



Citoyenneté et  
Immigration Canada

Citizenship and  
Immigration Canada

# Évaluation du Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers

Division d'Évaluation

Septembre 2015



Canada

Ci4-145/2015F-PDF  
978-0-660-03957-2

N° de réf. : E2-2014

## Table des matières

Liste des acronymes .....	ii
Résumé .....	iii
Évaluation du Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers – Réponse de la direction et plan d'action.....	vii
<b>1. Introduction .....</b>	<b>1</b>
1.1. Objet de l'évaluation.....	1
1.2. Profil du PAMMI .....	1
<b>2. Méthodologie .....</b>	<b>5</b>
2.1. Portée de l'évaluation et méthodes de collecte des données.....	5
2.1.1. <i>Portée de l'évaluation</i> .....	5
2.1.2. <i>Méthodologie d'évaluation</i> .....	6
2.2. Limites et atténuation .....	6
<b>3. Constatations de l'évaluation .....</b>	<b>7</b>
3.1. Pertinence.....	7
3.1.1. <i>Besoin continu du PAMMI</i> .....	7
3.1.2. <i>Conformité aux priorités de CIC et du gouvernement du Canada</i> .....	8
3.1.3. <i>Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral</i> .....	8
3.2. Rendement.....	9
3.2.1. <i>Répondre aux besoins fondamentaux et apporter de l'aide aux migrants</i> .....	10
3.2.2. <i>Renforcement des capacités et rayonnement</i> .....	12
3.2.3. <i>Activités de sensibilisation</i> .....	14
3.2.4. <i>Réintégration des migrants dans leur pays d'origine</i> .....	16
3.2.5. <i>Détection et interruption du passage de clandestins et lutte contre cette activité</i> .....	18
3.3. Économie et efficacité .....	19
<b>4. Conclusions et recommandations .....</b>	<b>24</b>
<b>Annexe A : Calendrier .....</b>	<b>25</b>
<b>Annexe B : Modèle logique .....</b>	<b>26</b>

## Liste des tableaux

Tableau 1. Dépenses du PAMMI .....	4
Tableau 2. ETP prévus pour le PAMMI (EF 2013-2014 – EF 2015-2016).....	4
Tableau 3. Résumé des questions et enjeux de l'évaluation .....	5
Tableau 4. Sources des données et description .....	6
Tableau 5. Nombre de migrants identifiés qui ont obtenu de l'aide .....	11
Tableau 6. Rétroaction des migrants sur l'aide reçue de l'OIM.....	12
Tableau 7. Activités de sensibilisation à la migration sécuritaire au Sri Lanka .....	15
Tableau 8. Sondages de l'OIM - Situation financière depuis la tentative de migration .....	17
Tableau 9. Sondages de l'OIM – Rétroaction sur la remigration.....	18
Tableau 10. Budgets et dépenses du PAMMI.....	20
Tableau 11. Comparaison avec d'autres programmes – coût par départ (CAD) .....	22
Tableau 12. Coûts du programme par rapatrié.....	23

## Liste des acronymes

ARVR	Aide au retour volontaire et à la réintégration
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BCP	Bureau du Conseil privé
CAD	Dollar canadien
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
EF	Exercice financier
ETP	Équivalent temps plein
GC	Gouvernement du Canada
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MAECD	Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement
OIM	Organisation internationale pour les migrations
PAMMI	Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers
PARCLC	Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor

# Résumé

## Objet de l'évaluation et méthodologie

L'évaluation du Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers (PAMMI) a été menée conformément aux exigences de l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et pour respecter un engagement ministériel d'effectuer une évaluation d'ici le 31 mars 2015. Bien que le programme ait été lancé à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) en avril 2013, l'évaluation a également porté sur les phases précédentes du programme, soit de janvier 2012, avant sa création à CIC, jusqu'à septembre 2014. L'évaluation a été entreprise à l'interne par la Direction de la recherche et de l'évaluation de CIC entre juin 2014 et février 2015.

La méthodologie employée et le niveau d'effort consacré à l'évaluation ont été calibrés. Par conséquent, l'évaluation repose sur trois sources de données (des entrevues, un examen des documents ainsi que les données sur la surveillance et les demandes de remboursement) qui permettent d'examiner la pertinence et le rendement du PAMMI selon les résultats escomptés du programme pendant la période visée par l'examen. Certaines constatations de l'évaluation peuvent refléter le fait que le PAMMI n'avait été activé que pour un incident majeur au moment où le présent rapport a été préparé.

## Profil du programme

Le PAMMI a été établi en 2013 comme un volet de la *stratégie canadienne de prévention du passage de clandestins*, sous la direction du conseiller spécial en matière de passage de clandestins et de migration illégale, au Bureau du Conseil privé (BCP). Il faisait suite à un programme d'aide au retour volontaire et à la réintégration (ARVR) établi par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD) en janvier 2012 afin de réagir à un important groupe de migrants sri-lankais qui se dirigeaient vers le Canada et qui avaient été interceptés au Togo. Même si le MAECD n'est plus responsable des activités prévues dans le cadre du PAMMI, il continue de jouer un rôle déterminant sur le plan du renforcement des capacités afin de prévenir le passage de clandestins, de réagir à ce genre d'activité et d'améliorer la collaboration avec les pays sources et de transit.

Les activités du PAMMI débutent lorsque le conseiller spécial du BCP avise CIC, par une lettre d'avis d'un événement déclencheur, qu'une opération de passage de clandestins est prévue et qu'il demande au sous-ministre de CIC d'instaurer le programme.

Une fois activé, le PAMMI verse des paiements de transfert (sous la forme de contributions) à des organisations internationales afin qu'elles offrent des services de base (p. ex. nourriture et abri) et qu'elles apportent un soutien au retour et à la réintégration des migrants irréguliers que l'on croit être à destination du Canada et qui sont coincés dans un pays de transit après le démantèlement d'un stratagème de passage de clandestins. En outre, le programme prévoit des fonds pour la mise en œuvre d'activités d'information et de sensibilisation afin de mieux gérer les conséquences de la migration illégale. Voici les résultats attendus du programme :

- les besoins fondamentaux des migrants sont comblés, et ces derniers reçoivent de l'aide pour retourner dans leur pays d'origine;
- les migrants font l'objet d'une vérification, sont inscrits et évalués, et sont aiguillés, au besoin, aux fins de détermination du statut de réfugié;

- des activités de renforcement des capacités, de rayonnement et de sensibilisation sont menées;
- les migrants à qui la qualité de réfugié n'a pas été reconnue retournent dans leur pays d'origine;
- CIC contribue à la détection et à la perturbation des activités de passage de clandestins et de migration illégale, et à la lutte contre ces activités.

Au mois de juin 2014, le PAMMI avait été lancé par une lettre d'avis d'un événement déclencheur, en réaction à l'interception de migrants sri-lankais en Afrique de l'Ouest, poursuivant ainsi les efforts qui avaient débuté en janvier 2012 par la réaction du MAECD sous la forme d'une ARVR. Même si CIC a reçu une autre lettre du genre, cette dernière n'avait donné lieu à aucune réaction d'envergure au moment où l'évaluation a été menée. Par conséquent, l'évaluation du rendement du programme se limite à la présentation des résultats liés à cette seule intervention.

