées dans les modalités du programme.

**Le deuxième aspect d'intérêt avait trait aux résultats du programme, aux progrès réalisés et aux résultats obtenus par rapport aux résultats attendus depuis l'exercice 2015–2016.** Il s'agissait notamment de déterminer dans quelle mesure le programme avait aidé les migrants à retourner dans leur pays d'origine et à s'y réintégrer.

## Questions d'évaluation

1. Dans quelle mesure le PAMMI répond-il à un besoin?
2. Dans quelle mesure le PAMMI est-il géré efficacement?
3. Dans quelle mesure les besoins fondamentaux des migrants interceptés sont-ils comblés, y compris en ce qui a trait à l'aide au retour et à la réintégration dans leur pays d'origine?
4. Dans quelle mesure IRCC, par l'entremise du PAMMI, a-t-il contribué aux efforts visant à éviter les opérations organisées de passage de clandestins à destination du Canada?
5. Dans quelle mesure et de quelle façon le PAMMI a-t-il réagi à la pandémie de COVID-19 et assuré la continuité des activités du programme?

# Méthodologie

---

## Examen des documents

Cela comprenait un examen approfondi des documents relatifs au PAMMI, y compris les documents de référence du programme, les documents ministériels (comme les rapports ministériels sur les résultats, les lettres de mandat, les rapports sur les plans et les priorités, les présentations) et les rapports de l'OIM.

## Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues (n=11) ont été menées auprès de représentants de directions générales d'IRCC, y compris le Réseau international, le Réseau de l'établissement et les Opérations stratégiques en matière de réinstallation et d'asile. Des entrevues ont également été menées auprès d'intervenants externes, y compris des représentants d'AMC et de l'OIM.

## Examen des données

Une analyse des données trimestrielles sur le rendement de l'OIM a été effectuée, ainsi qu'un examen des données financières d'IRCC concernant les paiements de transfert dans les comptes publics du gouvernement du Canada.

## Limites et mesures d'atténuation

Bien que le programme soit activé uniquement lorsque survient un événement déclencheur, on a déployé des efforts pour évaluer pleinement le programme. Les sources de données ont été triangulées et, dans la mesure du possible, on a pris des mesures pour atténuer les limites.

L'une des limites de l'évaluation est qu'il y avait peu de personnes à contacter pour les entrevues avec des informateurs clés. Il n'y a pas d'équivalent temps plein affecté au PAMMI, et tous les employés d'IRCC qui connaissent le PAMMI ont d'autres rôles. Cela signifie qu'il y avait peu de personnes à IRCC qui participaient activement au PAMMI et peu d'informateurs clés admissibles qui pouvaient participer aux entrevues. Seuls quelques informateurs clés ont accepté de participer, et peu d'entre eux connaissaient le contexte global du PAMMI. Plusieurs informateurs clés ont refusé de participer à l'évaluation ou n'ont pas répondu aux demandes d'entrevue. Par mesure d'atténuation face au faible taux de participation, les responsables de l'évaluation ont appliqué la technique de la boule de neige pour cibler d'autres personnes à interroger et ont communiqué avec des personnes qui avaient déjà participé officiellement au programme.

# Nécessité du PAMMI

**Constatation 1 : Le PAMMI continue de concorder avec la Stratégie de prévention du passage de clandestins du Canada et aide à gérer les conséquences des efforts de prévention du passage de clandestins.**

## Nécessité du programme

Le PAMMI est un outil qui permet de collaborer, dans le cadre de la SPPC, avec les pays sources et de transit, de les encourager à prendre des mesures préventives sur leur territoire et, au bout du compte, de faire obstacle aux stratagèmes de passage de clandestins à destination du Canada.

Les personnes interrogées et les documents examinés ont confirmé que le PAMMI s'harmonisait avec la Stratégie de prévention du passage de clandestins (SPPC). Les personnes interrogées ont également confirmé que le PAMMI est toujours requis, car il répond à un objectif stratégique de la SPPC. Plus précisément, le PAMMI élimine, pour les pays de transit dont les stratégies de migration irrégulière sont moins développées, les facteurs qui les dissuadent d'aider le Canada à détecter et à prévenir le passage de clandestins. À cette fin, le programme aide les pays de transit à gérer les conséquences de l'interception des migrants clandestins en offrant aux migrants admissibles une aide à la réintégration.

