

Évaluation du Programme de passeport

Sommaire

Direction générale de la recherche et de l'évaluation

Division de l'Évaluation

Mars 2020



Sommaire

But, objet et portée de l'évaluation

L'évaluation du Programme de passeport a été réalisée conformément aux exigences de la *Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor*, ainsi qu'aux engagements pris dans diverses présentations au Conseil du Trésor. L'évaluation, dirigée par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), a été menée en collaboration avec Emploi et Développement social Canada (EDSC) et Affaires mondiales Canada (AMC).

L'évaluation portait sur certains aspects de la pertinence et du rendement au cours de la période depuis le transfert du Programme d'AMC à IRCC (de 2013–2014 à 2017–2018)¹, et comprenait les activités entreprises par IRCC, et par EDSC et AMC conformément aux accords interministériels conclus avec IRCC, principalement en ce qui concerne les passeports réguliers.

- Parmi les domaines d'intérêt de l'évaluation, les résultats pour les clients au Canada et à l'étranger ont été examinés. L'évaluation a abordé les différentes approches utilisées par les partenaires (EDSC et AMC) dans l'administration des services du Programme de passeport, les différences dans la prestation de services au Canada et à l'étranger, et les conséquences possibles pour les résultats des clients.
- De plus, l'évaluation a traité de la gestion du Programme de passeport en résumant les conclusions des évaluations antérieures et en s'appuyant sur celles-ci, en mettant l'accent sur l'efficacité des partenariats pour la prestation de services et de la gouvernance à l'appui de la gestion et de l'exécution du programme au Canada et à l'étranger.

L'Initiative de modernisation du Programme de passeport (IMPP) et la viabilité du Fonds renouvelable du Programme de passeport n'ont pas été examinées dans le cadre de l'évaluation.

Aperçu du Programme de passeport

Le Programme de passeport offre des services liés aux passeports et autres documents de voyage aux citoyens canadiens, aux résidents permanents et aux réfugiés admissibles. Le programme s'occupe de délivrer, de refuser de délivrer, de révoquer, de conserver, d'annuler et de récupérer les passeports et autres documents de voyage canadiens, en plus de fournir des instructions sur leur utilisation.

Au moment de l'évaluation, le Programme de passeport délivrait sept types de documents de voyage : passeports réguliers, passeports diplomatiques, passeports spéciaux, passeports provisoires, titres de voyage d'urgence, certificats d'identité et titres de voyage pour réfugiés. Entre les exercices financiers (EF) 2013–2014 et 2017–2018 :

- 24,97 millions de demandes de document de voyage ont été reçues et 24,89 millions de documents de voyage ont été délivrés au total; et
- le passeport régulier représentait 99 % de toutes les demandes reçues et des documents de voyage délivrés.

En juillet 2013, la responsabilité principale du Programme de passeport est passée d'AMC à IRCC. Par conséquent, IRCC dispose des pleins pouvoirs fonctionnels à l'égard du programme, ce qui comprend la responsabilité et les obligations redditionnelles pour la gestion du programme, l'administration du Décret sur les passeports canadiens (DPC) et la prestation d'un soutien complet en matière de programme et de politiques aux fins de l'exécution du programme. En outre, le Ministère est chargé de traiter les demandes de passeports diplomatiques et spéciaux, de titres de voyage pour réfugiés et de certificats d'identité, ainsi que les demandes complexes et à risque élevé de passeports réguliers.

¹ Bien que l'évaluation ait porté essentiellement sur les activités menées entre 2013–2014 et 2017–2018, certaines données de 2018–2019 ont également été prises en compte dans le cadre de l'analyse.

IRCC a négocié des protocoles d'entente (PE) avec EDSC et AMC pour la mise en œuvre du Programme de passeport. Le PE avec AMC a été signé en 2009, tandis que celui avec EDSC a été signé en 2013.

- EDSC, par l'intermédiaire de Service Canada (SC), est le fournisseur de services de passeport au Canada en ce qui concerne les passeports réguliers. EDSC gère également les voies de communication et de sensibilisation des clients du Programme, y compris les médias sociaux et les centres d'appel du Programme de passeport. Au moment de l'évaluation, les services de passeport en personne au Canada étaient principalement fournis par un réseau de 34 bureaux des passeports de SC et de 315 Centres Service Canada (CSC) dans l'ensemble du pays.
- AMC est le fournisseur de services de passeport à l'échelle internationale en ce qui a trait aux passeports réguliers et provisoires et aux titres de voyage d'urgence. Au moment de l'évaluation, AMC comptait 203 points de service dans un réseau de missions canadiennes à l'étranger pour appuyer l'exécution du Programme de passeport.

Conclusions et recommandations

Dans l'ensemble, l'évaluation a conclu que le Programme de passeport cadrait bien avec les objectifs et les priorités d'IRCC et des partenaires, et il affiche un rendement solide du point de vue de la prestation de services, notamment en ce qui concerne l'atteinte des normes de service pour les délais de traitement des demandes. De plus, le Programme a mis en œuvre diverses mesures d'intégrité et a établi des relations de collaboration avec des partenaires canadiens et internationaux, ce qui favorise l'atteinte des objectifs nationaux et internationaux en matière de sécurité et la reconnaissance du passeport canadien comme un document de voyage fiable et sûr. Toutefois, l'évaluation a également relevé quelques défis clés et points à améliorer.