## Constatations de l'évaluation

### Pertinence

Il est encore nécessaire d'avoir un programme mondial de retour volontaire et de réintégration pour appuyer les objectifs de la stratégie canadienne de lutte contre le passage de clandestins, et le PAMMI correspond bien aux priorités du gouvernement du Canada et de CIC.

### Rendement

En ce qui concerne les résultats liés à la prestation directe de services aux migrants interceptés, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a été en mesure d'apporter une aide efficace aux migrants interceptés en Afrique de l'Ouest afin de répondre à leurs besoins fondamentaux et de les aider à retourner au Sri Lanka.

Selon l'expérience acquise en Afrique de l'Ouest, les premiers résultats laissent entendre que la connaissance et la compréhension de ce qui constitue une migration irrégulière de même que des risques et dangers auxquels on pourrait s'attendre lorsqu'une migration irrégulière est entreprise se sont améliorées chez les personnes qui sont retournées au Sri Lanka. Ces migrants ont également exprimé une opinion positive au sujet des retrouvailles avec leur famille et leurs amis, mais ils se sont montrés moins positifs à propos de leur situation financière à leur retour. Par ailleurs, pour de nombreux migrants sondés, l'aggravation de la situation financière ou la détérioration de la situation de la sécurité pourrait accroître la probabilité d'une remigration.

Pour ce qui est des résultats liés à la sensibilisation, même si le PAMMI prévoit le financement des activités de rayonnement et de sensibilisation, tout en gérant les conséquences de la migration irrégulière, les activités financées pendant l'exercice financier (EF) 2014-2015 en Afrique de l'Ouest et au Sri Lanka comprenaient des projets axés sur le renforcement des capacités de base, ce qui a peut-être créé des chevauchements avec le rôle du MAECD en matière de soutien des gouvernements étrangers en vue de prévenir le passage de clandestins.

On dispose de peu de renseignements qui permettent d'évaluer toute la portée de la contribution du PAMMI à la détection et à la perturbation du passage de clandestins, de même qu'à la lutte contre ces activités en raison des questions de sécurité liées à ce genre d'information. Puisque la détection et la perturbation des opérations de passage de clandestins sont des activités de

renseignement, qui nécessitent un niveau de sécurité élevé, très peu d'information sur ces activités est mise à la disposition du public.

### Économie et efficacité

Les dépenses globales réelles du PAMMI ont été inférieures aux montants prévus au budget, notamment en raison du petit nombre de migrants qui sont retournés dans leur pays d'origine. Toutefois, le budget du PAMMI destiné aux activités de renforcement des capacités et de sensibilisation en Afrique de l'Ouest et au Sri Lanka s'est accru considérablement pendant l'EF 2014-2015.

Par rapport aux programmes semblables offerts dans d'autres pays, les montants prévus au budget et les coûts directs des retours et de l'aide à la réintégration dans le cadre du PAMMI sont comparables.

### Conclusions et recommandations

Le PAMMI, mené par l'OIM, a été en mesure de répondre aux besoins fondamentaux des personnes identifiées comme étant des migrants et de les aider à retourner dans leur pays d'origine. Des activités de sensibilisation ciblant les risques de la migration irrégulière ont été entreprises en Afrique de l'Ouest et au Sri Lanka, et les premiers résultats indiquent une meilleure connaissance et compréhension des questions de la migration irrégulière et sécuritaire chez les personnes qui ont été interceptées en Afrique de l'Ouest et qui sont par la suite retournées au Sri Lanka. Ces personnes entretenaient un point de vue positif au sujet de leurs retrouvailles avec leur famille et leurs amis, mais se montraient moins positives à propos de leur situation financière.

Alors que le PAMMI a réussi à atteindre les résultats escomptés depuis son transfert à CIC, l'évaluation a permis de constater un risque de chevauchement des activités de renforcement des capacités dans le cadre de la *stratégie canadienne de prévention du passage de clandestins*. Le MAECD s'est engagé à s'occuper de la question du passage des migrants et à améliorer la collaboration avec les pays sources et de transit, ce qui pourrait aller à l'encontre des engagements distincts du PAMMI, soit entreprendre des activités de renforcement des capacités dans le contexte de la gestion des conséquences d'une migration irrégulière. La délimitation entre les activités de renforcement des capacités actuelles (sous la direction du MAECD) et les activités de renforcement des capacités menées dans le contexte de la gestion d'une migration irrégulière (sous la direction de CIC) n'est pas claire. À la lumière des sources de données de l'évaluation et des constatations du présent rapport, la recommandation suivante est formulée :

**Recommandation n° 1 :** CIC, en consultation avec le MAECD, devrait préciser les rôles et responsabilités de chacun en ce qui a trait aux activités de renforcement des capacités liées au PAMMI.





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

Recommandation	Réponse	Mesure	Responsabilité	Date de mise en œuvre
<p>Recommandation n° 1 : CIC, en consultation avec le MAECD, devrait préciser les rôles et responsabilités de chacun en ce qui a trait aux activités de renforcement des capacités liées au PAMMI.</p>	<p>CIC accepte cette recommandation. Pour mettre en œuvre le PAMMI après l'approbation du Conseil du Trésor, il faut que CIC collabore avec le Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité (PARCLC) du MAECD afin de préciser les rôles et responsabilités liés aux activités de renforcement des capacités qui sont financées grâce à la stratégie du gouvernement sur la lutte contre le passage de clandestins.</p>	<p>CIC, en consultation avec le responsable du programme du MAECD, élaborera un cadre de référence afin de définir clairement et de documenter le mandat en matière de renforcement des capacités des deux programmes. L'élaboration du cadre de référence :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• comprendra un examen de l'entente de contribution antérieure du PAMMI et de la documentation à l'appui afin de déterminer les activités de renforcement des capacités qui pourraient être en double et les synergies actuelles ou possibles entre le PAMMI et le PARCLC;</li> <li>• décrira les types d'efforts et d'activités de renforcement des capacités qui sont en cours ou prévus dans les deux programmes.</li> </ul> <p>CIC utilisera cette information afin de négocier et de gérer les futures ententes de contribution avec les fournisseurs de service dans le cadre du PAMMI.</p>	<p>Direction générale de la gestion du programme d'intégration</p> <p>Soutien : MAECD et BCP</p>	<p>T3 2015-2016</p>



# 1. Introduction

## 1.1. Objet de l'évaluation

L'évaluation du Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers (PAMMI) a été menée pour remplir un engagement ministériel, soit effectuer une évaluation sur l'incidence de ce programme. Par ailleurs, elle satisfait aux exigences prévues à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui oblige tous les ministères fédéraux à examiner la pertinence et le rendement des programmes de subventions et de contributions une fois tous les cinq ans. Puisque le PAMMI a été transféré à CIC en 2013 et qu'il n'a été activé qu'à deux reprises, l'évaluation repose sur les données du seul incident important survenu qui permet d'évaluer les résultats du programme. L'évaluation a été entreprise par la Direction de la recherche et de l'évaluation de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) entre juin 2014 et février 2015.