Les personnes interrogées ont indiqué que le PAMMI permettait au Canada de s'assurer que les migrants interceptés étaient traités conformément aux lois internationales sur les réfugiés et les droits de la personne, qu'ils recevaient un soutien approprié, notamment en matière d'hébergement, de nourriture et de soins médicaux, et qu'ils avaient un moyen de retourner dans leur pays de citoyenneté de façon sûre et digne.

Enfin, le PAMMI est toujours nécessaire, car des événements de migration irrégulière, bien que peu fréquents, continuent d'être repérés au fil du temps. Cela est démontré par plusieurs activations à la suite de lettres d'avis d'événements déclencheurs depuis la création du programme (figure 1).

## Harmonisation du PAMMI avec la SPPC

IRCC contribue à la SPPC par la protection de l'intégrité du système d'immigration du Canada en encourageant les voyageurs à immigrer par des moyens légaux tout en évitant le recours à des mesures dangereuses et illégales, comme les opérations de passage de clandestins.

Le PAMMI contribue également à la SPPC par l'établissement et le maintien d'une collaboration avec des pays tiers en fournissant aux migrants bloqués dans ces pays un soutien financier pour aider à leur retour et leur réintégration dans leur pays. De plus, grâce à un partenariat avec l'OIM, le PAMMI veille à ce que les migrants soient traités conformément aux principes internationaux de protection.

En outre, le PAMMI appuie les efforts visant à assurer la collaboration et l'action des États de transit pour empêcher les migrants clandestins de quitter leur territoire en répondant aux besoins fondamentaux des migrants interceptés et en appuyant leur retour volontaire dans leur pays d'origine s'ils n'ont pas besoin de protection en tant que réfugiés.

# Harmonisation du PAMMI au sein d'IRCC

**Constatation 2 : IRCC est un responsable approprié pour le PAMMI, car ce dernier s'harmonise avec son expertise en matière de migration et avec ses responsabilités associées au mandat d'immigration.**

## Harmonisation avec le mandat d'IRCC

Le PAMMI s'harmonise avec la responsabilité et les connaissances d'IRCC à l'égard des enjeux liés à la migration, ainsi qu'avec l'objectif du Ministère consistant à soutenir ses homologues internationaux quant aux enjeux liés à la migration. De plus, le programme s'harmonise avec de nombreux textes législatifs fondamentaux qui orientent le travail d'IRCC, comme le montre la figure 4.

Bon nombre des personnes interrogées ont reconnu **qu'IRCC est le mieux placé pour s'occuper du PAMMI, car le Ministère est le responsable des migrations irrégulières au sein du gouvernement et possède les connaissances et les compétences nécessaires pour mettre en œuvre le programme.**

En outre, les personnes interrogées ont indiqué qu'IRCC est le mieux placé pour s'occuper du **PAMMI parce que ce dernier aide à maintenir l'intégrité du programme** à IRCC dans son ensemble en perturbant la migration irrégulière et en maintenant l'intégrité de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR).

Cependant, son objectif est unique au sein d'IRCC, et certaines des personnes interrogées ont indiqué que le PAMMI ne correspond pas directement aux objectifs globaux d'IRCC, ni ne les fait progresser. Certaines des personnes interrogées estimaient que l'accent mis par le programme sur la prévention et la dissuasion ne correspondait pas bien aux objectifs des diverses directions générales d'IRCC qui sont actuellement concernées par le dossier. De plus, certaines personnes interrogées ne savaient pas trop quelles seraient les répercussions sur IRCC d'un abandon du PAMMI.

## Harmonisation du PAMMI avec les textes législatifs fondamentaux

### Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

Les pouvoirs, obligations et fonctions du ministre d'IRCC s'appliquent à toutes les questions qui relèvent de la compétence du Parlement en matière de citoyenneté et d'immigration et qui ne sont attribuées par la loi à aucun autre ministère, ni commission, ni agence du gouvernement du Canada. Bien que l'ASFC ait pour mandat d'appuyer les priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique, et qu'AMC ait pour mandat de diriger les efforts humanitaires, IRCC est le seul ministère qui gère les questions de migration, ce qui fait du PAMMI un programme approprié pour IRCC.

### Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

Les programmes d'IRCC doivent être appliqués de manière à faciliter la collaboration entre le Canada et les États étrangers, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales, ainsi qu'à respecter les instruments internationaux en matière de droits de la personne dont le Canada est signataire. En outre, le PAMMI répond à l'objectif de la LIPR (al. 3(1)f.1)) de préserver l'intégrité du système d'immigration canadien grâce à la mise en place d'une procédure équitable et efficace.

### Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada

La Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada modifie la LIPR afin de décourager le passage de clandestins et la migration illégale en limitant les droits des migrants et en imposant des sanctions plus sévères aux passeurs. L'un des objectifs de la SPPC est d'arrêter les passeurs et les migrants avant qu'ils n'arrivent au Canada, et le PAMMI contribue à cet objectif en encourageant les pays de transit à procéder à des interceptions.

# Capacité de réaction

**Constatation 3 : Le PAMMI permet au Canada d'agir face à la migration irrégulière et favorise une migration bien gérée.**

## Favoriser une migration bien gérée

Le PAMMI a deux fonctions principales :

1. Agir face aux conséquences du rôle du Canada dans la perturbation de la migration irrégulière à l'étranger.
2. Obtenir la coopération des pays de transit et les encourager à protéger les personnes vulnérables et à perturber le passage de migrants clandestins.

Par ces fonctions principales le PAMMI répond à la migration irrégulière en fournissant aux pays de transit de l'aide pour atténuer les conséquences de l'interception du passage de clandestins sur leur territoire.

L'OIM offre des programmes de sensibilisation communautaire au Sri Lanka dans le cadre du PAMMI<sup>3</sup>. Ces programmes visent à décourager davantage le passage de clandestins en sensibilisant les gens aux risques associés à la migration irrégulière et en améliorant la connaissance des voies de migration régulières.

Les personnes interrogées ont indiqué que le PAMMI permet également au Canada de favoriser une migration bien gérée et de respecter les engagements internationaux liés à la migration. Par exemple, le Canada est un pays champion du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM), qui est une entente négociée au niveau intergouvernemental et axée sur la migration et la protection internationales. Le PAMMI s'harmonise avec les objectifs du PMM.

## Objectifs du PMM pertinents pour le PAMMI

Objectif 9 : Renforcer l'action transnationale face au trafic de migrants

Objectif 15 : Assurer l'accès par les migrants à des services de base

Objectif 21 : Collaborer en vue de faciliter le retour et la réadmission des migrants en toute sécurité et en toute dignité, ainsi que leur réintégration durable

Objectif 23 : Renforcer la coopération internationale et les partenariats mondiaux pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

## Valeur supplémentaire du PAMMI

Les personnes interrogées ont également indiqué que le PAMMI est nécessaire parce qu'il vise à préserver l'intégrité des programmes d'immigration du Canada et de la LIPR, en ce qu'il :

- constitue un moyen de dissuasion positif contre la migration irrégulière à destination du Canada;
- encourage l'utilisation de voies régulières de migration;
- offre une protection possible contre la présentation de demandes d'asile à la frontière canadienne.

Les personnes interrogées ont également indiqué que le PAMMI a une valeur humanitaire car il offre aux migrants vulnérables, qui sont entrés clandestinement et qui ne sont pas admissibles à faire une demande d'asile, une option sécuritaire pour retourner dans leur pays d'origine et s'y réintégrer.

---

<sup>3</sup> Les migrants ciblés dans le cadre du PAMMI étaient souvent de nationalité sri lankaise, ce qui a débouché sur la mise en œuvre de programmes de sensibilisation dans les communautés sri lankaises.

## Constatation 4 : Bien qu'il soit rarement activé, le PAMMI maintient un bon état de préparation et est mis en œuvre efficacement.

### État de préparation du programme

IRCC se sert de l'information recueillie dans le cadre de sa participation à la SPPC pour prendre des décisions éclairées qui garantissent l'état de préparation du PAMMI lorsque des événements migratoires sont prévus.

Le PAMMI a fait preuve de souplesse pour accroître son état de préparation et sa capacité de réaction en adaptant les processus du programme, comme la création de lettres d'avis d'événements déclencheurs, de manière à couvrir une grande région pendant une durée indéterminée. Cela a permis au programme d'être réactif, tout en allégeant l'administration de la coordination des approbations de lettres d'avis d'événements déclencheurs.

### Fréquence d'activation du programme

Les personnes interrogées ont souligné plusieurs raisons de l'activation limitée pendant la période visée, y compris l'évolution des méthodes de passage de clandestins (les événements maritimes de grande envergure ayant été remplacés par des événements terrestres et aériens de petite et moyenne envergure) et l'incidence de la pandémie sur les déplacements et la migration à l'échelle mondiale.

La plupart des personnes interrogées ont convenu que l'activation limitée du programme n'est pas un signe d'échec, car le programme ne devrait être activé que dans des cas particuliers de passage de clandestins. De plus, le succès du PAMMI est plus implicitement lié à l'état de préparation et à la mise en œuvre du programme lorsqu'il est activé.

