



Évaluation de l'enveloppe pour la coopération et l'engagement en matière de migration (ECEM)



Division de l'évaluation

Direction générale de la vérification et de l'évaluation

Immigration, réfugiés et Citoyenneté Canada

Mai 2025

Certaines sections contenant des informations sensibles ont été caviardées conformément aux principes de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Pour en savoir davantage sur les autres publications d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), visitez le www.canada.ca/ircc-publications.

Also available in English under the title: Evaluation of the Migration Cooperation and Engagement Envelope (MCEE)

Suivez-nous en ligne :

[Site Web d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada](http://www.canada.ca/fr.html) : www.canada.ca/fr.html

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

[YouTube](https://www.youtube.com/CitImmCanada) : www.youtube.com/CitImmCanada

[X \(Twitter\)](https://twitter.com/CitImmCanada) : @CitImmCanada

© Son Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, 2025.

CI4-282/2025F-PDF

978-0-660-74535-0

Table des matières

Sommaire exécutif	4
Plan d'action de la réponse de la direction.....	6
Liste des acronymes.....	9
Contexte et aperçu du programme	10
Profil du programme.....	12
Contexte de l'évaluation	13
Méthodologie.....	14
Constats de l'évaluation	
Besoin continu	15
Résultats.....	17
Conception et mise en œuvre.....	21
Conclusions et recommandations.....	25
Annexe A : Modèle logique du programme de l'ECM (2019)	27

Sommaire exécutif

Contexte

Le présent rapport présente les constats de l'évaluation de l'enveloppe pour la coopération et l'engagement en matière de migration (ECEM) d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC). L'évaluation a été effectuée conformément aux exigences de la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor et a porté sur la période comprise entre les exercices 2019-2020 et 2023-2024.

L'évaluation a principalement porté sur les résultats des projets financés dans le cadre de l'ECEM et sur la mesure dans laquelle ils ont encouragé l'appui aux objectifs du Canada en matière de renvois, en particulier la délivrance en temps voulu des documents de voyage. L'évaluation a également examiné le soutien plus large apporté par l'ECEM à la Stratégie en matière de protection frontalière et sur son rôle dans la promotion des efforts du Canada en matière de diplomatie des migrations.

Résumé des principaux constats

Les risques et les pressions qui ont mené à la création de l'ECEM persistent, le nombre de demandes d'asile au Canada et le nombre annuel des renvois continuent d'augmenter. L'évaluation a révélé qu'il est nécessaire de poursuivre les efforts d'engagement en matière de migration avec les pays jugés récalcitrants en matière de renvois et que les projets financés dans le cadre de l'ECEM se sont avérés efficaces à deux niveaux :

1. Les projets individuels ont répondu aux besoins déterminés par les pays ciblés et ont apporté une contribution importante à leurs capacités de gestion des migrations et des frontières.
2. Les projets ont généré des discours positifs qui peuvent être mis à profit pour renforcer les relations bilatérales, faciliter la coopération en matière de renvois et faire progresser les priorités plus larges du GC. Toutefois, les défis de communication et de coordination ont empêché les ministères concernés du GC de tirer pleinement parti des occasions disponibles.

Aucune amélioration tangible n'a été constatée en ce qui concerne la coopération en matière de renvois dans aucun des pays ciblés qui puisse être attribuée à l'ECEM. L'efficacité de l'enveloppe à influencer la coopération a été

limitée à la fois par le faible utilisation des efforts de renforcement des capacités dans les discussions avec les gouvernements étrangers concernés, et par l'approche d'engagement indirect utilisée dans le cadre de l'ECEM.

Plusieurs défis touchant la mise en œuvre de l'ECEM découlent du réseau complexe des intervenants concernés, dont trois ministères clés du GC : l'ASFC, AMC et IRCC. L'absence d'une approche interministérielle coordonnée pour les engagements diplomatiques a rendu difficile l'établissement de mécanismes solides de reddition de comptes et n'a pas permis d'assurer que l'ensemble des ministères disposent d'une compréhension claire de leurs rôles et responsabilités respectifs. Un autre facteur était la présence limitée d'IRCC à l'étranger, ce qui a entravé sa capacité à pleinement réaliser les objectifs de diplomatie des migrations de l'ECEM, notamment en ce qui concerne la mise à profit des projets de renforcement des capacités.

L'ECEM a été intégrée à la Stratégie en matière de protection frontalière en tant qu'initiative pilote visant à déterminer si le renforcement des capacités pouvait servir d'incitatif positif pour encourager la coopération en matière de renvois. L'évaluation n'a pas pu analyser pleinement les résultats des projets ni les attribuer à l'ECEM en raison de l'absence d'un système utilisé de manière uniforme pour suivre si les projets avaient été mobilisés dans les engagements diplomatiques, et encore moins pour en saisir les résultats. Dans l'ensemble, il demeure impossible de conclure si une approche fondée sur des incitatifs pourrait améliorer efficacement la coopération en matière de renvois.

Bien que l'ECEM ait pris fin le 31 mars 2025, la coopération en matière de renvois demeure une priorité pour le gouvernement du Canada. Plusieurs projets financés dans le cadre de l'ECEM sont toujours en cours et continuent de produire des résultats. Ces résultats ont une valeur stratégique et peuvent encore être mis à profit pour appuyer les objectifs du Canada en matière de renvois et renforcer les relations bilatérales avec les pays bénéficiaires, à condition que certains défis soulevés soient relevés. De plus, les constats de l'évaluation concernant la conception et la mise en œuvre de l'enveloppe offrent des enseignements importants qui peuvent éclairer et renforcer les programmes à l'avenir.

Sommaire (suite)

Deux recommandations sont proposées :

Recommandation thème 1 : Appui des objectifs du Canada en matière de renvois

Le manque de coopération de certains gouvernements étrangers pour ce qui est de délivrer des documents de voyage représente un risque majeur pour l'ASFC en ce qui concerne le renvoi en temps voulu des étrangers interdits de territoire – un défi qui pourrait être encore exacerbé par le contexte de la migration de plus en plus fluide et complexe. Compte tenu du mandat et rôle d'IRCC dans le domaine de la migration, l'évaluation a montré qu'il était nécessaire que le Ministère continue à appuyer les objectifs du Canada en matière de renvois.

Recommandation 1 : Compte tenu du mandat et des responsabilités particulières d'IRCC, le Ministère devrait élaborer une approche interne et prospective visant à :

- a) Explorer des options pour poursuivre des efforts d'engagement en matière de migration avec les pays jugés récalcitrants en matière de renvois ou risquant de le devenir; et
- b) Examiner les options et les outils disponibles pour soutenir les objectifs plus larges du Canada en matière de renvois.

Recommandation thème 2 : Exploitation diplomatique des résultats de l'ECM

Un thème dans les constats de l'évaluation est l'absence de rôles et de responsabilités clairement définis entre les ministères. Ce manque de clarté a entravé l'effet de levier diplomatique des projets et l'application de protocoles d'escalade lorsque les incitatifs positifs sont insuffisants. Il a également rendu difficile la mise en place de mécanismes de reddition de comptes solides.

Recommandation 2 : Pour renforcer la diffusion et l'utilisation des résultats des projets de l'ECM et réaffirmer la valeur des initiatives de renforcement des capacités, IRCC devrait :

- a) En consultation avec l'ASFC et AMC, clarifier les rôles et les responsabilités entre les ministères pour la mise à profit des projets de l'ECM au Canada et à l'étranger, en établissant des liens clairs entre ces rôles afin d'assurer une meilleure coordination; et
- b) Établir un plan pour la diffusion continue des résultats des projets aux partenaires concernés du GC (ASFC et AMC) de manière cohérente et en temps voulu. Pour ce faire, IRCC devrait s'appuyer sur les mécanismes formels existants (par exemple, le GTR des SMA), tout en explorant des pistes au niveau opérationnel pour une diffusion plus efficace.

Résumé des leçons

Trois leçons ont été retenues pour être prises en compte dans les futurs programmes de renforcement des capacités, le cas échéant :

Leçon 1 : Les modalités du programme concernant le financement au titre du crédit 10 d'initiatives de renforcement des capacités pourraient devoir être restructurées afin de permettre des investissements dans des projets qui appuient efficacement les objectifs et les priorités directs et indirects.

Leçon 2 : Il pourrait être nécessaire de prolonger les échéanciers pour tenir compte de manière plus réaliste du temps nécessaire pour que les projets de renforcement des capacités atteignent les résultats souhaités.