Le présent rapport expose les résultats de cette évaluation et se divise en quatre grandes sections<sup>1</sup> :

- la section 1, présente le profil du programme;
- la section 2, présente la méthodologie d'évaluation et les limites connexes;
- la section 3, présente les constatations de l'évaluation;
- la section 4, présente les conclusions et recommandations.

## 1.2. Profil du PAMMI

### Contexte

Le passage de clandestins comprend la facilitation de l'entrée, le transport ou l'entrée illégale dans un pays d'une ou de plusieurs personnes qui franchissent des frontières internationales<sup>2</sup>. En octobre 2010, en réaction aux craintes que des passeurs de clandestins ciblaient le Canada, le premier ministre a nommé un conseiller spécial en matière de passage de clandestins et de migration illégale au Bureau du Conseil privé (BCP), dont le mandat consiste à coordonner une intervention pangouvernementale à l'égard du passage de clandestins<sup>3</sup>.

En décembre 2011, un groupe important de migrants sri-lankais à destination du Canada a été intercepté au Togo et détenu dans un stade par les autorités togolaises. Ces migrants n'avaient pas assez de nourriture, d'eau et d'abri. En réaction à cette situation d'urgence, le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD)<sup>4</sup> a créé, en janvier 2012, un programme temporaire visant à apporter une aide au retour volontaire et à la réintégration (ARVR) aux migrants sri-lankais en Afrique de l'Ouest.

---

<sup>1</sup> L'annexe technique est disponible sur demande.

<sup>2</sup> Canada, CIC (2007) *IP 1 – Permis de séjour temporaire*.

<sup>3</sup> Il y a une différence entre le passage de clandestins et la traite de personnes. La traite de personnes est une violation des droits fondamentaux de la personne qui peut occasionner le franchissement de frontières ou encore se dérouler entièrement à l'intérieur de frontières nationales. Elle débute quand une des parties prive l'autre de sa liberté de choix par la menace, la force, la contrainte, la supercherie ou la fraude à des fins d'exploitation. Source : Canada, MAECD (2013) *La traite des personnes et les migrations clandestines*.

<sup>4</sup> Auparavant le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECD).

L'intervention du gouvernement du Canada en 2012 a fait ressortir la nécessité d'une approche plus permanente de gestion des conséquences liées à la perturbation du passage des migrants irréguliers que l'on croit être à destination du Canada. Cette approche a été intégrée dans la stratégie pangouvernementale sur le passage de clandestins, dans le cadre de la *stratégie canadienne de prévention du passage de clandestins*, sous la direction du BCP. Les partenaires de cette stratégie comprennent le BCP, la Gendarmerie royale du Canada et le MAECD, pour n'en nommer que quelques-uns.

Par conséquent, l'un des aspects de l'approche pangouvernementale sur le passage de clandestins a été la création du PAMMI en 2013<sup>5</sup>. Ce faisant, les rôles du programme d'ARVR du MAECD ont été transférés à CIC, au titre du PAMMI.

## Profil du programme

Les activités du PAMMI débutent lorsque le conseiller spécial du BCP avise CIC, par une lettre d'avis d'un événement déclencheur, qu'une opération de passage de clandestins est prévue et qu'il demande au sous-ministre de CIC d'instaurer le programme. Cette lettre permet aux ministères qui sont au fait du déroulement d'activités de passage de clandestins et qui sont responsables de la lutte contre ces activités d'aviser CIC de la nécessité d'agir, en lui laissant le temps nécessaire pour se préparer à la mise en œuvre du programme.

Le PAMMI verse des fonds (sous la forme de contributions) à une organisation internationale<sup>6</sup> pour qu'elle apporte son aide aux migrants irréguliers que l'on croit être à destination du Canada et qui sont coincés après le démantèlement d'un stratagème de passage de clandestins.

Tel qu'il est indiqué dans les modalités<sup>7</sup> du PAMMI, le programme comprend les volets suivants :

- services aux migrants et besoins des migrants (p. ex. répondre à leurs besoins fondamentaux tels que la nourriture, l'eau et un abri);
- identité, évaluation et aiguillage (p. ex. appuyer les organismes nationaux ou internationaux en leur permettant de mener des processus de détermination du statut de réfugié);
- efforts pour favoriser la collaboration et la coopération (p. ex. des partenariats sont établis avec les pays d'interception et des intervenants dans le contexte de la gestion des conséquences d'une migration irrégulière);
- services d'information sur le retour et de réintégration (p. ex. apporter de l'aide au retour, à l'arrivée et à la réintégration dans le pays d'origine).

---

<sup>5</sup> Canada, BCP (2013) *Rapport ministériel sur le rendement 2011-2012*.

<sup>6</sup> Selon les modalités, les bénéficiaires admissibles comprennent des organismes sans but lucratif, notamment des organisations non gouvernementales telles que l'OIM, ou des organismes intergouvernementaux et internationaux, comme la Croix-Rouge. Les pays d'interception, les pays de transit et les pays d'origine n'ont pas droit au financement. Les personnes peuvent demander des fonds par l'intermédiaire du PAMMI à titre de bénéficiaires admissibles en présentant une proposition détaillée comprenant la description des activités prévues, en quoi elles contribueront aux résultats escomptés du programme et les besoins auxquels le projet répondra, un plan de mise en œuvre démontrant la capacité d'offrir les services proposés, ainsi qu'une stratégie de présentation de rapports. La contribution annuelle maximale versée à un bénéficiaire ne dépasse pas 15 millions de dollars.

<sup>7</sup> Canada, CIC (2013) *Terms and Conditions: Global Assistance for Irregular Migrants Program* (modalités : Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers) [en anglais seulement].

Tel qu'il est indiqué dans le modèle logique du programme<sup>8</sup>, les résultats escomptés du PAMMI sont les suivants :

- les besoins fondamentaux des migrants sont comblés, et ces derniers reçoivent de l'aide pour retourner dans leur pays d'origine;
- les migrants font l'objet d'une vérification, sont inscrits et évalués, et sont aiguillés, au besoin, aux fins de détermination du statut de réfugié;
- des activités de renforcement des capacités, de rayonnement et de sensibilisation sont menées;
- les migrants à qui la qualité de réfugié n'a pas été reconnue retournent dans leur pays d'origine;
- CIC contribue à la détection et à la perturbation des activités de passage de clandestins et de migration illégale, et à la lutte contre ces activités.

## Intervenants

Les intervenants se définissent comme les tiers partenaires de confiance de l'exécution du programme et les autres ministères qui apportent leur soutien au PAMMI. Les principaux ministères qui participent au programme sont le BCP et le MAECD, tandis que la tierce partie est l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Le Bureau du conseiller spécial en matière de passage de clandestins et de migration illégale du BCP est chargé de coordonner la stratégie pangouvernementale de lutte contre les activités de passage de clandestins et d'aviser CIC des stratagèmes de passage de clandestins qui peuvent déclencher les activités du PAMMI. Le Bureau du conseiller spécial en matière de passage de clandestins et de migration illégale a pour rôle de superviser la mise en œuvre de la *stratégie canadienne de prévention du passage de clandestins*<sup>9</sup>.