### Relation avec l'OIM

Conformément à l'entente de contribution (EC), l'OIM s'occupe des aspects du PAMMI liés au retour des migrants dans le pays et à l'aide à leur réintégration. IRCC s'assure que les fonds sont offerts par le biais de l'enveloppe de la SPPC et qu'ils peuvent facilement être mis à profit au besoin afin d'appuyer les efforts du PAMMI.

Les personnes interrogées ont confirmé que la relation entre l'OIM et IRCC se déroule bien.

Les personnes interrogées ont souligné que l'OIM met en œuvre le PAMMI en temps utile et qu'il y a une communication efficace entre IRCC et l'OIM. En outre, les personnes interrogées ont indiqué qu'il y a une communication plus importante entre les parties que ce qui est requis aux termes de l'entente de contribution et que cette communication est avantageuse pour les personnes touchées.



# Mise en œuvre du programme

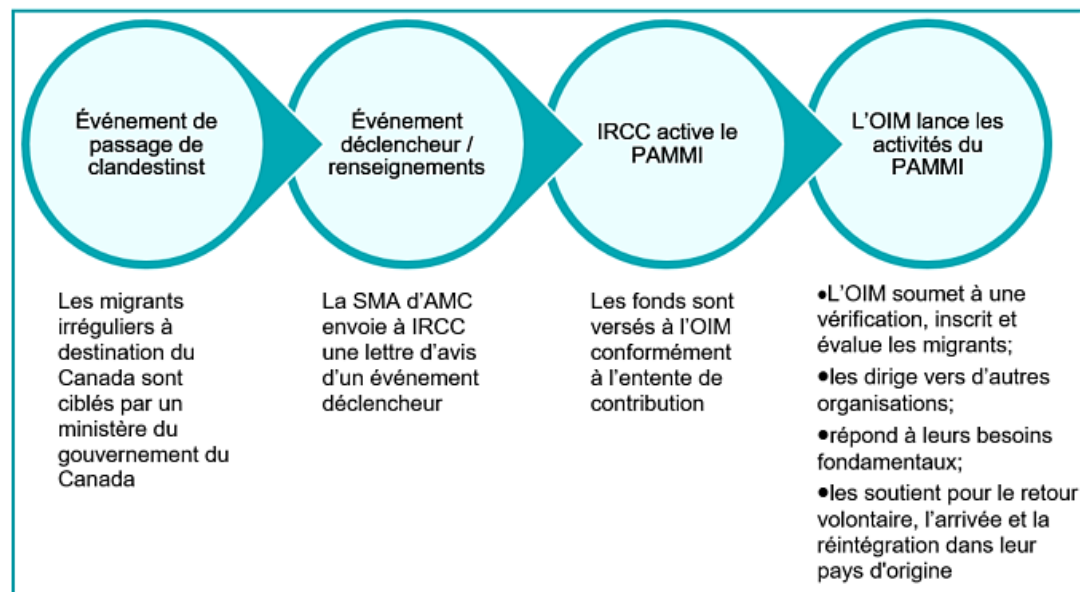
**Constatation 5 : Le recours au PAMMI dans la pratique a connu une variation par rapport à sa mise en œuvre prévue, mais a permis au programme d'être réactif.**

## Activation et mise en œuvre prévues du programme

Même si des exemples liés à une bonne préparation et à une mise en œuvre efficace du programme ont été relevés, certaines personnes interrogées ont exprimé de l'incertitude quant aux circonstances où le programme devrait être activé ou non, et **certaines divergences ont eu lieu entre l'examen des documents et les entrevues en ce qui a trait à la mise en œuvre**. Cela peut s'expliquer par une connaissance générale limitée du programme, une documentation désuète ou certaines réalités opérationnelles.

Les modalités du PAMMI indiquent que le programme doit être activé lorsqu'un ministère fédéral prévoit un événement impliquant une migration irrégulière à destination du Canada. Un tel événement devrait amener AMC à envoyer à IRCC une lettre d'avis d'un événement déclencheur, ce qui permet à IRCC d'octroyer des fonds à l'OIM pour le lancement du PAMMI.

**Figure 4 : Activation prévue du PAMMI**



Source : Entente de contribution avec l'OIM et documents internes d'IRCC.

## Incohérences dans la mise en œuvre

Les documents du programme indiquent que le PAMMI est censé être activé en réponse à des entreprises de migration clandestine de moyenne à grande envergure ciblant le Canada, afin d'assurer que le financement est utilisé à bon escient dans le contexte de mouvements importants plutôt que pour des migrants individuels.