Leçon 3 : Le Ministère aurait intérêt à limiter les exigences en matière de rapports pour les partenaires de mise en œuvre aux activités et aux résultats les plus essentiels, afin d'éviter toute complexité et charge administrative inutiles.

Plan d'action de la réponse de la direction

Recommandation 1

Appui des objectifs du Canada en matière de renvois

Les risques et les pressions qui ont conduit à la création de l'ECM persistent, et le nombre de demandes d'asile au Canada et le niveau annuel des renvois continuent d'augmenter. Le manque de coopération de certains gouvernements étrangers pour ce qui est de délivrer des documents de voyage représente un risque majeur pour l'ASFC en ce qui concerne le renvoi en temps voulu des étrangers interdits de territoire – un défi qui pourrait être encore exacerbé par le contexte de la migration de plus en plus fluide et complexe. Compte tenu du mandat et rôle d'IRCC dans le domaine de la migration, l'évaluation a montré qu'il était nécessaire que le Ministère continue à appuyer les objectifs du Canada en matière de renvois.

Compte tenu du mandat et des responsabilités particulières d'IRCC, le Ministère devrait élaborer une approche interne et prospective visant à :

- a) **Explorer des options pour poursuivre des efforts d'engagement en matière de migration avec les pays jugés récalcitrants en matière de renvois ou risquant de le devenir; et**
- b) **Examiner les options et les outils disponibles pour soutenir les objectifs plus larges du Canada en matière de renvois.**

Réponse: IRCC souscrit à la recommandation.

Compte tenu de l'expiration du financement de l'ECM et de la nécessité de confirmer le rôle du Ministère dans le dossier des renvois à l'avenir, IRCC élaborera une stratégie à examiner qui présentera un cadre et des outils clairs pour l'engagement futur avec les pays récalcitrants en matière de renvois et les pays à risque, et pour soutenir leur coopération accrue avec les processus de renvois.

Mesure	Responsabilités	Date d'achèvement
Mesure 1a : Élaborer une stratégie détaillée qui définit le mandat d'IRCC en matière de renvois et présente des options axées sur l'avenir pour : <ul style="list-style-type: none">(i) poursuivre les efforts de collaboration avec les pays récalcitrants en matière de renvois ou risquant de le devenir, et(ii) mettre en place des outils et un soutien potentiels pour atteindre les objectifs plus larges du Canada en matière de renvois.	Responsable : DG DGA	T2 2026-2027

Recommandation 2

Exploitation diplomatique des résultats de l'ECCEM

Plusieurs défis touchant la mise en œuvre de l'ECCEM découlent du réseau complexe des intervenants concernés, dont trois ministères clés du GC : l'ASFC, AMC et IRCC. Un thème dans les constats de l'évaluation est l'absence de rôles et de responsabilités clairement définis entre les ministères. Ce manque de clarté a entravé l'effet de levier diplomatique des projets et l'application de protocoles d'escalade lorsque les incitatifs positifs sont insuffisants. Il a également rendu difficile la mise en place de mécanismes de reddition de comptes solides.

Pour renforcer la diffusion et l'utilisation des résultats des projets de l'ECCEM et réaffirmer la valeur des initiatives de renforcement des capacités, IRCC devrait :

- a) **En consultation avec l'ASFC et AMC, clarifier les rôles et les responsabilités entre les ministères pour la mise à profit des projets de l'ECCEM au Canada et à l'étranger, en établissant des liens clairs entre ces rôles afin d'assurer une meilleure coordination; et**
- b) **Établir un plan pour la diffusion continue des résultats des projets aux partenaires concernés du GC (ASFC et AMC) de manière cohérente et en temps voulu. Pour ce faire, IRCC devrait s'appuyer sur les mécanismes formels existants (par exemple, le GTR des SMA), tout en explorant des pistes au niveau opérationnel pour une diffusion plus efficace.**

Réponse: IRCC souscrit à la recommandation.

Compte tenu du rôle essentiel de l'ASFC et d'AMC dans l'exploitation des résultats de l'ECCEM pour faire progresser la coopération en matière de renvois et les relations bilatérales en général, IRCC collaborera avec ces ministères partenaires pour clarifier et réaffirmer les rôles et responsabilités de chaque ministère dans la mise à profit des projets financés par l'ECCEM (existants et récemment terminés) pour atteindre les objectifs en matière de renvois. Cette démarche sera appuyée par un plan visant à renforcer la diffusion et l'utilisation des résultats des projets financés par l'ECCEM auprès des principaux partenaires du gouvernement du Canada, en tirant parti des mécanismes de coordination existants, le cas échéant.

(Il est important de noter que la réalisation des mesures 2a et 2 b peut dépendre des décisions prises dans le cadre de la mesure 1 concernant l'orientation et la confirmation du rôle et du mandat d'IRCC en matière de renvois).

Mesure	Responsabilités	Date d'achèvement
Mesure 2a : Informar l'ASFC et AMC des constats et des recommandations de l'évaluation de l'ECCEM, ainsi que sur la RPAD. Organiser et animer un atelier avec l'ASFC, AMC et d'autres intervenants concernés du GC pour définir et confirmer les rôles et les responsabilités liés à l'exploitation des résultats des projets financés par l'ECCEM. En s'appuyant sur l'information issue de l'atelier et d'autres consultations (par exemple, Communications d'IRCC), élaborer un cadre	Responsable : DG DGAI	T2 2026-2027

<p>qui décrit les protocoles de communication et définit les mesures de reddition de comptes.</p> <p>Présenter le cadre et le plan de mise en œuvre aux principaux partenaires des autres ministères, en utilisant si possible la structure du GTR.</p>		
<p>Mesure 2b : Élaborer une stratégie de communication pour transmettre efficacement les résultats des projets financés par l’ECCEM aux partenaires du GC. Cette stratégie comprendra :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aperçu contextuel • Objectifs de diffusion • Détermination du public cible • Messages clés • Des recommandations exploitables et des suggestions pratiques pour tirer parti des résultats des projets. <p>Exploiter les mécanismes formels établis, y compris différents niveaux de GTR lorsque c’est possible, afin de garantir que l’information est communiquée efficacement à la haute direction.</p> <p>Mettre en œuvre un système de suivi et de surveillance correspondant, si les circonstances le permettent.</p>	<p>Responsable : DG DGAI</p>	<p>T2 2026-2027</p>

Liste des acronymes

AMC	Affaires mondiales Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
CMR	Cadre de mesure du rendement
DV	Documents de voyage
ECEM	Enveloppe pour la coopération et l'engagement en matière de migration
EqCEM	Équipe pour la coopération et l'engagement en matière de migration
GC	Gouvernement du Canada
GTR SMA	Groupe de travail sur les renvois (GTR) interministériel au niveau des Sous-ministre adjoint (SMA)
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
LIPR	Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
PMRR	Plans de mobilisation relatifs aux renvois et aux rapatriements
PRCMI	Programme de renforcement des capacités en matière de migration internationale
SP	Sécurité publique Canada
SPF	Stratégie en matière de protection frontalière

Contexte et aperçu du programme

Établissement de l’ECEM

En février 2019, en réponse à l’augmentation de la migration irrégulière et au nombre historiquement élevé de demandes d’asile, le Cabinet a approuvé la Stratégie en matière de protection frontalière (SPF), ainsi que d’autres mesures de réforme du système d’octroi de l’asile. Entre autres éléments, la SPF a établi une stratégie pangouvernementale, dirigée par l’ASFC, AMC et IRCC, visant à renforcer la coopération en matière de renvois avec des pays ciblés jugés récalcitrants en la matière.¹

À l’appui de cette stratégie, la SPF a établi une enveloppe de 21 millions de dollars sur six ans (de l’exercice 2019-2020 à l’exercice 2024-2025)² gérée par IRCC, appelée enveloppe pour la coopération et l’engagement en matière de migration (ECEM). Cette enveloppe avait pour objectif de renforcer les capacités afin d’améliorer la coopération en matière de gestion des migrations et des frontières avec certains pays (c’est-à-dire des pays qui ont une incidence importante sur l’intégrité des systèmes d’immigration et d’asile du Canada). Elle visait en partie à encourager la coopération en matière de renvois.

Le groupe de travail sur les renvois au niveau des SMA

Un groupe de travail sur les renvois (GTR) interministériel au niveau des SMA³ a été créé dans le cadre de la SPF afin de donner une orientation générale à la stratégie pangouvernementale sur l’engagement en matière de renvois avec les pays récalcitrants. Il s’agit notamment de sélectionner les pays récalcitrants en matière de renvois à cibler, d’approuver les plans d’engagement propres à chaque pays, de suivre les progrès et de décider d’adopter éventuellement des mesures négatives lorsque les progrès stagnent.