Au MAECD, les chefs des missions diplomatiques à l'étranger sont chargés de diriger de manière générale les relations bilatérales avec le ou les pays qui sont sous leur responsabilité. Les chefs de mission peuvent jouer un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de convaincre les autorités locales de collaborer au démantèlement des stratagèmes de passage de clandestins à destination du Canada et de donner aux organismes d'exécution du PAMMI l'accès aux migrants interceptés. En plus de son rôle diplomatique, le MAECD a lancé un Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité (PARCLC) afin de gérer son rôle dans la *stratégie canadienne de prévention du passage de clandestins*. Ce programme a pour but « de prévenir ou de contrer les activités favorisant la migration clandestine et de renforcer la collaboration avec les pays d'origine et de transit<sup>10</sup> ».

En ce qui concerne la prestation du PAMMI, l'OIM est le tiers partenaire d'exécution. Alors que le PAMMI prévoit que d'autres organismes, comme le Comité international de la Croix-Rouge, peuvent entrer en jeu selon les circonstances et l'emplacement géographique d'un ou de plusieurs incidents, jusqu'à maintenant, l'OIM a été le seul partenaire financé pour la prestation de ce programme.

---

<sup>8</sup> Le modèle logique se trouve à l'annexe B.

<sup>9</sup> Canada, BCP (2012) *Rapport ministériel sur le rendement 2011-2012*.

<sup>10</sup> Canada, MAECD (2012) *Rapport ministériel sur le rendement 2011-2012*.

## Ressources

Le PAMMI est un programme de contribution dont les modalités et le financement ont été approuvés par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) en 2013 pour deux exercices financiers (EF).

**Tableau 1. Dépenses du PAMMI**

	EF 2013-2014 – dépenses réelles	EF 2014-2015 – dépenses prévues
Dépenses	3 085 575 \$	3 147 220 \$

*Nota : Les fluctuations des dépenses sont attribuables au taux de change.*

Sources : Dépenses réelles – Canada, CIC (2014) *Rapport ministériel sur le rendement de 2013-2014*; Dépenses prévues – Canada, CIC (2014) *Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015*.

Même si le PAMMI repose sur des ententes de contribution avec des organismes internationaux, CIC assigne des membres du personnel au soutien direct au programme. Les équivalents temps plein (ETP) pour la gestion du programme sont cependant tributaires de la participation au PAMMI. Puisque le programme sert à intervenir lors de stratagèmes de migration irrégulière<sup>11</sup>, le nombre d'ETP attribués au programme augmenterait si un incident de migration illégale était repéré.

**Tableau 2. ETP prévus pour le PAMMI (EF 2013-2014 - EF 2015-2016)**

	EF 2013-2014	EF 2014-2015	EF 2015-2016
ETP de CIC	s.o.	1	0,4

Sources : Canada, CIC (2015) *Rapport sur les plans et les priorités de 2015-2016*; documents internes sur le programme.

---

<sup>11</sup> Canada, CIC (2015) *Rapport sur les plans et les priorités de 2015-2016*.

## 2. Méthodologie

### 2.1. Portée de l'évaluation et méthodes de collecte des données

#### 2.1.1. Portée de l'évaluation

L'évaluation a porté sur la mise en œuvre du PAMMI en réaction aux lettres d'avis d'événements déclencheurs reçues entre le moment où le programme a été lancé à CIC en avril 2013 et le mois de septembre 2014. Même si deux lettres ont été envoyées à CIC pendant cette période, une seule a été examinée, puisque la seconde n'avait donné lieu à aucune réaction d'envergure au moment où l'évaluation a été menée. Dans la première lettre, on demandait la mise en œuvre du PAMMI à la suite de l'interception de migrants sri-lankais dans 11 pays d'Afrique de l'Ouest<sup>12</sup>. La réponse à cette situation a débuté en 2012 et le MAECD est le premier à être intervenu. Étant donné que l'OIM avait participé aux interventions du MAECD et de CIC en Afrique de l'Ouest et qu'elle continuait d'intervenir, la portée de l'évaluation comprend des renseignements, selon le cas, sur les résultats obtenus pour le MAECD et CIC.

Les questions de l'évaluation, regroupées en questions fondamentales<sup>13</sup>, sont présentées au tableau 3.

**Tableau 3. Résumé des questions et enjeux de l'évaluation**

<b>Pertinence (besoin, conformité aux priorités et rôle du gouvernement fédéral)</b>
1. Est-ce que le PAMMI répond encore à un besoin? Le programme possède-t-il la souplesse nécessaire pour s'adapter aux tendances migratoires en pleine évolution?
2. Les objectifs du programme sont-ils en lien avec les objectifs de CIC, tant au pays et qu'à l'échelle internationale, et avec les priorités pangouvernementales?
3. Les activités financées par le programme correspondent-elles aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?
<b>Rendement (atteinte des résultats escomptés)</b>
4. Dans quelle mesure le programme a-t-il répondu aux besoins fondamentaux des migrants et leur a-t-il fourni des services de soutien de manière opportune et efficace?
5. Dans quelle mesure les migrants ont-ils fait l'objet d'une vérification et ont-ils été inscrits et aiguillés aux fins de la détermination de leur statut de réfugié, selon le cas?
6. Dans quelle mesure le programme a-t-il aidé les migrants à retourner dans leur pays d'origine et à y assurer leur réintégration?
7. Dans quelle mesure le programme a-t-il favorisé la collaboration et la coopération avec d'autres pays en ce qui concerne la migration irrégulière?
8. Dans quelle mesure le programme a-t-il amélioré la sensibilisation à la migration irrégulière et à ses conséquences?
9. Dans quelle mesure les migrants ont-ils réussi leur réintégration dans leur pays d'origine?
10. Dans quelle mesure CIC a-t-il favorisé la détection et la perturbation du passage de clandestins et de la migration illégale, de même que la lutte contre ces activités?
11. Y a-t-il eu des conséquences imprévues du programme?
<b>Rendement (économie et efficacité)</b>
12. Dans quelle mesure le programme a-t-il été exécuté avec efficacité?
13. Y a-t-il d'autres façons de réagir à la migration irrégulière qui pourraient être plus efficaces ou efficaces?

<sup>12</sup> On a trouvé des migrants sri-lankais en détresse qui revenaient de 11 pays d'Afrique de l'Ouest, soit le Bénin, le Cameroun, le Ghana, la Guinée, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Sources : OIM (2014) *Performance Report to Citizenship and Immigration Canada – Assistance to Address Irregular Migration and Smuggling in West Africa. Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR): Phase II* (rapport sur le rendement à Citoyenneté et Immigration Canada – aide à la lutte contre la migration irrégulière et le passage de clandestins en Afrique de l'Ouest. Aide au retour volontaire et à la réintégration : phase II) [en anglais seulement].

<sup>13</sup> Canada, SCT (2009) *Directive sur la fonction d'évaluation*. [www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15681](http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15681).