En revanche, les personnes interrogées et les rapports de l'OIM confirment **qu'aucun groupe, moyen ou grand, de passeurs de clandestins n'a été déterminé au cours des dernières années**, et le PAMMI a été activé pour aider des paires et des petits groupes de migrants. En outre, on a constaté que **l'OIM avertit habituellement IRCC concernant les victimes du passage de clandestins et demande la mise en œuvre du PAMMI** plutôt que de s'en remettre à une identification par AMC.

De plus, le PAMMI devait initialement être mis en œuvre au moyen d'une lettre d'avis d'un événement déclencheur chaque fois qu'un événement de migration serait ciblé. Cependant, **le programme s'est adapté et envoie maintenant des lettres d'avis d'un événement déclencheur pour couvrir une grande région, et ce, pour une durée indéterminée**. Cela signifie que, bien qu'un événement déclencheur ne se produise qu'une seule fois, l'aide du PAMMI peut continuer d'être utilisée par les migrants admissibles d'une région donnée, même s'ils sont ciblés au cours de périodes différentes.

En raison de ces incohérences, les personnes interrogées ont fait état d'une incertitude générale quant au moment où le programme devrait être activé et quant à savoir si le programme était activé aux fins prévues. Cependant, **les incohérences dans la mise en œuvre ont permis au programme d'être souple et de s'adapter à l'évolution des tendances en matière de passage de clandestins**.

# Résultats

**Constatation 6 :** Le PAMMI offre aux migrants clandestins des services de base ainsi que des services d'aide au retour et à la réintégration dans leur pays. Toutefois, la mesure dans laquelle l'aide est efficace n'est pas claire car on manque de données.

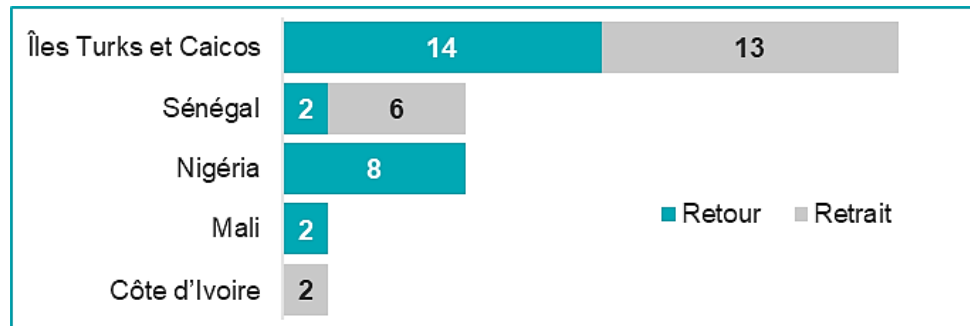
## Aide au retour volontaire et à la réintégration des migrants dans leur pays

Par l'intermédiaire de l'EC avec l'OIM, le PAMMI offre des services de base aux migrants interceptés, comme de l'hébergement, de la nourriture et des services médicaux, ainsi qu'une aide personnalisée au retour et à la réintégration dans leur pays sous forme de contributions en nature, de soutien professionnel, de soutien aux petites entreprises et de services-conseil en affaires.

Au cours de la période écoulée à ce jour dans le cadre de l'EC en cours, 47 migrants ont été ciblés et ont reçu des services et un soutien de base dans le pays de transit où leurs groupes ont été identifiés.

Cependant, ce ne sont pas tous les migrants qui ont été ciblés et ont initialement reçu l'aide du PAMMI qui ont choisi de retourner dans leur pays d'origine. Des 47 migrants interceptés dans les pays ci-dessous, 26 sont retournés volontairement au Sri Lanka et se sont vu offrir une aide à la réintégration.

**Figure 5 :** Nombre de migrants qui sont retournés volontairement dans leur pays ou qui ont choisi de ne pas recevoir d'aide, selon le pays d'interception



Source : Rapports trimestriels de l'OIM.

## Résultats de l'aide au retour volontaire et à la réintégration des migrants dans leur pays

En général, les personnes interrogées étaient d'avis que l'aide au retour et à la réintégration facilitait le retour des migrants clandestins dans leur pays d'origine, et que l'aide était appropriée et en temps opportun. Cependant, plusieurs personnes interrogées ont soulevé la préoccupation selon laquelle, bien que l'aide soit fournie dans les délais, il existe des incertitudes quant à la mesure dans laquelle l'aide a bien favorisé la réintégration des migrants clandestins. Cette situation est attribuable au manque de données sur les résultats, données que l'OIM doit communiquer à IRCC.