Si les efforts d’engagement positif, y compris ceux déployés par l’ECEM dans le cadre de ses projets de renforcement des capacités, n’aboutissent pas à des progrès, le GTR des SMA est habilité à envisager des mesures négatives. Il s’agit

¹ Pour renvoyer un étranger, l’ASFC doit disposer de documents de voyage valides délivrés par le pays d’origine ou le pays de résidence précédent de cet étranger. Les pays qui ne sont pas disposés ou en mesure de délivrer en temps utile et de manière fiable les documents de voyage nécessaires pour faciliter le renvoi de leurs ressortissants étrangers jugés interdits de territoire sont considérés comme des pays récalcitrants en matière de renvois.

notamment d’accroître la pression diplomatique, d’adopter un ton plus ferme dans les relations avec les pays visés, de réduire ou de limiter les mesures d’incitation positives et de dénoncer publiquement le pays qui se montre récalcitrant en matière de renvois.

Par ailleurs, en vertu de la *Loi d’exécution du budget, 2019*, IRCC a reçu le pouvoir de suspendre, d’arrêter le traitement ou d’arrêter l’admission de certaines demandes de visa de résident temporaire et de permis d’études ou de travail. Cette mesure ne doit être envisagée qu’en dernier recours et doit être approuvée par le Cabinet.

Pays visés par l’ECEM

Des pays ont été sélectionnés pour faire l’objet d’un engagement dans le cadre de l’ECEM pendant la période de référence de l’évaluation :

Pays récalcitrants en matière de renvois
(CAVIARDÉ)
Pays préventifs
(CAVIARDÉ)

Pour les principaux pays récalcitrants en matière de renvois, des plans de mobilisation relatifs aux renvois et aux rapatriements (PMRR) ont été élaborés par l’ASFC en étroite consultation avec IRCC, intégrant des leviers de recours négatifs, tels que des sanctions en matière de visas, si la coopération pétine.

² Le programme de l’ECEM a été initialement approuvé sous la forme d’une enveloppe de subventions pilotes de trois ans, mais en raison des répercussions de la COVID-19 sur les opérations de renvoi, il a été prolongé de trois ans en 2020 par le Conseil du Trésor et le Ministère des Finances.

³ Le GTR des SMA se réunit tous les trimestres et est précédé d’un comité directeur du GTR au niveau DG et au niveau opérationnel, qui assure la supervision technique et prépare les points à approuver au niveau des SMA.

Contexte et aperçu du programme (suite)

Aperçu du programme

L'ECCEM est l'une des cinq enveloppes de sous-subsidations du Programme de renforcement des capacités en matière de migration internationale (PRCMI) d'IRCC. Le PRCMI est le seul programme de renforcement des capacités en matière de migration internationale du Ministère capable d'accorder des subventions et des contributions (crédit 10) aux bénéficiaires admissibles dans le but de renforcer les systèmes et les politiques de migration et de protection des réfugiés à l'échelle mondiale.

Le programme de l'ECCEM est géré par l'équipe de coopération et d'engagement en matière de migration (EqCEM) au sein de la Direction des relations intergouvernementales d'IRCC. En plus de gérer les projets de renforcement des capacités financés par l'ECCEM, l'équipe s'occupe également des aspects suivants :

- collaborer avec des pays partageant les mêmes idées pour échanger les pratiques exemplaires et évaluer les possibilités de collaboration afin d'améliorer la coopération en matière de renvois (c'est-à-dire « le Groupe des cinq »);
- appuyer la collaboration entre IRCC, l'ASFC ainsi que le directeur et le directeur général (DG) d'AMC avec les chefs de mission des pays ciblés à Ottawa sur les questions de coopération en matière de renvois et de migration irrégulière;
- collaborer avec d'autres ministères partenaires pour élaborer et diffuser des messages sur les réussites des projets de l'ECCEM, qui seront utilisés dans le cadre des engagements diplomatiques avec les pays ciblés incitatifs positifs à la coopération en matière de renvois; et
- participer et appuyer le GTR des SMA, notamment en apportant un soutien politique aux protocoles d'escalade à l'intention des pays non coopératifs ou récalcitrants (par exemple, en suspendant les demandes de visas temporaires).

L'EqCEM reçoit des propositions de projets au moyen d'appels de propositions ciblés, qui comprennent des activités de sensibilisation auprès d'organisations établies, ainsi que des propositions spontanées, qui sont reçues sporadiquement de la part d'organisations intéressées.

Les projets approuvés sont mis en œuvre par des organisations tierces, notamment l'OIM, l'ONUDC, l'ARK Group DMCC et le HCR. Les projets approuvés peuvent être soit :

- de petites initiatives distinctes (< 250 000 \$ sur 3 ans), notamment des voyages d'étude, des programmes de formation et/ou des ateliers; ou
- des subventions plus importantes pour mettre en œuvre l'aide au renforcement des capacités (250 000 à 3 millions de dollars sur 3 ans), y compris, mais sans s'y limiter, l'équipement et les ressources humaines.

Les projets financés dans le cadre de l'ECCEM visent à atteindre les deux objectifs suivants :

1. Aider les gouvernements nationaux, en fonction des besoins qu'ils ont eux-mêmes déterminés, à renforcer leurs capacités dans les domaines prioritaires de la gestion et de l'administration des migrations et de l'immigration.



2. Être un incitatif positif pour appuyer les objectifs du Canada en matière de renvois, notamment en augmentant la présentation en temps opportun des documents de voyage nécessaires afin de faciliter les renvois.

Profil du programme

En date du 31 mars 2025, IRCC a versé la totalité du budget de 21 millions de dollars du crédit 10 pour soutenir 13 projets dans les pays désignés.

- Conformément aux exigences du programme, chaque projet de renforcement des capacités cadrerait avec un ou plusieurs des domaines prioritaires de l’ECEM énoncés dans le tableau 1.
- Les financements prévus et versés ont été répartis entre les pays récalcitrants en matière de renvois et les pays en vue de la prévention, comme le montrent la Figure 1.

(CAVIARDÉ)

Figure 1. Financement versé selon le type de pays (exercice 2019-2020 à exercice 2023-2024)

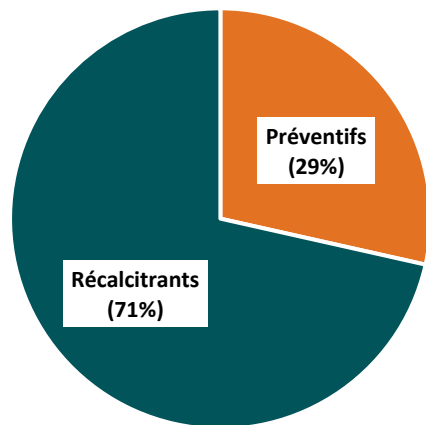


Tableau 1. Domaines prioritaires et nombre de projets pertinents liés à l’ECEM

Domaines prioritaires	Nombre de projets
Renforcement des politiques et procédures*	10
Renforcement de la migration régulière	9
Amélioration de la gestion des frontières	7
Prévention de la migration irrégulière	7
Autres priorités liées à la migration	4
Amélioration de la gestion de l’identité	1
Aide aux retours volontaires	0

*Renforcement des politiques et procédures nationales en matière d’immigration et de migration

Contexte de l'évaluation

Vue d'ensemble

Menée entre janvier 2024 et mars 2025, conformément aux exigences d'évaluation prévues dans la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor, l'évaluation de l'ECCEM visait à évaluer la pertinence et l'efficacité de l'enveloppe. La conception et l'approche de l'évaluation ont été déterminées en consultation avec les directions générales d'IRCC qui participent à la conception, à la gestion et à la mise en œuvre du programme.

Portée de l'évaluation

L'évaluation a porté sur les activités menées par IRCC dans le cadre des projets de renforcement des capacités financés par l'ECCEM et des engagements diplomatiques connexes entre février 2019 et décembre 2023. Elle a également porté sur le travail des partenaires de mise en œuvre chargés de la conception et de la réalisation des projets individuels dans les pays ciblés. Enfin, les contributions de l'ASFC et d'AMC ont également été prises en compte, compte tenu de la nature pangouvernementale de la mise en œuvre prévue de l'ECCEM.

Objectif de l'évaluation

Cette évaluation a principalement porté sur les résultats des projets financés par l'ECCEM, en examinant leur rôle dans le renforcement des capacités de certains gouvernements nationaux dans les domaines de la gestion et de l'administration de la migration et de l'immigration. Elle a également porté sur la mesure dans laquelle les projets financés par l'ECCEM ont constitué un incitatif positif pour appuyer les objectifs en matière de renvois, y compris leur rôle dans l'amélioration et la délivrance en temps opportun des documents de voyage facilitant les renvois.