### 2.1.2. Méthodologie d'évaluation

La méthodologie et le niveau d'effort de l'évaluation ont été calibrés étant donné le niveau d'évolution du programme et le nombre de lettres d'avis d'événements déclencheurs qui ont entraîné une réaction. Par conséquent, l'évaluation s'inspire de trois sources de données qui ont permis d'examiner la pertinence du PAMMI et son rendement par rapport aux résultats escomptés pendant la période visée.

**Tableau 4. Sources des données et description**

<b>Entrevues</b>
Au total, 27 entrevues ont été menées auprès de trois grands groupes d'intervenants : CIC (11), le BCP et le MAECD (6), ainsi que le personnel de l'OIM à l'étranger (10).
<b>Examen des documents</b>
Parmi les documents examinés se trouvent la documentation de base sur le programme, les ententes de contribution, la stratégie de mesure du rendement du PAMMI, les lois, les plans et rapports ministériels, les discours et les communiqués.
Pendant l'examen des documents, il a été constaté que les données sur les mouvements des migrants irréguliers n'étaient pas diffusées à grande échelle et qu'il existait peu de statistiques fiables sur l'ampleur du problème <sup>14</sup> . L'évaluation repose sur des estimations provenant de sources portant sur les mouvements des migrants réguliers et irréguliers dans le monde entier afin de présenter une image exacte de la situation du passage de clandestins.
<b>Données sur la surveillance et les demandes de l'OIM</b>
L'évaluation comprend une analyse des données sur le rendement du programme recueillies et déclarées par l'OIM et présentées au MAECD et à CIC. En font partie des données propres aux migrants, des résultats de sondage ainsi que des données sur la coopération et le renforcement des capacités.

## 2.2. Limites et atténuation

L'évaluation repose à la fois sur des données qualitatives et quantitatives. Les limites cernées pendant l'évaluation, de même que les stratégies d'atténuation employées pour réduire leur incidence, sont présentées ci-dessous. Ces limites n'ont pas de répercussions importantes sur les constatations de l'évaluation.

Les données disponibles sur le PAMMI de CIC sont minimales puisque le programme n'est en vigueur que depuis mai 2013 et qu'un seul événement important a nécessité l'intervention du PAMMI. Avant l'évaluation, des consultations ont été menées pour confirmer s'il y avait assez d'information disponible pour servir de base à une évaluation. Il a été convenu que, même si un seul événement important s'était produit, celui-ci fournissait des renseignements suffisants sur l'incidence du programme. Toutefois, les problèmes liés au PAMMI peuvent être le reflet du nombre limité d'incidents qui sont survenus au cours des années visées par l'évaluation.

---

<sup>14</sup> Parlement du Canada (2011) *Traite des personnes et passage de clandestins*. Laura Barnett et Julie Béchar. Bibliothèque du Parlement.



## 3. Constatations de l'évaluation

### 3.1. Pertinence

#### 3.1.1. Besoin continu du PAMMI

**Constatation n° 1 :** Il est encore nécessaire d'avoir un programme mondial de retour volontaire et de réintégration pour appuyer les objectifs de la stratégie canadienne de lutte contre le passage de clandestins.

Le Canada est l'une des cibles du passage de clandestins, comme en témoignent l'arrivée illégale du *MS Ocean Lady* en 2009 et celle du *MS Sun Sea* sur les côtes canadiennes à 12 mois d'intervalle<sup>15</sup>. Par ailleurs, des documents indiquent que le système d'immigration canadien est devenu une cible d'opérations de passage de clandestins<sup>16</sup>.

À l'échelle internationale, les personnes interviewées ont mentionné que le PAMMI était encore nécessaire. Selon elles, le programme est une partie intégrante de la *stratégie canadienne de prévention du passage de clandestins*, sans laquelle les États de transit<sup>17</sup> seraient peu enclins à collaborer à la détection et à l'interception des migrants irréguliers, surtout dans les pays où les ressources sont limitées et où la gouvernance fait défaut. Le PAMMI rassure quelque peu les États de transit en leur confirmant qu'ils ne seront pas les seuls responsables des coûts de l'aide apportée aux migrants en détresse. En outre, le programme se fait le complément du volet du renforcement des capacités de la stratégie générale du Canada.

À l'échelle nationale, les personnes interrogées ont dit que le PAMMI était nécessaire pour atténuer les coûts croissants engagés par le Canada lors de l'arrivée de migrants irréguliers sur les côtes canadiennes (p. ex. les dépenses sociales). Les personnes interrogées de l'OIIM ont précisé qu'il en coûtait moins cher au Canada de s'occuper des cas de migration irrégulière avant que les migrants ne quittent leur pays d'origine, en les sensibilisant à la migration sécuritaire, que dans un pays de transit ou lorsqu'ils sont arrivés au Canada. Tel qu'il est indiqué dans la documentation ministérielle, le programme « répond au besoin du Canada de disposer d'un programme permanent de gestion des conséquences des activités de lutte contre le passage de clandestins que l'on croit être à destination du Canada<sup>18</sup> ».

Les personnes interrogées étaient d'avis que le programme avait la souplesse nécessaire pour s'adapter aux changements qui touchent les tendances migratoires associées au passage de clandestins. La méthode des lettres d'avis permet de se concentrer sur les efforts de lutte contre le passage de clandestins lorsqu'on estime avoir besoin du programme. Même s'il a porté uniquement sur l'Afrique de l'Ouest et le Sri Lanka, le programme est d'envergure mondiale et il peut être instauré dans n'importe quel pays afin d'apporter de l'aide aux migrants irréguliers de tout pays d'origine, à la condition que leur destination finale prévue soit le Canada.

<sup>15</sup> Canada, Sécurité publique (2010) *Le passage de clandestins et les abus du système canadien de protection des réfugiés*. Discours du ministre de la Sécurité publique, 21 octobre 2010.

<sup>16</sup> Canada, CIC (2012) *Document d'information – Sévir contre les passeurs de clandestins qui abusent du système d'immigration du Canada*.

<sup>17</sup> Un État de transit n'est ni le pays d'origine des migrants ni leur pays de destination finale prévu.

<sup>18</sup> Canada, CIC (2014) *Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015*.

### 3.1.2. Conformité aux priorités de CIC et du gouvernement du Canada

**Constatation n° 2 :** Le PAMMI correspond bien aux priorités de CIC et du gouvernement du Canada.

#### Conformité aux priorités du gouvernement du Canada

Les personnes interrogées ont fait savoir que le PAMMI était conforme aux priorités pangouvernementales, notamment l'engagement du gouvernement du Canada (GC) à lutter contre le passage de clandestins et à protéger l'intégrité du système d'immigration. Tel qu'il est indiqué dans le *discours du Trône* de 2011, le GC s'est engagé à déposer un nouveau projet de loi pour lutter contre le passage de clandestins<sup>19</sup>. Il a d'ailleurs réitéré cet engagement dans divers documents, notamment des communiqués de presse du ministre de la Sécurité publique et du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, et surtout la *stratégie canadienne de prévention du passage de clandestins*.