Disponibilité et accessibilité des données administratives : L'évaluation a révélé que les données administratives sur les clients du programme qui peuvent accéder facilement et de manière fiable sont limitées, notamment à des fins d'analyse. À l'heure actuelle, les données administratives sur les clients servent principalement à répondre aux besoins opérationnels pour l'exécution du programme. Toutefois, certains besoins analytiques sont actuellement mal desservis, comme ceux liés à l'intégrité du programme, à la politique, à l'évaluation, à la mesure du rendement et à la production de rapports. Bien que le Ministère soit en voie de passer au Système mondial de gestion des cas (SMGC) dans le cadre de l'IMPP, il y a eu des retards et on ne s'attend pas à ce que le plan actuel pour le passage à cette nouvelle plateforme règle tous les problèmes de disponibilité des données. Sans un plan pour relever ces défis en matière de données, la capacité d'IRCC à appuyer ce type de travail de manière appropriée restera limitée.

C'est pourquoi il faut disposer d'un plan de gestion des données comprenant des mesures provisoires avant l'intégration du programme dans le SMGC, ainsi que d'un plan pour le SMGC afin de garantir que des données suffisantes sur les clients puissent être extraites facilement ou de façon fiable et qu'elles soient accessibles de manière à répondre efficacement aux besoins ministériels plus généraux d'IRCC en ce qui a trait à l'élaboration de politiques rigoureuses, au suivi, à la mesure et à la planification du programme et à la communication des résultats.

Recommandation 1 : À des fins d'analyse, IRCC devrait mettre en place un plan de gestion des données afin d'améliorer la disponibilité des données administratives sur les clients du Programme de passeport.

Sondage sur la satisfaction des clients du Programme de passeports : L'évaluation a révélé que la méthodologie actuellement utilisée pour le Sondage sur la satisfaction des clients du Programme de passeport présentait des limites qui ont entraîné des difficultés dans la communication des résultats du sondage. Bien que de nombreux outils nécessaires à l'amélioration de la méthodologie du sondage reposent sur la disponibilité de données administratives sur les clients du Programme de passeport, le Ministère peut également prendre des mesures provisoires pour améliorer la qualité et la représentativité

des données du sondage. En outre, la méthodologie du sondage doit évoluer en fonction du plan de gestion des données du Programme de passeport afin de continuer à tirer parti des meilleures données disponibles.

C'est pourquoi il faut élaborer un plan visant à renforcer la méthodologie du Sondage sur la satisfaction des clients du Programme de passeport afin que les résultats du sondage puissent être utilisés avec une plus grande confiance dans les rapports ministériels.

Recommandation 2 : IRCC devrait élaborer et mettre en œuvre un plan visant à améliorer la méthodologie du Sondage sur la satisfaction des clients du Programme de passeport afin de s'assurer que les résultats du sondage sont rigoureux et fiables.

Gestion du programme avec les partenaires : Le Programme de passeport fonctionne dans un environnement de gestion et de gouvernance complexe, avec trois ministères, de multiples comités et différents contextes d'exécution du programme. IRCC est chargé de la gestion du programme et dispose des pouvoirs fonctionnels à l'égard du Programme de passeport et du fonds renouvelable, tandis qu'EDSC et AMC sont responsables de la prestation des services au Canada et à l'étranger par l'intermédiaire de protocoles d'entente avec IRCC. Le programme est régi par plusieurs comités ministériels et interministériels; chacun est responsable d'une certaine forme de supervision, de gestion et de consultation. L'évaluation a révélé que les partenaires du programme ont une compréhension variable des priorités du programme et qu'il y a un manque de clarté en ce qui concerne les responsabilités et les obligations redditionnelles, ce qui a causé des difficultés dans la prise de décisions et la coordination du programme.

Il faut donc revoir le cadre de gestion et de gouvernance du Programme de passeport, à l'échelon du sous ministre adjoint (SMA) et au niveau du soutien, afin d'assurer une compréhension commune des rôles, des responsabilités et des obligations redditionnelles, de faciliter la prise de décisions et la coordination et d'établir un leadership clair pour le programme.

Recommandation 3 : IRCC, en collaboration avec EDSC et AMC, devrait examiner et préciser les responsabilités et les obligations redditionnelles du Ministère relativement au Programme de passeport, et confirmer de nouveau les pouvoirs décisionnels et les processus de gouvernance pour soutenir efficacement la gestion et l'exécution du programme.

Compréhension des exigences relatives aux demandes de passeport : L'évaluation a révélé qu'il y a des problèmes liés à la compréhension, par les clients, de certaines exigences relatives aux demandes de passeport et des responsabilités entourant la protection de leur passeport. Bien que les résultats du sondage auprès des clients aient été généralement positifs, les résultats des sondages d'EDSC et d'AMC ont fait ressortir des problèmes pour les clients en ce qui concerne la clarté des formulaires de demande, les demandes de passeport pour enfants ainsi que les documents et les pièces d'identité requis. Il a été mentionné que les clients éprouvent des difficultés, autant en ce qui concerne la compréhension de ce qui est exigé dans les formulaires de demande (p. ex. les répondants) que l'obtention des documents (p. ex. les documents judiciaires traduits en anglais et en français). Les résultats des sondages d'EDSC et d'AMC laissent également entendre que les clients ne connaissent pas toujours suffisamment leurs responsabilités quant à la protection des passeports.

Il y a lieu d'aider les clients à mieux comprendre les exigences et les responsabilités à l'égard des passeports en veillant à ce que les sites Web du Programme de passeport soient cohérents et à jour et à ce qu'ils fournissent des renseignements clairs et faciles à comprendre.

Recommandation 4 : IRCC, en collaboration avec EDSC et AMC, devrait revoir et clarifier les renseignements sur le Programme de passeport à la disposition des clients afin de s'assurer qu'ils sont exacts, accessibles et faciles à trouver et ils tiennent compte de la réalité de la présentation d'une demande de passeport au Canada et à l'étranger.