De plus, l'évaluation a examiné le soutien plus large apporté par l'ECCEM aux objectifs définis dans la Stratégie en matière de protection frontalière et son rôle dans la promotion de la coopération bilatérale du gouvernement du Canada (GC) avec les pays ciblés.

Questions de l'évaluation

1. Dans quelle mesure l'ECCEM répond-elle à un besoin continu?
2. Dans quelle mesure l'ECCEM soutient-elle les objectifs du gouvernement dans le domaine de la diplomatie des migrations?
3. Dans quelle mesure l'ECCEM est-elle gérée et coordonnée efficacement entre les partenaires du programme?
4. Dans quelle mesure l'ECCEM a-t-elle aidé certains gouvernements nationaux à renforcer leurs capacités dans les domaines prioritaires de la gestion et de l'administration des migrations et de l'immigration?
5. Dans quelle mesure l'ECCEM constitue-t-elle un incitatif à appuyer les objectifs en matière de renvois?

Méthodologie

Examen de la documentation

Un examen approfondi des documents relatifs à l'ECCEM a été réalisé. Il s'agit notamment des documents fondamentaux, des lettres de mandat, des notes d'information et des présentations. Il s'agit également des propositions de projets et des rapports de rendement, des notes de réunions et des comptes rendus de décisions du GTR des SMA, des orientations du programme et des procédures opérationnelles normalisées, des recherches universitaires, etc.

Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues semi-structurées (n=26) ont été menées avec des représentants des directions générales d'IRCC, des autres ministères (ASFC, AMC, SP), des organisations partenaires chargées de la mise en œuvre (HCR, OIM, ONUDC) et de l'US Immigration and Customs Enforcement (ICE) (Bureau de l'immigration et de l'exécution des douanes des États-Unis).

Les entrevues formelles ont été complétées par des consultations ponctuelles ainsi que par des demandes d'informations et d'éclairages supplémentaires.

Questions du groupe de discussion

Des discussions de groupe pour l'évaluation (n=8) ont été menées avec les bénéficiaires du projet. **(CAVIARDÉ)**

Examen des données

Une analyse des données de l'inventaire des renvois de l'ASFC a été effectuée, en particulier en ce qui concerne le nombre de documents de voyage demandés et reçus entre 2019 et 2024 pour les principaux pays récalcitrants aux renvois.

Une analyse des statistiques de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) sur les demandes d'asile et des statistiques d'IRCC sur les demandeurs d'asile a également été réalisée afin de déterminer les tendances en matière de demandes d'asile au cours de la période de référence de l'évaluation.

Limites et mesures d'atténuation

L'évaluation a rencontré certaines limites, décrites ci-dessous. Ces limites ont été largement compensées par la triangulation, qui a permis de d'élaborer et de valider des constats et des résultats d'évaluation solides.

- La connaissance limitée de l'ECCEM dans les autres ministères concernés a entravé la désignation de répondants, ce qui a entraîné un déséquilibre de l'information entre les différents ministères. Certains informateurs clés ont refusé de participer à l'évaluation ou n'ont pas répondu aux demandes d'entrevue. Parmi ceux qui ont accepté de participer, peu d'informateurs clés d'autres ministères connaissaient le contexte complet de l'enveloppe et des projets associés. L'évaluation a atténué le faible taux de participation en trouvant d'autres répondants grâce à une technique en boule de neige.
- En raison des activités distinctes de chaque projet, des résultats attendus, des calendriers échelonnés et des contextes géopolitiques, il a été difficile de regrouper les résultats d'ensemble du renforcement des capacités en un récit cohérent.
- Le suivi et l'établissement de rapports limités et incohérents sur les engagements diplomatiques dans les ministères du gouvernement (au Canada et à l'étranger) ont rendu difficile l'évaluation de l'efficacité de l'ECCEM en tant qu'outil diplomatique.
- **(CAVIARDÉ)**
- **(CAVIARDÉ)**
- Les données du programme, en particulier celles relatives au nombre de renvois, n'étaient disponibles que jusqu'au quatrième trimestre 2023-2024.

Besoin continu

Constat 1 : Il existe un besoin manifeste et constant de renforcer l'engagement en matière de migration avec les pays récalcitrants en matière de renvois.

Pressions constantes sur le système d'octroi de l'asile du Canada

Les risques et les pressions qui ont conduit à la création de l'ECM, et plus largement la SPF, persistent, le nombre de demandes d'asile au Canada continuant d'augmenter. En 2024, un total de 171 900 demandes d'asile ont été traitées par l'ASFC et IRCC, dépassant le record de 143 355 enregistré en 2023⁴. Le chiffre de 2024 représente une augmentation de 186 % par rapport à 2019 (64 020), l'année où l'enveloppe a été établie. **(CAVIARDÉ)**

(CAVIARDÉ)

Manque de coopération persistant

Le nombre annuel de renvois effectués par le Canada a considérablement augmenté au cours de la période de référence de l'évaluation, tant dans les principaux pays récalcitrants que dans les pays visés par les mesures préventives. Le nombre de renvois en cours reste élevé **(CAVIARDÉ)**. Les obstacles liés aux documents de voyage (DV) demeurent un obstacle majeur à l'exécution en temps voulu des mesures de renvois **(CAVIARDÉ)**. Ces difficultés transparaissent aussi dans les entrevues et l'examen des documents et soulignent systématiquement le manque de coopération de certains gouvernements étrangers dans la délivrance des DV, ce qui constitue un risque important pour le renvoi en temps opportun des étrangers interdits de territoire par l'ASFC.

Compte tenu des tendances actuelles en matière de demandes d'asile, le nombre de cas en attente devrait encore augmenter, en particulier dans les principaux pays récalcitrants en matière de renvois.

Ces questions font l'objet d'une attention croissante et sont au cœur du débat public et politique au Canada. À la fin de l'année 2024, le Plan frontalier du Canada a instauré de nouvelles mesures renforcées afin d'améliorer le taux de renvois et de réduire le nombre actuel de demandes d'exécution en matière d'immigration⁵.

(CAVIARDÉ)

⁴ [Demandes d'asile par année – Canada.ca](#) (données communiquées en mars 2025)

⁵ [Le Plan frontalier du Gouvernement du Canada : investissements importants pour renforcer la sécurité des frontières et notre système d'immigration – Canada.ca](#)

Besoin continu

(Suite) Constat 1 : Il existe un besoin manifeste et continu de renforcer l'engagement en matière de migration avec les pays récalcitrants en matière de renvois.

Un paysage migratoire de plus en plus fluide et complexe

Le paysage mondial de la migration et de la protection internationale devient de plus en plus complexe et imprévisible, sous l'effet de multiples crises, de l'augmentation des déplacements et de l'évolution de la perception des migrants et des réfugiés par le public. En conséquence, les pays accordent une importance accrue à l'amélioration de leurs processus et de leurs politiques de gestion des flux migratoires irréguliers et mixtes. Cette dynamique pourrait également renforcer la résistance de certains pays récalcitrants à faciliter le retour des étrangers interdits de territoire. Cette situation en évolution présente à la fois des défis et des possibilités importantes pour le Canada de s'engager avec les gouvernements étrangers dans les domaines de la migration et de la gestion des frontières.

Harmonisation avec le mandat et la mission d'IRCC

Les engagements liés à la migration sont conformes à la législation fondamentale d'IRCC et appuient la mise en œuvre efficace du mandat du Ministère, en particulier pour ce qui est de relever les défis de la migration mondiale et de maintenir le soutien du public à l'immigration. Ces engagements contribuent aux efforts plus larges déployés par IRCC visant à décourager les migrations irrégulières et à soutenir les retours, renforçant ainsi l'intégrité des systèmes de migration et d'octroi de l'asile du Canada. Cela permet de préserver la confiance du public dans la capacité du Canada à gérer efficacement les migrations tout en respectant ses obligations internationales à l'égard des réfugiés.

Besoin d'une aide au renforcement des capacités dirigée par IRCC

Au-delà de la nécessité de poursuivre un engagement dans ce domaine, l'évaluation a mis en évidence un besoin continu d'aide au renforcement des capacités dirigée par IRCC. Les documents, les entrevues et les discussions de groupe montrent tous que, compte tenu de son mandat et de son expertise, IRCC est bien placé pour aider d'autres pays à élaborer des outils et des politiques visant à gérer les migrations, à renforcer les systèmes d'octroi de l'asile et à relever les défis liés aux migrations.