L'OIM fournit à IRCC des états financiers et des rapports provisoires trimestriels qui comprennent des descriptions des activités, ainsi que le nombre de migrants clandestins ciblés et aidés grâce au programme. Bien que les personnes interrogées aient fait part d'exemples de réussite, peu de données sont disponibles sur le succès à long terme de l'aide à la réintégration du PAMMI.

L'OIM mène actuellement des sondages de suivi auprès des migrants, ce qui aidera à évaluer l'efficacité de l'aide après la réintégration. Toutefois, ces données sur le rendement ne sont pas requises dans le cadre de l'EC actuelle, et les résultats ne seront pas communiqués à IRCC avant la fin de la période de financement. Il est donc difficile pour IRCC de prendre des décisions fondées sur des données afin d'appuyer la future EC et de démontrer l'efficacité de l'aide offerte dans le cadre du PAMMI.

# Gestion du programme

**Constatation 7 : Le manque de clarté des rôles et des responsabilités au sein d'IRCC a créé des risques potentiels au regard de la gouvernance et de la gestion du programme.**

## Incidence du manque de clarté des rôles et des responsabilités

Les personnes interrogées ont indiqué qu'il y avait de possibles problèmes de gouvernance et de gestion du programme en raison du manque de clarté des rôles et des responsabilités, ce qui pourrait avoir une incidence sur la mise en œuvre future du PAMMI et la prise de décisions à cet égard.

Bien que les personnes aient compris leur rôle dans la gestion du PAMMI, il y avait un manque de clarté quant aux rôles et aux responsabilités des autres participants au programme. Les personnes interrogées ont souligné que de nombreux rôles comportent des responsabilités partielles. En outre, au moment de l'évaluation, il n'y avait pas de responsable des politiques associées au programme ni de responsable des politiques sur le passage de clandestins à IRCC, de sorte qu'il est difficile de savoir qui devrait être responsable du programme.

On a souligné également que plusieurs secteurs jouent un rôle dans la prestation et la gestion du PAMMI et qu'on ne sait pas avec clarté quel sous-ministre adjoint devrait être responsable de l'approbation de lettres d'avis d'événements déclencheurs du PAMMI et responsable du programme.

Les personnes interrogées ont également indiqué qu'il y avait de nombreuses étapes d'approbation des lettres d'avis d'un événement déclencheur et des rapports de l'OIM, compte tenu de la taille et de l'utilisation limitée du programme. Les personnes interrogées ont suggéré que le programme pourrait bénéficier d'une simplification du processus d'approbation et d'une clarification des rôles et des responsabilités au sein d'IRCC.

## Autres risques liés au programme

Il a été déterminé que le roulement du personnel présente également un risque pour le programme. Une connaissance approfondie du PAMMI et de son rôle dans la SPPC exige une cote de sécurité de niveau « Très secret ». En outre, lors d'une réorganisation ou d'un roulement de personnel, des connaissances particulières qui peuvent ne pas être documentées, ni partagées avec d'autres peuvent se perdre, tout comme les relations bâties.

De plus, il y a un manque de documentation sur le programme et de transfert des connaissances au sein du PAMMI, ce qui contribue, au sein d'IRCC, à un manque de sensibilisation au programme en général, et plus particulièrement aux objectifs, aux activités et aux résultats du programme.

# Conclusions et recommandations

## Conclusions

Le PAMMI continue de concorder avec la Stratégie de prévention du passage de clandestins du Canada, et il a été déterminé qu'IRCC est le responsable approprié pour le PAMMI. Le PAMMI permet au Canada d'agir face aux activités de passage de clandestins à destination du Canada en fournissant aux pays de transit de l'aide afin d'atténuer les conséquences de l'interception du passage de clandestins sur leur territoire. En outre, le programme favorise une bonne gestion de la migration en sensibilisant les populations cibles du Sri Lanka aux risques associés à la migration irrégulière, par le biais d'événements communautaires et d'autres activités de sensibilisation.

Bien que le PAMMI soit, tel que prévu, rarement activé, il maintient un bon état de préparation et est mis en œuvre efficacement. On a constaté que, bien que le programme actuel soit efficace, sa mise en œuvre a connu une variation par rapport à ce qui avait été prévu, mais cela a permis au programme de s'adapter à l'évolution des tendances en matière de passage de clandestins.