En outre, les personnes interrogées ont mentionné que le PAMMI était conforme aux programmes de sécurité plus larges du Canada. Comme l'a déclaré le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration devant un comité permanent du Parlement, le programme vise à « mieux protéger nos frontières et [...] sauvegarder notre système d'octroi de l'asile<sup>20</sup> ». Par conséquent, le PAMMI « répond aux besoins du Canada de disposer d'un programme permanent de gestion des conséquences des activités de lutte contre le passage de clandestins que l'on croit être à destination du Canada<sup>21</sup> ».

#### Conformité aux priorités de CIC

Tel qu'il est indiqué dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de CIC, le PAMMI représente bien le rôle de CIC dans la stratégie pangouvernementale du Canada pour lutter contre le passage de clandestins<sup>22</sup>. Le programme est conforme à l'*Objectif stratégique 4 de CIC : Gestion des mouvements migratoires qui favorise les intérêts canadiens et protège la santé et la sécurité des Canadiens*<sup>23</sup>.

Le PAMMI témoigne de l'engagement du Canada envers les États de transit et les partenaires internationaux qui, autrement, seraient aux prises avec les coûts des conséquences inattendues découlant des activités de prévention du passage de clandestins<sup>24</sup>.

### 3.1.3. Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

**Constatation n° 3 :** Le rôle du gouvernement fédéral au sein du PAMMI est approprié, étant donné la nature internationale des activités de passage de clandestins et la nécessité d'une intervention nationale.

Puisqu'il comprend la facilitation de l'entrée, le transport ou l'entrée illégale dans un pays d'une ou de plusieurs personnes qui franchissent des frontières internationales<sup>25</sup>, le passage de

<sup>19</sup> Parlement du Canada (2011) *Discours du Trône*. 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session. 3 juin 2011.

<sup>20</sup> Parlement du Canada (2013) *Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 28 novembre 2013*. 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, n° 7.

<sup>21</sup> Canada, CIC (2014) *Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014*.

<sup>22</sup> Canada, CIC (2014) *Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015*.

<sup>23</sup> Architecture d'alignement des programmes de CIC.

<sup>24</sup> Canada, CIC (2014) *Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014*.

<sup>25</sup> Canada, CIC (2007) *IP 1 – Permis de séjour temporaire*.

clandestins est une responsabilité fédérale. Le 13 mai 2002, le Canada a signé et ratifié le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer* des Nations Unies<sup>26</sup>. Dans ce protocole, l'article 15(3) précise que chaque État « promeut ou renforce, selon qu'il convient, des programmes de développement et une coopération aux niveaux national, régional et international<sup>27</sup> ».

Même si plusieurs autres ministères (la Gendarmerie royale du Canada, Sécurité publique, l'Agence des services frontaliers du Canada [ASFC] et le MAECD) ont des rôles importants à jouer dans la *stratégie canadienne de prévention du passage de clandestins*, CIC a tout spécialement comme rôle de protéger les victimes dans le cycle du passage de clandestins. Ce rôle a été dévolu à CIC, car il est semblable au rôle que ce ministère joue dans la lutte contre la traite de personnes. Le *Plan d'action national de lutte contre la traite de personnes*<sup>28</sup> ne précise pas que CIC est l'organisme de première responsabilité, mais les objectifs du ministère tournent autour de la « protection et [de l']aide accordées aux victimes ». Même si la traite de personnes et le passage de clandestins sont des problèmes différents, CIC a déjà apporté de l'aide aux victimes.

### 3.2. Rendement

Étant donné la nature réactive du PAMMI, il a été admis dès le début de l'évaluation que le nombre d'événements déclenchés et la durée relativement courte du programme imposeraient des limites à l'évaluation de ses résultats<sup>29</sup>. Par conséquent, la section sur le rendement porte principalement sur la réponse aux migrants sri-lankais en Afrique de l'Ouest, qui a d'abord été gérée par le MAECD, puis par CIC. La participation du MAECD a débuté en janvier 2012, face à la situation d'un nombre croissant de Sri-Lankais coincés en Afrique de l'Ouest et vivant dans des conditions difficiles<sup>30</sup>; le programme a ensuite été transféré à CIC en mai 2013. Sous la direction de CIC, son but est devenu le suivant : [traduction] « favoriser la sensibilisation aux risques liés à la migration irrégulière dans les principales régions des migrants du Sri Lanka [...] Le projet renforçait également la capacité des autorités nationales dans le domaine de la surveillance de la santé à la frontière<sup>31</sup>. »

---

<sup>26</sup> Nations Unies (2000) *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

<sup>27</sup> Nations Unies (2000) *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

<sup>28</sup> Canada (2012) *Plan d'action national de lutte contre la traite de personnes*.

<sup>29</sup> L'évaluation reposait surtout sur des données et de l'information sur la prestation du programme et ses résultats provenant de rapports de l'OIM, qui ont été soumis au MAECD et à CIC dans le cadre des exigences en matière de surveillance et d'établissement de rapports en vigueur, comme il est indiqué dans les modalités.

<sup>30</sup> OIM (2014) *Performance Report to Citizenship and Immigration Canada. Assistance to Address Irregular Migration and Smuggling in West Africa - Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR): Phase II* (rapport sur le rendement à Citoyenneté et Immigration Canada – aide à la lutte contre la migration irrégulière et le passage de clandestins en Afrique de l'Ouest. Aide au retour volontaire et à la réintégration : phase II) [en anglais seulement].

<sup>31</sup> *Ibid.*

### 3.2.1. Répondre aux besoins fondamentaux et apporter de l'aide aux migrants<sup>32</sup>

**Constatation n° 4 :** Le PAMMI, réalisé par l'entremise de l'OIM, a permis d'apporter une aide efficace pour répondre aux besoins fondamentaux des migrants coincés en Afrique de l'Ouest et leur permettre de retourner dans leur pays d'origine.

#### Services offerts

Les services offerts par l'OIM ont permis de répondre aux besoins fondamentaux, d'apporter une assistance et d'assurer l'aiguillage vers les organismes concernés. Seuls les migrants considérés comme n'ayant pas besoin de protection et ceux qui acceptent de retourner volontairement obtiennent de l'aide dans le cadre du programme. Les autres, notamment les demandeurs d'asile qui ont qualité de personne à protéger, sont établis dans le pays de transit ou un autre pays où ils ont le droit de résider<sup>33</sup>.

Pour déterminer les services dont les migrants irréguliers ont besoin, l'OIM effectue une évaluation conjointe<sup>34</sup> dont le but est d'évaluer le statut, les conditions et toutes les inquiétudes liées à la protection des migrants en détresse<sup>35</sup>.

Les services offerts aux migrants qui participent au PAMMI comprennent une aide avant le départ et au retour (p. ex. vols, frais des services d'aide au départ, aide pour les visas, documents de voyage, évaluations de la santé, nourriture et hébergement) et une aide à la réintégration (p. ex. aide et soutien à l'arrivée, transport et hébergement, aide à la réintégration et perfectionnement des compétences en affaires).

Selon les données de l'OIM et des entrevues, dans l'ensemble, le PAMMI a apporté une aide d'urgence, avant le départ, à l'arrivée et à la réintégration à la majorité des migrants identifiés (voir le tableau 5).