Résultats

Constat 2 : Les projets financés par l’ECCEM ont été largement considérés comme ayant renforcé la capacité des autorités gouvernementales ciblées, même si les résultats aient été variables d’un projet à l’autre.

L’examen des documents, les entrevues et les discussions de groupe indiquent que les projets individuels correspondaient aux besoins autoévalués des autorités gouvernementales ciblées. **(CAVIARDÉ)**

Points forts des résultats en matière de renforcement des capacités

- Le financement de l’ECCEM a aidé les autorités d’un pays bénéficiaire à identifier deux trafiquants de personnes et à extraditer un troisième afin qu’il soit poursuivi en justice. De plus, le soutien a permis d’identifier et de secourir 100 victimes de la traite de personnes.
- Le soutien de l’ECCEM a permis à l’agence nationale pour les réfugiés d’un pays bénéficiaire de plus que doubler sa capacité d’enregistrement des demandes d’asile. Plus précisément, il a contribué à faire passer la capacité moyenne de 1 380 cas par mois en 2022 à 2 900 cas par mois en 2023.
- Le financement de l’ECCEM a permis de soutenir les efforts plus large déployés par les responsables de l’application de la loi dans un pays bénéficiaire pour enquêter sur plus de 1 000 cas de traite de personnes et de trafic de migrants et engager des poursuites.

Les participants aux groupes de discussion se sont déclarés très satisfaits des résultats et des progrès des projets de renforcement des capacités mis en œuvre dans leurs pays respectifs. Ils ont indiqué qu’ils souhaitaient vivement continuer à collaborer avec le CG sur la gestion des migrations et des frontières et se sont montrés optimistes quant au fait que les projets renforceront leurs capacités de manière significative et durable.

Nuances dans les résultats globaux

Les projets qui ont financé l’acquisition d’infrastructures technologiques et physiques ont eu des effets tangibles sur la capacité des autorités chargées des migrations et des frontières dans leurs pays respectifs.

D’autres projets étaient de nature plus abstraite et axés sur l’élaboration de politiques, de cadres, de processus, d’échange de renseignements et de formations au niveau national, sans l’acquisition d’infrastructures physiques ou technologiques pour renforcer les capacités opérationnelles. Peu de preuves tangibles d’une amélioration de la gestion des migrations et des frontières ont été attribuées à ces projets. Néanmoins, les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion ne se sont pas découragés, reconnaissant que les projets de cette nature prennent naturellement plus de temps pour produire des résultats.

Bien que plusieurs exemples de progrès et de renforcement des capacités aient été relevés, la plupart des projets financés par l’ECCEM sont encore en cours ou suivent une approche progressive. Au moment de l’évaluation, seuls les projets dans un pays étaient terminés. Compte tenu de la nature continue ou progressive de la plupart des projets financés par l’ECCEM et du peu de temps écoulé, il est trop tôt pour évaluer pleinement les résultats des projets ou pour les attribuer à l’amélioration de la gestion des migrations et des frontières.

Les entrevues avec IRCC, les autres ministères et les partenaires de mise en œuvre ont permis d’obtenir des informations supplémentaires sur le soutien au renforcement des capacités, en présentant les courts délais des projets (2 à 3 ans) et les montants de financement relativement faibles comme facteurs susceptibles d’entraver l’obtention de résultats tangibles.

Résultats

(Suite) Constat 2 : Les projets financés par l’ECEM ont été largement considérés comme ayant renforcé la capacité des autorités gouvernementales ciblées, même si les résultats variaient d’un projet à l’autre.

Facteurs externes ayant une incidence sur les résultats du projet

L’examen des documents, les entrevues et les groupes de discussion ont mis en évidence plusieurs facteurs externes qui ont eu une incidence sur la mise en œuvre et les résultats des projets de renforcement des capacités.

(CAVIARDÉ)

Principaux facteurs contribuant à la réussite

Il ressort des entrevues et des groupes de discussion que le maintien d’une communication et d’une coordination étroites entre IRCC, les partenaires chargés de la mise en œuvre et les bénéficiaires des projets est essentiel pour surmonter les difficultés qui se présentent. Les partenaires de mise en œuvre et les bénéficiaires des projets ont également reconnu l’importance d’aligner les projets de renforcement des capacités sur les besoins mentionnés par les pays bénéficiaires, ce qui a contribué à favoriser l’appropriation et l’adhésion et à soutenir la durabilité de l’incidence des projets à l’avenir. Cela favorise également l’autonomie et la responsabilisation des organisations bénéficiaires.

(CAVIARDÉ)

Résultats

Constat 3 : L'ECCEM a soutenu efficacement les efforts d'IRCC en matière de diplomatie des migrations, en créant un espace de dialogue constructif entre les partenaires dans les domaines de la migration et de la gestion des frontières.

Comme indiqué dans le modèle logique (annexe A), l'ECCEM visait à créer des occasions pangouvernementales de dialogue constructif entre partenaires sur les questions migratoires qui les préoccupent. Dans l'ensemble, l'évaluation a montré que, même si l'ECCEM a créé ces occasions, son efficacité en tant qu'outil diplomatique a été limitée par le fait que les ministères fédéraux concernés n'ont pas pleinement tiré parti des projets dans le cadre de leurs engagements respectifs avec les gouvernements ciblés.

Engagements bilatéraux

Les personnes interrogées ont généralement soutenu l'idée que les projets financés par l'ECCEM pouvaient contribuer à établir ou à renforcer les relations bilatérales, en soulignant qu'ils pouvaient favoriser la bonne volonté et promouvoir un dialogue plus équilibré. Le programme de l'ECCEM est largement perçu comme un ensemble de « bonnes nouvelles » qui peuvent être exploitées pour faciliter un engagement plus profond et des discussions plus difficiles. Les autorités gouvernementales étrangères consultées dans le cadre des groupes de discussion ont confirmé cette perception, en exprimant leur reconnaissance pour le financement de l'ECCEM et en saluant les résultats du projet. Ils ont également souligné l'importance de leurs relations avec le Canada, reconnaissant le gouvernement du Canada comme un partenaire fiable et digne de confiance.

L'évaluation a mis en évidence les efforts déployés par IRCC pour tirer parti de l'ECCEM à l'étranger, en particulier dans le cadre des missions d'établissement de la portée et de suivi de projet menées par l'EqCEM. Les entrevues et les documents mettent en évidence des exemples où ces visites ont été utilisées pour établir des relations et faciliter les discussions, tout en fournissant des données et des informations précieuses pour éclairer les considérations politiques plus larges d'IRCC et des autres ministères.

Toutefois, les preuves de la façon dont les autres ministères tirent parti de l'ECCEM sont négligeables. **(CAVIARDÉ)** L'évaluation n'a trouvé aucune référence précise ni confirmation que l'ECCEM ait été utilisée ou prise en

compte dans les discussions menées par l'ASFC avec le personnel diplomatique des pays ciblés basé à Ottawa.

Peu d'éléments attestent d'une coordination interministérielle pour l'élaboration d'un langage diplomatique sur les projets et la détermination de la manière dont il devrait être utilisé. Par ailleurs, les entrevues avec le personnel d'IRCC et des autres ministères révèlent l'absence de mécanismes suffisants et cohérents de suivi et d'établissement de rapports sur les engagements à venir et déjà réalisés. Les personnes interrogées ont également fait état de problèmes de communication et de coordination qui ont entravé la communication en temps voulu des messages clés et des résultats du projet, ce qui a nui à leur connaissance de l'enveloppe et a limité les possibilités d'utiliser l'ECCEM comme outil diplomatique.

Engagements internationaux

L'évaluation a relevé plusieurs exemples d'engagements d'IRCC avec des pays aux vues similaires, ce qui a donné l'occasion d'échanger des renseignements, de partager les enseignements tirés et de discuter des pratiques exemplaires. Les personnes interrogées ont notamment souligné l'utilité des réunions avec les partenaires du M5 pour connaître leurs positions et leurs stratégies en matière de renvois et pour aligner le langage et les approches afin d'assurer la cohérence des messages lors des discussions avec les pays récalcitrants en matière de renvois. Toutefois, il existe peu d'éléments permettant de savoir si ou comment IRCC ou les autres ministères ont utilisé ces renseignements dans la pratique.

De plus, les entrevues et la documentation montrent que l'ECCEM, et le renforcement des capacités en général, ont été évoqués dans les discussions multilatérales sur l'asile, les retours et la mobilité de la main-d'œuvre. Elle a également été utilisée pour démontrer le leadership du Canada dans les forums internationaux, tels que la Déclaration de Los Angeles et le Forum mondial sur les réfugiés.