Malgré les réussites, on a constaté qu'un manque de clarté des rôles et responsabilités contribue à des problèmes de gouvernance et de gestion, susceptibles de se répercuter sur la mise en œuvre du PAMMI. Bien que les rôles individuels soient clairs, les employés ne sont pas tous au courant des rôles des autres, et il y avait un manque de clarté quant aux obligations redditionnelles et aux responsabilités de la haute direction à l'égard du programme.

De plus, on a constaté que les besoins fondamentaux des migrants clandestins étaient comblés et qu'ils recevaient une aide au retour et à la réintégration dans leur pays. Cependant, l'insuffisance de la collecte de données et des rapports a rendu difficile l'évaluation de l'efficacité de l'aide et des services offerts aux migrants ayant fait un retour volontaire.

## Recommandations

### Recommandation sur le thème 1 : Mesure du rendement

IRCC bénéficierait d'un examen de la stratégie de mesure du rendement du PAMMI, car il est actuellement difficile pour le Ministère de communiquer adéquatement les résultats. IRCC exige que l'OIM recueille et communique des données sur les extrants, comme le nombre d'évaluations menées, les services offerts et les migrants qui choisissent de retourner volontairement dans leur pays. Toutefois, l'EC n'exige pas que l'OIM recueille des données qui aideraient à déterminer l'efficacité de l'aide à la réintégration pour ces migrants. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence de l'EC actuelle, l'OIM recueille certaines données pertinentes à cet égard; toutefois, les données ne seront pas disponibles avant la fin de l'EC actuelle. De plus, le modèle logique du PAMMI comprend des activités qui n'ont plus lieu dans le cadre du PAMMI, comme le renforcement des capacités, ce travail étant administré par AMC.

Recommandation 1 : Le PAMMI devrait :

- a) mettre à jour sa stratégie de mesure du rendement et ses résultats de programme; et
- b) veiller à ce que les exigences en matière de rapports dans la future EC avec la tierce partie comprennent la production de données clés sur le rendement et de rapports sur l'efficacité du programme.

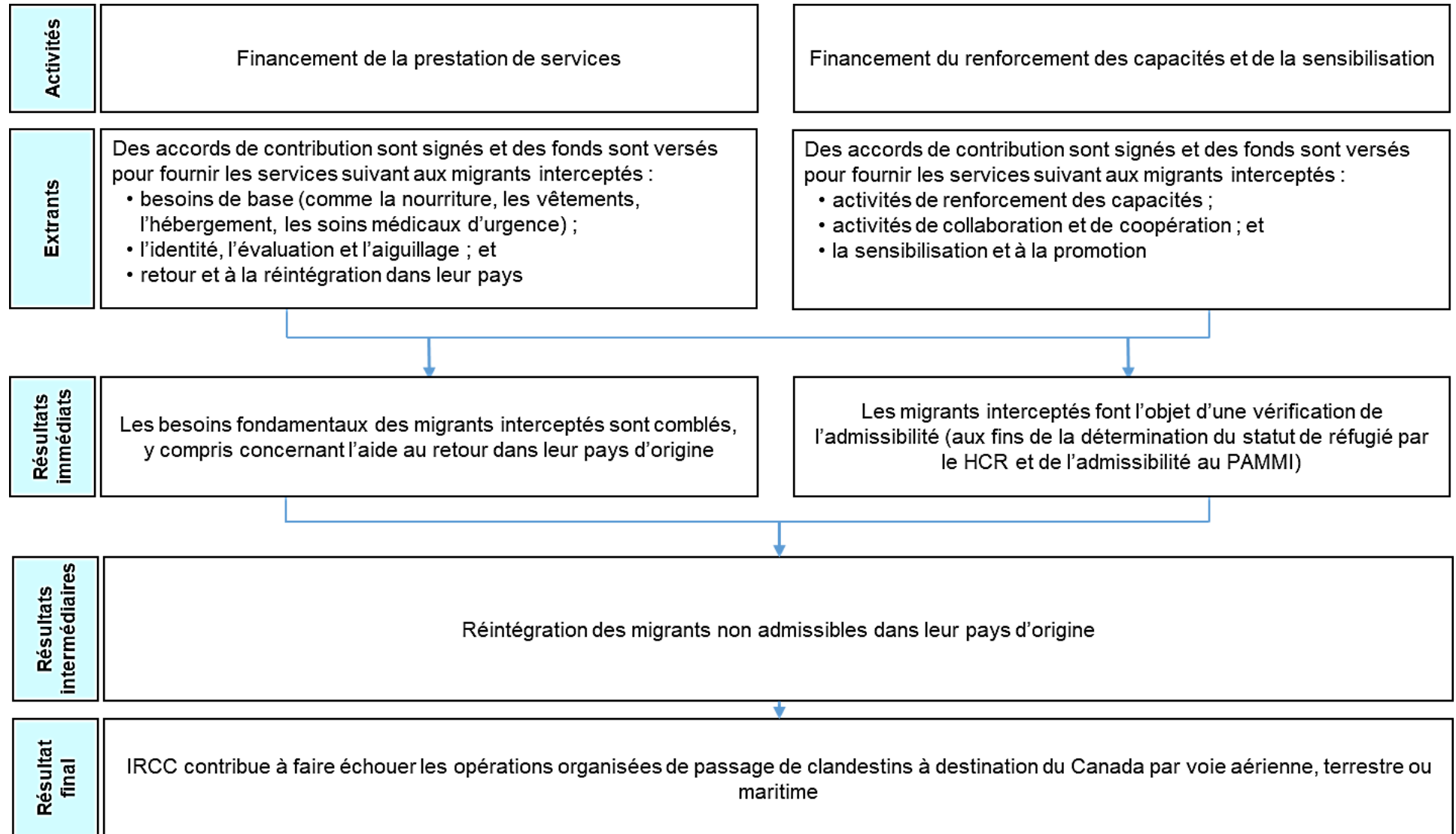
### Recommandation sur le thème 2 : Rôles et responsabilités