---

<sup>32</sup> Comme il a été susmentionné, cette section repose uniquement sur une lettre d'avis et ses répercussions résiduelles.

<sup>33</sup> Les migrants qui ont dit avoir besoin de protection ont été aiguillés aux fins d'évaluation vers l'organisme national approprié ou le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

<sup>34</sup> L'évaluation conjointe est un formulaire d'examen initial qui sert à saisir le profil de base et les besoins des migrants en détresse. Sources : OIM (2014) *Performance Report to Citizenship and Immigration Canada – Assistance to Address Irregular Migration and Smuggling in West Africa. Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR): Phase II* (rapport sur le rendement à Citoyenneté et Immigration Canada – aide à la lutte contre la migration irrégulière et le passage de clandestins en Afrique de l'Ouest. Aide au retour volontaire et à la réintégration : phase II) [en anglais seulement].

<sup>35</sup> OIM (2013) *Final Report to Canadian Department of Foreign Affairs Trade and Development - Assistance to Address Irregular Migration and Smuggling in West Africa* (rapport final au ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada – aide à la lutte contre la migration irrégulière et le passage de clandestins en Afrique de l'Ouest) [en anglais seulement].

**Tableau 5. Nombre de migrants identifiés qui ont obtenu de l'aide**

Migrants ayant obtenu de l'aide	MAECD	CIC	CIC
	Janv. 2012-avr. 2013	EF 2013-2014	EF 2014-2015 (avr.-sept.)
Nombre de migrants identifiés	569*	95**	-
Nombre de migrants ayant reçu une aide d'urgence	569	44	20
Nombre de migrants retournés au Sri Lanka	548	44•	20
Nombre de migrants ayant reçu une formation d'orientation ou de développement des affaires••	500	28	22
Nombre de migrants ayant obtenu toute l'aide à la réintégration	396 (96 en cours)	132	19

\* Certains migrants ont reçu une aide d'urgence au départ, jusqu'à ce qu'il soit évident qu'ils n'opteraient pas pour le retour volontaire.

\*\* Certains ont choisi de suivre les procédures de demande d'asile, d'autres sont retournés en privé, d'autres encore ne remplissaient pas les critères du programme.

• Un migrant de l'extérieur de l'Afrique de l'Ouest a été renvoyé de Sainte-Lucie au Sri Lanka.

•• En juin 2014, l'OIM a modifié les catégories de déclaration.

Sources : OIM (2013) *Final Report to Canadian Department of Foreign Affairs Trade and Development - Assistance to Address Irregular Migration and Smuggling in West Africa (rapport final au ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada – aide à la lutte contre la migration irrégulière et le passage de clandestins en Afrique de l'Ouest) [en anglais seulement]*; OIM (2014) *Performance Report to Citizenship and Immigration Canada. Assistance to Address Irregular Migration and Smuggling in West Africa - Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR): Phase II (rapport sur le rendement à Citoyenneté et Immigration Canada – aide à la lutte contre la migration irrégulière et le passage de clandestins en Afrique de l'Ouest. Aide au retour volontaire et à la réintégration : phase II) [en anglais seulement]*. Les données de l'EF 2014-2015 ont été compilées à partir des rapports mensuels de l'OIM à CIC d'avril 2014 à septembre 2014.

Lorsque le programme relevait du MAECD, une aide d'urgence a été accordée à tous les migrants identifiés comme tels par l'intermédiaire du PAMMI puisque les services étaient fournis que les personnes aient mentionné qu'elles prévoyaient prendre part au programme de retour volontaire ou non. Au cours de l'EF 2013-2014, sous la direction de CIC, une aide d'urgence a été apportée aux personnes qui avaient précisé qu'elles prendraient part au PAMMI. Quelques personnes interrogées ont mentionné qu'il a fallu quelque temps avant de répondre aux besoins fondamentaux des migrants parce que l'OIM devait attendre que CIC accepte les migrants dans le programme et que la démarcation entre les migrants qui acceptaient de retourner dans leur pays d'origine et ceux qui ne l'acceptaient pas était floue.

Les rapports de l'OIM fournissent la preuve qu'une aide a été apportée de façon appropriée. En voici quelques exemples :

- en novembre 2012, le personnel de l'OIM a suivi une formation de trois jours sur les lignes directrices internes de l'organisation pour s'assurer que [traduction] « le processus d'ARVR était mené conformément aux protocoles sur la protection ainsi qu'aux bonnes méthodes d'évaluation et d'aiguillage<sup>36</sup> »;

<sup>36</sup> OIM (2014) *Performance Report to Citizenship and Immigration Canada – Assistance to Address Irregular Migration and Smuggling in West Africa. Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR): Phase II (rapport sur le rendement à Citoyenneté et Immigration Canada – aide à la lutte contre la migration irrégulière et le passage de clandestins en Afrique de l'Ouest. Aide au retour volontaire et à la réintégration : phase II) [en anglais seulement]*.

- le personnel sri-lankais de l'OIM a apporté une aide culturellement adaptée en Afrique de l'Ouest.

En outre, l'OIM a modifié une partie de cette aide à partir de son expérience. Par exemple, elle a cessé de verser des montants en espèces aux migrants en transit parce qu'elle avait l'impression qu'ils n'avaient pas besoin d'argent. En outre, les rapatriés n'ont pas reçu d'aide en nature pour créer une petite entreprise tant qu'ils n'avaient pas élaboré un plan d'affaires satisfaisant, avec l'encadrement du bureau de l'OIM le plus près.

### Satisfaction des migrants à l'égard de l'aide obtenue

Les migrants ont exprimé des niveaux de satisfaction élevés à propos de l'aide reçue dans le cadre du PAMMI (voir le tableau 6)<sup>37</sup>. La majorité d'entre eux ont mentionné que les services de l'OIM en Afrique de l'Ouest avaient été profitables et se sont dits satisfaits des services offerts avant le départ et à l'arrivée. En outre, ils ont trouvé que le soutien aux affaires apporté lors de la réintégration était utile ou très utile et ont ajouté que le processus d'approbation de l'OIM était excellent ou bon.

**Tableau 6. Rétroaction des migrants sur l'aide reçue de l'OIM**

Type d'aide apportée		Satisfaction/utilité
<b>Services avant le départ</b>	Documents de voyage	100 % ont dit que cela avait été excellent
	Aide à la traduction	85 % ont dit que cela avait été excellent
	Réservation de vols	90 % ont dit que cela avait été excellent
	Examen de santé	88 % ont dit que cela avait été excellent
<b>Services à l'arrivée</b>	Assistance à l'aéroport	95 % ont dit que cela avait été excellent
	Aide au transport	98 % ont dit que cela avait été excellent
	Contribution financière	87 % ont dit que cela avait été excellent
<b>Aide à la réintégration</b>	Processus d'approbation de l'OIM pour le soutien financier	90 % ont dit que cela avait été excellent ou bon
	Utilité du soutien des affaires	98 % ont dit que cela avait été très utile ou utile

*n = 285; selon les questionnaires remis un mois ou deux après le retour et six mois après la prestation de l'aide à la réintégration.*

Source : OIM (2013) *Returning from West Africa: Reintegration of Irregular Sri Lankan Migrants (le retour d'Afrique de l'Ouest : la réintégration des migrants sri-lankais) [en anglais seulement]*. Pages 13, 14, 15, 19 et 21.