Résultats

Constat 4 : L'ECCEM n'a pas réussi, dans l'ensemble, à encourager la coopération en matière de renvois avec les pays ciblés.

Les éléments tirés de l'examen des documents, des données administratives et des entrevues montrent que la coopération avec les pays récalcitrants en matière de renvois ne s'est pas améliorée depuis la création de l'ECCEM.

Récalcitrance persistante

L'examen des documents et les entrevues indiquent que les renvois sont constamment retardés en raison d'engorgements à différents stades du processus. Ces retards sont dus à la lenteur de la correspondance des hauts-commissariats / ambassades ou consulats respectifs à Ottawa, à l'obligation de passer des entrevues en personne, à la courte période de validité des DV et à d'autres facteurs. Les personnes interrogées de l'ASFC et de la Sécurité publique (SP) ont exprimé leur frustration face aux obstacles et aux contretemps persistants dans l'obtention de DV de la part de certains gouvernements étrangers, soulignant que l'ECCEM n'a pas incité à la délivrance rapide ou prévisible de documents de voyage. Ceci est corroboré par les données de l'ASFC sur l'évolution d'une année à l'autre et la rapidité de délivrance des documents de voyage.

Approche indirecte

L'ECCEM a adopté une approche indirecte pour communiquer les attentes du Canada en ce qui a trait à la coopération en matière de renvois, afin d'éviter les discussions et les engagements de type « donnant-donnant » avec les pays ciblés. De nombreuses personnes interrogées d'IRCC et d'autres ministères ont reconnu que cette approche n'avait pas donné les résultats escomptés, la plupart d'entre elles préconisant une approche plus directe. Elles ont également suggéré que même si des progrès avaient été réalisés en matière de renvois, il serait difficile de les attribuer à l'ECCEM.

Engagement diplomatique non coordonné

Comme indiqué précédemment, l'ECCEM n'a pas été pleinement utilisée comme outil diplomatique. L'évaluation a mis en évidence un manque de synchronisation entre les engagements dans les pays – ceux avec les autorités gouvernementales au courant des projets – et le personnel des consulats et des hauts-commissariats / ambassades des pays ciblés à Ottawa, où les documents de voyage sont délivrés. Ce décalage s'est révélé être un défi de taille, encore

aggravé par l'insuffisance des efforts de renforcement des capacités déployés par les ministères concernés du gouvernement du Canada dans leurs interactions avec les pays ciblés, ainsi que par le manque de cohérence dans le suivi des engagements et des résultats. Les entrevues indiquent que ces difficultés sont en partie dues à des problèmes de coordination entre les ministères.

Certaines personnes interrogées ont évoqué le court délai imparti à l'ECCEM et le temps nécessaire pour renforcer les relations diplomatiques. Elles ont reconnu que le délai était peut-être trop court pour obtenir des résultats significatifs tant pour les projets de renforcement des capacités que les engagements diplomatiques connexes, ce qui limite ainsi les améliorations potentielles de la coopération en matière de renvois avec les pays ciblés.

Toutefois, une avancée prometteuse pourraient survenir dans certains pays ciblés, puisque des accords non contraignants sur la coopération en matière de renvois sont en cours de négociation. **(CAVIARDÉ)**

Autres facteurs influents

Les données issues des entrevues indiquent d'autres facteurs susceptibles d'influer sur l'efficacité d'une approche fondée sur des incitatifs positifs. Par exemple, certaines personnes interrogées ont indiqué qu'IRCC n'avait pas la présence physique nécessaire à l'étranger pour atteindre pleinement les objectifs de diplomatie des migrations de l'ECCEM, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de projets de renforcement des capacités. IRCC dépendrait d'AMC, dont le mandat et les priorités pourraient ne pas mettre l'accent sur ces projets ou sur des objectifs plus larges en matière de renvois. De même, certains ont reconnu que le Canada n'a pas le même niveau d'influence diplomatique sur la scène internationale que certains pays aux vues similaires. Il convient également de noter que l'ECCEM devait être un outil parmi d'autres permettant de relever les défis liés aux renvois.

Enfin, les personnes interrogées de l'ASFC et de la SP ont souligné que certaines politiques d'intérêt public d'IRCC ont nui aux efforts en matière de renvois et envoyé un message contradictoire aux pays récalcitrants (p. ex., la politique d'intérêt public de 2023 visant les VRT).

Conception et mise en œuvre

Constat 5 : Une part importante des fonds de l'ECCEM n'a pas été dirigée vers les pays les plus susceptibles d'atteindre les résultats escomptés.

(CAVIARDÉ)

L'évaluation a soulevé des questions sur la conception et l'utilisation stratégique des fonds. Plus précisément, une ambiguïté subsiste quant à la raison pour laquelle les pays préventifs étaient prioritaires tandis que d'autres pays récalcitrants aux renvois offraient des possibilités plus tangibles de faire progresser les objectifs du Canada en matière de renvois.

Pays préventifs

L'ECCEM, tel que décrit dans la présentation au Conseil du Trésor, a été conçue pour inclure le financement du soutien au renforcement des capacités et de l'engagement avec les pays qui risquent de devenir récalcitrants.

La priorité accordée au sein du groupe élargi des pays préventifs s'appuie sur trois indicateurs clés : le nombre total de demandes d'asile et le classement, les taux de rejet par la CISR et les tendances sur trois ans en matière de demandes d'asile. **(CAVIARDÉ)** La justification de l'inclusion des pays préventifs dans l'enveloppe plus large n'est toutefois ni claire ni bien documentée. Les personnes interrogées ont généralement eu du mal à expliquer ou à justifier leur inclusion et les résultats escomptés.

Il a été constaté que les activités menées dans les pays préventifs s'écartaient de l'approche traditionnelle de l'ECCEM. Les projets dans ces pays ne nécessitent pas l'examen ou l'approbation du GTR des SMA. En conséquence, les plans d'action et les PMRR propres à chaque pays n'ont pas été élaborés pour les pays préventifs. L'évaluation n'a révélé aucun objectif clair pour les engagements préventifs, ni aucun indicateur ou donnée de référence permettant de suivre les progrès accomplis. Contrairement aux pays récalcitrants en matière de renvois, les données relatives à la délivrance de DV pour les pays préventifs ne font pas l'objet d'un suivi.

De surcroît, l'une des fonctions clés de l'ECCEM est sa capacité à être utilisée à des fins diplomatiques pour encourager la coopération en matière de renvois, à savoir la délivrance de documents de voyage. Étant donné que les pays préventifs ne sont pas récalcitrants, il existe une incertitude quant à la façon dont ces projets peuvent être utilisés et à quelles fins. Plus précisément, les mesures ou les réponses que le GC attend de ces pays lorsqu'il utilise les projets ne sont pas claires.

(CAVIARDÉ)

Conception et mise en œuvre

Constat 6 : Les partenaires de mise en œuvre sélectionnés ont mené à bien la coordination et la réalisation des différents projets de renforcement des capacités.

Efficacité des partenaires de mise en œuvre

Les éléments tirés de l'examen des documents, des entrevues et des discussions de groupe ont confirmé que l'OIM, le HCR et l'ONUDC étaient des partenaires efficaces dans la mise en œuvre des projets de renforcement des capacités de l'ECCEM.

En tant qu'agences des Nations unies, les partenaires de mise en œuvre sélectionnés disposent à la fois de l'expertise et de la capacité nécessaires pour soutenir la proposition ciblée et l'approche d'établissement de la portée de l'ECCEM, ce qui a permis de garantir l'alignement sur les besoins évalués par les pays ciblés et de compléter les initiatives pertinentes financées par d'autres donateurs dans les pays respectifs. Les partenaires de mise en œuvre ont également tiré parti de leurs relations de longue date avec les bénéficiaires des projets, ce qui a facilité leur adhésion et la progression des projets de renforcement des capacités, même lorsque la lenteur des processus bureaucratiques entraînait des retards.

Coordination et coopération avec IRCC

Les personnes interrogées ont généralement souligné les relations positives entre les partenaires de mise en œuvre et le personnel de l'IRCC, caractérisée par des rôles et des responsabilités clairement définis, des canaux de communication ouverts et efficaces et une confiance mutuelle. Cette étroite collaboration aurait contribué à la bonne exécution des projets, en favorisant des relations de travail productives et coordonnées.