Bien que le programme ait été mis en œuvre de façon efficace et en temps opportun, des données probantes ont fait ressortir un manque de clarté des rôles au sein d'IRCC, ce qui a créé de possibles risques susceptibles de se répercuter sur la prestation future et la prise de décisions en temps utile dans le cadre du PAMMI. Le manque de clarté des rôles entourant la gestion et la gouvernance du programme rend difficile l'établissement de la responsabilité à l'égard du programme, particulièrement au niveau de la haute direction. De plus, au moment de l'évaluation, il n'y avait pas de responsable des politiques associées au programme. On a constaté que le programme pourrait bénéficier d'une clarification des rôles et les responsabilités au sein d'IRCC.

Recommandation 2 : IRCC devrait clarifier et faire connaître la gouvernance interne du PAMMI, y compris confirmer les rôles et les responsabilités ainsi que les obligations redditionnelles à l'égard du programme, et choisir un responsable ministériel des politiques pour le portefeuille du passage de clandestins.

# Annexe A : Modèle logique

Figure 6 : Modèle logique



## Modèle logique – Version textuelle accessible

L'annexe B A présente le modèle logique du Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers (PAMMI) de Citoyenneté et Immigration Canada et sert de représentation visuelle des activités, des extraits et des résultats attendus du programme.

### Activités du Programme

Les activités du PAMMI portent sur deux groupes d'activités.

- Activité 1 : Financement de la prestation de services.
- Activité 2 : Financement du renforcement des capacités et de la sensibilisation

### Extraits du programme

- L'activité 1 mène directement à un extrait du programme. Cet extrait concerne l'existence d'ententes de contribution signées et l'offre de fonds pour fournir des services aux migrants interceptés pour leurs besoins de base (comme la nourriture, les vêtements, l'hébergement, les soins médicaux d'urgence), l'identité, l'évaluation et l'aiguillage, ainsi que les services liés au retour et à la réintégration dans leur pays.
- L'activité 2 mène directement à un extrait du programme. Extrait 1 : Cet extrait concerne l'existence d'ententes de contribution signées et l'offre de fonds pour fournir aux migrants interceptés des services liés aux activités de renforcement des capacités, aux activités de collaboration et de coopération, à la sensibilisation et à la promotion.

### Résultats immédiats et intermédiaires du programme

Les activités susmentionnées, ainsi que les deux extraits du programme qui en découlent, devraient mener à un certain nombre de résultats immédiats et intermédiaires.

Les deux extraits mènent aux deux résultats immédiats suivants :

1. les besoins fondamentaux des migrants interceptés sont comblés, y compris concernant l'aide au retour dans leur pays d'origine;
2. les migrants interceptés font l'objet d'une vérification de l'admissibilité (aux fins de la détermination du statut de réfugié par le HCR et de l'admissibilité au PAMMI).

Ensemble, ces deux résultats immédiats mènent à un résultat intermédiaire lié à la réintégration des migrants non admissibles dans leur pays d'origine.

### Résultat final

Ce résultat intermédiaire du programme mène à un résultat final : IRCC contribue à faire échouer les opérations organisées de passage de clandestins à destination du Canada par voie aérienne, terrestre ou maritime.