Principaux défis cernés

Les partenaires de mise en œuvre et le personnel d'IRCC ont toutefois décrit les processus de demande et d'approbation comme étant longs et méticuleux, et certains ont souligné des allers-retours inutiles et évitables. Certaines personnes interrogées ont indiqué que les exigences en matière de rapports étaient plus lourdes que celles généralement rencontrées avec d'autres pays donateurs, en particulier si des demandes de rapports ponctuelles étaient formulées. Cela aurait alourdi la charge de travail administrative, détournant l'attention et les ressources des activités principales du projet.

Tout en reconnaissant le caractère exhaustif de ces exigences, les personnes d'IRCC interrogées ont expliqué que cela découlait de leur besoin de rendre compte à la fois des résultats propres au projet et de démontrer l'alignement sur les priorités générales du gouvernement.

(CAVIARDÉ)

Conception et mise en œuvre

Constat 7 : Les difficultés de communication et de coordination entre les ministères, combinées à des mandats divergents, ont entravé certains aspects du processus global de mise en œuvre.

La mise en œuvre réussie de l'ECCEM était envisagée comme un effort pangouvernemental, reposant sur la contribution et les activités de divers ministères du GC, en particulier pour tirer parti du financement dans le cadre d'engagements diplomatiques. L'examen des documents, ainsi que les observations des personnes d'IRCC et des autres ministères interrogées, ont permis de cerner plusieurs facteurs qui ont entravé la mise en œuvre complète et efficace.

Mandats et priorités ministériels divergents

Les différents ministères du GC participant à la mise en œuvre de l'ECCEM, en particulier dans l'exploitation diplomatique des projets, ont des priorités, des mandats, des approches opérationnelles et des relations bilatérales avec les pays ciblés qui diffèrent. Les données issues des entrevues révèlent que l'ASFC et AMC ont souvent eu du mal à s'entendre sur une vision commune de la « réussite » et sur l'approche la plus efficace pour atteindre les résultats escomptés, un défi lié à l'ECCEM en tant que composante de la SPF au sens large. Cela s'explique en grande partie par l'orientation opérationnelle de l'ASFC et l'accent mis par AMC sur le maintien des relations bilatérales. Ce défi s'est présenté dans le contexte de l'utilisation des projets financés par l'ECCEM en tant qu'outil diplomatique et de l'utilisation efficace des protocoles d'escalade.

Manque de clarté des rôles et des responsabilités

Les entrevues et l'examen des documents montrent qu'il y a eu une volonté initiale d'adopter une approche pangouvernementale pour la mise en œuvre de l'ECCEM. Cette démarche a été soutenue par l'inclusion de projets financés par l'ECCEM dans les différents PMRR et les plans d'action nationaux pour les principaux pays récalcitrants en matière de renvois. Élaborés et approuvés conjointement par les SMAD concernés, ces documents décrivent les rôles et les responsabilités des ministères en ce qui concerne la mise en œuvre de l'ECCEM.

Toutefois, ces documents n'ont pas permis d'orienter efficacement les efforts au niveau opérationnel et, au fil du temps, la connaissance de l'ECCEM des autres ministères s'est estompée. Les personnes interrogées ont souvent lié ce déclin au taux de roulement élevé du personnel au sein de l'ASFC et d'AMC, ce qui a créé une lacune dans le transfert des connaissances concernant les objectifs visés par l'enveloppe et les rôles et responsabilités des ministères pour les atteindre. Cela a entraîné un manque d'appropriation et de responsabilisation, les ministères ne sachant pas exactement quelles étaient leurs responsabilités spécifiques et comment leurs rôles s'inscrivaient dans l'effort global.

L'évaluation a révélé une grande incertitude quant à savoir quel ministère – AMC ou IRCC – détient la responsabilité globale de la diplomatie des migrations. Dans la pratique, cela a semé la confusion et fait manquer des occasions de s'engager dans ce domaine. Cela a également limité la capacité d'IRCC à assurer une représentation suffisante lors des engagements liés aux migrations au Canada et à l'étranger.

Communication et coordination insuffisantes

De manière générale, les personnes interrogées au sein des autres ministères ne connaissent pas bien l'ECCEM et les projets qu'il finance. Cela s'explique en partie par l'absence de canaux de communication centralisés et d'outils communs pour le suivi des activités et des résultats.

L'information provenant du GTR des SMA et des réunions de travail connexes ne sont pas parvenues efficacement aux personnes chargées d'exploiter les projets et de stimuler l'engagement diplomatique avec les pays ciblés. L'évaluation a révélé qu'il existait peu de preuves de l'existence de canaux de communication formels ou de mécanismes de coordination pour l'ECCEM au-delà du GTR des SMA lui-même. Bien qu'il semble que des groupes de travail interministériels aient été créés pour échanger des renseignements et coordonner les efforts de renforcement des capacités en matière de migration, ces groupes se seraient réunis peu souvent et auraient perdu de leur élan après la pandémie de COVID.

Conception et mise en œuvre

(Suite) Constat 7 : Les difficultés de communication et de coordination entre les ministères, combinées à des mandats divergents, ont entravé le processus global de mise en œuvre.

Lacunes dans la mesure du rendement et les données pertinentes

Le principal mécanisme de mesure du rendement conçu pour suivre et évaluer les résultats de l'ECCEM est le cadre de mesure de rendement (CMR), qui décrit les résultats escomptés de l'enveloppe et les principaux indicateurs de rendement utilisés pour les mesurer. L'une des principales sources de données sous-utilisées pour la mesure du rendement était les PMRR propres à chaque pays dirigés par l'ASFC. De nombreux indicateurs des PMRR, qui sont censés recueillir des données auprès d'AMC, de l'ASFC et d'IRCC, auraient pu être intégrés dans le CMR de l'ECCEM afin de rationaliser la collecte des données sur la mesure du rendement pour l'ECCEM. L'évaluation a toutefois révélé que la coordination de la collecte de données entre les ministères du GC pour les indicateurs de rendement des PMRR était limitée. Cela a nui à l'efficacité du suivi du rendement, de l'évaluation des résultats et de la reddition de comptes globale. Comme indiqué dans le constat 5, les PMRR n'ont pas été élaborés pour les pays préventifs, ce qui a contribué à creuser davantage les lacunes importantes dans l'ensemble des résultats.

L'ECCEM visait à encourager la coopération en matière de renvois, mesurée en grande partie par le volume et la rapidité de la délivrance des DV, qui sont inclus dans les PMRR. Les entrevues, l'analyse des données et les documents ont montré que les données disponibles pour évaluer les changements dans la délivrance des DV, et donc l'efficacité de l'ECCEM en tant qu'incitatif positif, étaient insuffisantes. Des lacunes ont notamment été constatées dans les données annuelles relatives au nombre de personnes ajoutées à l'inventaire de travail, ce qui rend difficile la détermination du rythme auquel les pays délivrent des DV. Les données relatives à la délivrance des DV n'ont fait l'objet d'aucun suivi pour les pays préventifs.

Enfin, bien que l'efficacité de l'ECCEM repose sur la collaboration interministérielle pour tirer parti des projets sur le plan diplomatique, l'évaluation n'a trouvé aucun référentiel central permettant de suivre ou de rendre compte des engagements du GC ou des possibilités à venir au niveau opérationnel. Cela a été jugé comme un obstacle à une coordination rationalisée et a créé des difficultés pour gérer efficacement et tirer parti des opportunités de mettre à profit l'ECCEM dans les différents ministères. L'absence de ces données a également limité la capacité à établir une corrélation entre les résultats des projets et les engagements diplomatiques d'une part, et les données sur la délivrance de documents de voyage et la coopération plus large en matière de retours, d'autre part.

Conclusions et recommandations

Conclusions

Les risques et les pressions qui ont conduit à l'établissement de l'ECCEM persistent et continuent d'évoluer, ce qui montre clairement la nécessité de renforcer l'engagement en matière de migration et les efforts de dissuasion à l'égard des pays récalcitrants en matière de renvois.

Les projets financés dans le cadre de l'ECCEM se sont révélés efficaces à deux niveaux. Premièrement, les projets individuels ont répondu aux besoins déterminés par les pays ciblés et ont apporté une contribution importante à leurs capacités de gestion des migrations et des frontières. Cela s'explique en partie par la sélection efficace par IRCC des partenaires de mise en œuvre, qui possèdent de l'expertise et des réseaux nécessaires dans le pays et dans le domaine concerné.

Deuxièmement, les projets financés dans le cadre de l'ECCEM ont donné des résultats positifs et des récits qui peuvent être exploités pour renforcer les relations bilatérales, faciliter la coopération en matière de renvois et faire progresser les priorités plus larges du gouvernement du Canada. Toutefois, les ministères pertinents n'ont pas pleinement tiré parti de ces possibilités ou n'ont pas capitalisé sur les résultats des projets dans le cadre d'engagements bilatéraux au Canada ou à l'étranger.

Il n'y a pas eu d'amélioration tangible du nombre de renvois dans les pays ciblés qui puisse être attribuée à l'ECCEM. Les gouvernements ciblés ne coopèrent toujours pas pour fournir ou délivrer des DV, ce qui continue d'avoir des répercussions considérables sur la capacité de l'ASFC à renvoyer en temps voulu les étrangers interdits de territoire.

Cela était associé à l'utilisation limitée des projets par les ministères pertinents dans leurs interactions avec les pays ciblés, ce que les personnes interrogées ont attribué à des difficultés de communication et de coordination entre les ministères. La mise en œuvre a été encore plus limitée par l'approche indirecte de l'ECCEM en matière d'engagement diplomatique avec les pays ciblés, ainsi que par les objectifs et la portée générale de l'enveloppe.

En outre, il existait une ambiguïté quant aux raisons pour lesquelles des pays préventifs avaient été priorisés par rapport à certains pays récalcitrants qui offraient pourtant des occasions plus concrètes de faire progresser les objectifs du Canada en matière de renvois.

Le programme de l'ECCEM a été inclus dans la Stratégie en matière de protection frontalière à titre d'initiative pilote visant à vérifier si le renforcement des capacités pouvait servir d'incitatif positif pour encourager la coopération en matière de renvois. Dans l'ensemble, il n'est pas possible de conclure si une approche incitative pourrait améliorer efficacement la coopération en matière de renvois, étant donné que plusieurs activités essentielles à sa réussite n'ont pas été menées et que divers problèmes de conception et de mise en œuvre du programme ont influé sur les résultats globaux.

Bien que l'ECCEM ait officiellement pris fin le 31 mars 2025, la coopération en matière de renvois demeure une priorité pour le GC. Plusieurs projets financés par l'ECCEM sont toujours en cours de mise en œuvre et les résultats continuent d'apparaître. Ces résultats présentent une valeur stratégique et peuvent encore être mis à profit pour appuyer les objectifs du Canada en matière de renvois et renforcer les relations bilatérales avec les pays bénéficiaires, même après leur mise en œuvre complète – à condition que certains défis identifiés soient relevés. De plus, les constats de l'évaluation concernant la conception et la mise en œuvre de l'ECCEM offrent des enseignements importants qui peuvent éclairer et renforcer la programmation à l'avenir.

Conclusions et recommandations (suite)

Recommandation thème 1 : Appui des objectifs du Canada en matière de renvois

Compte tenu du mandat et rôle d'IRCC dans le domaine de la migration, l'évaluation a montré qu'il était nécessaire que le Ministère continue à appuyer les objectifs du Canada en matière de renvois.

Recommandation 1 : Compte tenu du mandat et des responsabilités particulières d'IRCC, le Ministère devrait élaborer une approche interne et prospective visant à :

- a) Explorer des options pour poursuivre des efforts d'engagement en matière de migration avec les pays jugés récalcitrants en matière de renvois ou risquant de le devenir; et
- b) Examiner les options et les outils disponibles pour soutenir les objectifs plus larges du Canada en matière de renvois.

Recommandation thème 2 : Exploitation diplomatique des résultats de l'ECCEM

Plusieurs défis touchant la mise en œuvre de l'ECCEM découlent du réseau complexe des intervenants concernés, dont trois ministères clés du GC : l'ASFC, AMC et IRCC. Un thème récurrent dans les constats de l'évaluation est l'absence de rôles et de responsabilités clairement définis entre les ministères. Ce manque de clarté a entravé l'effet de levier diplomatique des projets et l'application de protocoles d'escalade lorsque les incitatifs positifs sont insuffisants. Il a également rendu difficile la mise en place de mécanismes de reddition de comptes solides.

Recommandation 2 : Pour renforcer la diffusion et l'utilisation des résultats des projets de l'ECCEM et réaffirmer la valeur des initiatives de renforcement des capacités, IRCC devrait :

- a) En consultation avec l'ASFC et AMC, clarifier les rôles et les responsabilités entre les ministères pour la mise à profit des projets de l'ECCEM au Canada et à l'étranger, en établissant des liens clairs entre ces rôles afin d'assurer une meilleure coordination; et
- b) Établir un plan pour la diffusion continue des résultats des projets aux partenaires concernés du GC (ASFC et AMC) de manière cohérente et en temps voulu. Pour ce faire, IRCC devrait s'appuyer sur les mécanismes formels existants (par exemple, le GTR des SMA), tout en explorant des pistes au niveau opérationnel pour une diffusion plus efficace.

Résumé des leçons

Trois leçons ont été retenues pour être prises en compte dans les futurs programmes de renforcement des capacités, le cas échéant :

Leçon 1 : Les modalités du programme concernant le financement au titre du crédit 10 de programmes de renforcement des capacités pourraient devoir être restructurées afin de permettre des investissements dans des projets qui appuient efficacement les objectifs et les priorités directs et indirects.

Leçon 2 : Il pourrait être nécessaire de prolonger les échéanciers pour tenir compte de manière plus réaliste du temps nécessaire pour que les projets de renforcement des capacités atteignent les résultats souhaités.

Leçon 3 : Le Ministère aurait intérêt à limiter les exigences en matière de rapports pour les partenaires de mise en œuvre aux activités et aux résultats les plus essentiels, afin d'éviter toute complexité et charge administrative inutiles.

Annexe A : Modèle logique du programme de l'ECCEM (2019)

RÉSULTATS FINAUX 1
Promouvoir et faire progresser les normes humanitaires internationales du Canada en matière de protection et de migration sûre et ordonnée.
RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES
Renforcement de l'engagement, de la coopération, des relations et du dialogue en matière de renvois avec les pays ciblés.
RÉSULTATS IMMÉDIATS
Renforcement du partage des connaissances à l'échelle nationale et mondiale sur les pratiques exemplaires en matière de gestion des migrations et des renvois.
Renforcement des capacités des autorités locales chargées des migrations dans les pays ciblés afin de répondre à leurs besoins en matière de migration et de s'aligner sur les positions du Canada en la matière.
Les pays cibles sont incités à délivrer des documents de voyage appropriés.
RÉSULTATS
Collaboration et coordination de l'échange de renseignements sur les pratiques exemplaires en matière de gestion des renvois avec des pays partageant les mêmes valeurs ainsi qu'au sein du Ministère et entre les ministères.
Soutien à l'examen et à l'application par le Ministère de mesures dissuasives, le cas échéant.
Fourniture d'une aide au renforcement des capacités aux agents d'immigration dans les pays ciblés, en fonction de leurs besoins et priorités nationaux.
Organisation de campagnes de communication ciblées visant à décourager la migration irrégulière et/ou à promouvoir les voies d'accès régulières dans les pays ciblés.
Établissement, maintien ou renforcement de la coopération sur les questions migratoires d'intérêt mutuel avec les pays ciblés.
ACTIVITÉS
Collaborer avec des pays partageant les mêmes valeurs afin d'échanger les expériences dans des pays ciblés pour améliorer la coopération en matière de renvois.
Assurer la coordination dans le Ministère et entre les ministères sur la coopération en matière de renvois, notamment par l'intermédiaire du groupe de travail sur les renvois (GTR).
Coordonner les protocoles d'escalade, le cas échéant, pour les pays récalcitrants et non coopératifs.
Fournir une aide au renforcement des capacités, des équipements et des technologies de l'information en fonction des besoins des pays ciblés.
Organiser des voyages d'étude pour les fonctionnaires nationaux de niveau intermédiaire afin qu'ils puissent tirer parti de l'expérience du Canada en matière de gestion des migrations.
Mener des campagnes de communication ciblées pour aider certains gouvernements à dissuader les migrations irrégulières et à promouvoir les voies d'accès régulières.
Organiser des discussions bilatérales avec les autorités gouvernementales ciblées au Canada et à l'étranger afin d'obtenir le soutien à la coopération en matière de renvois.
L'incidence indirecte de l'ECCEM sur la dissuasion de la migration irrégulière réside dans la création de possibilités qui profitent à l'ensemble du gouvernement pour créer un espace de dialogue constructif sur les questions migratoires préoccupantes, y compris les renvois, et promouvoir les positions du Canada en matière de gestion des migrations. Aussi, chaque projet individuel est une intervention autonome qui vise à renforcer les capacités des agents des pays ciblés dans le domaine de la migration et qui, en soi, a une incidence sur la dissuasion de la migration irrégulière et la capacité du Canada à gérer les flux migratoires irréguliers.