### 3.2.2. Renforcement des capacités et rayonnement

Le PAMMI prévoit le financement des activités liées au rayonnement, à la sensibilisation et aux services offerts pour divers problèmes, tout en gérant les conséquences de la migration irrégulière. La responsabilité du renforcement des capacités à plus grande échelle, pour réagir à la menace du passage de clandestins, notamment le soutien de l'action concertée, les outils et les capacités de base pour assurer la prévention, demeure l'affaire du MAECD.

Au départ, les activités de renforcement des capacités en Afrique de l'Ouest étaient limitées et axées sur le rayonnement, à l'aide d'ateliers, de réunions et de dépliants qui fournissaient des

<sup>37</sup> OIM (2013) *Returning from West Africa: Reintegration of Irregular Sri Lankan Migrants (le retour d'Afrique de l'Ouest : la réintégration des migrants sri-lankais) [en anglais seulement]*.



renseignements aux représentants gouvernementaux sur le PAMMI, la migration internationale, la migration irrégulière et la protection des droits des migrants.

Les personnes interrogées de l'OIM ont fait état d'une meilleure coopération en Afrique de l'Ouest et au Sri Lanka ainsi que de la création de partenariats à la suite des activités du programme. Les progrès réalisés comprenaient les suivants :

- Togo : un groupe de travail gouvernemental a été mis sur pied pour appuyer la coordination et la coopération multilatérales;
- Bénin : une initiative visant à créer une plateforme sur la migration a été entreprise pour avoir une stratégie plus exhaustive sur le passage de clandestins et la migration illégale;
- Guinée : la coopération entre la police, les agents d'immigration, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et la Croix-Rouge s'est améliorée en réaction aux cas humanitaires; un comité intergouvernemental sur la migration a été créé et servira de plateforme pour la collaboration;
- Sri Lanka : l'OIM a conclu, avec le ministère de la Santé, un partenariat officiel sur la santé et la surveillance à la frontière<sup>38</sup>.

### Activités de renforcement des capacités de l'OIM et chevauchement possible avec d'autres ministères

**Constatation n° 5 :** Même si le PAMMI a continué d'être instauré en Afrique de l'Ouest, les activités de renforcement des capacités et de rayonnement sont passées de la gestion des conséquences du passage de clandestins au renforcement des capacités de base. Cette situation a créé un chevauchement possible avec le rôle du MAECD, qui consiste à aider les gouvernements étrangers à prévenir le passage de clandestins.

Dans sa proposition au CIC pour l'EF 2014-2015, l'OIM a ajouté plusieurs activités, notamment un plan d'action pour orienter la représentation de la collectivité sri-lankaise au Togo, au Bénin, au Mali, au Ghana et au Cameroun, ainsi qu'un plan en vue de créer trois activités de renforcement des capacités de lutte contre le passage de clandestins afin d'aider les fonctionnaires à comprendre la complexité du passage de clandestins et de la traite de personnes ainsi que trouver des façons d'y réagir. Les trois activités de lutte contre le passage de clandestins proposées par l'OIM consistent entre autres à : mener des évaluations de pays au Bénin, en Guinée et au Togo, pour cerner les lacunes et les besoins dans la lutte contre le passage de clandestins; élaborer des propositions, selon les lacunes cernées, afin d'adopter des modifications législatives, de renforcer les mécanismes de formation à l'échelle nationale et d'améliorer l'infrastructure (p. ex. matériel de surveillance à la frontière au Bénin, en Guinée et au Togo); préparer un module de formation régionale qui pourrait être instauré dans dix pays d'Afrique de l'Ouest.

Comme la description des projets de renforcement des capacités mis en place par l'OIM et approuvés par CIC au cours de l'EF 2014-2015 le laisse entendre, tel qu'il est susmentionné, il y a

<sup>38</sup> Quand le programme d'ARVR du MAECD a débuté en 2012, le Sri Lanka cherchait à éliminer le paludisme parce que de nombreux migrants irréguliers du Sri Lanka qui étaient en Afrique de l'Ouest avaient des problèmes de santé et que le paludisme était un problème. Par conséquent, l'OIM a collaboré avec le ministère de la Santé du Sri Lanka à l'évaluation de la santé et au dépistage du paludisme, avant et après le départ des migrants. Ces efforts ont permis de déceler 32 cas de paludisme.

un chevauchement possible avec les activités de renforcement des capacités du MAECD. Selon la *stratégie canadienne de prévention du passage de clandestins*, le PARCLC du MAECD cherche à régler le problème du passage de clandestins et à « prévenir ou [...] contrer les activités favorisant la migration clandestine et [...] renforcer la collaboration avec les pays d'origine et de transit<sup>39</sup> ». Le programme de renforcement des capacités du MAECD a obtenu 12 M\$ sur deux ans (EF 2011-2012 et EF 2012-2013) pour fournir aux pays de transit les outils et les capacités de base nécessaires afin d'exécuter les activités de prévention<sup>40</sup>, et il a reçu 1,6 M\$ de plus en 2014<sup>41</sup>. Les fonds supplémentaires étaient destinés à poursuivre le financement de l'OIM afin de « renforcer la sécurité et la gestion des frontières et de former les fonctionnaires de première ligne chargés de l'application de la loi à combattre les mouvements illégaux de personnes<sup>42</sup> ».

Tel qu'il est susmentionné, le rôle de CIC dans le processus de lutte contre le passage de clandestins vise à protéger les victimes du passage de clandestins et à assurer leur réintégration. À titre de comparaison, le rôle du MAECD consiste à renforcer les relations et à promouvoir la coopération avec les gouvernements étrangers. Les personnes interrogées des autres ministères ont fait savoir que CIC n'avait tenu aucune consultation quand l'OIM avait proposé de telles activités et qu'il songeait à les inclure dans l'entente de l'EF 2014-2015 dans le cadre du PAMMI.

Par contre, quelques personnes interrogées des autres ministères ont mentionné que l'amélioration de la coopération entre le Canada et les pays d'Afrique de l'Ouest était le résultat de l'approche pangouvernementale adoptée par le Canada dans la *stratégie canadienne de prévention du passage de clandestins* (p. ex. les activités du MAECD) et qu'elle n'était pas attribuable tout spécialement au PAMMI.

### Sortir d'une région

Le changement d'orientation du PAMMI en Afrique de l'Ouest, depuis des activités de renforcement des capacités particulières à des activités plus générales, pourrait être attribuable à la diminution du nombre de migrants qui sont retournés au Sri Lanka dans le cadre du programme, soit de 60 par mois au cours des neuf premiers mois de l'initiative sous la direction du MAECD, jusqu'à un total de 64 pendant toute la période allant de mai 2013 à septembre 2014. Quelques personnes interrogées se demandaient si le programme était toujours nécessaire en Afrique de l'Ouest. Actuellement, il n'existe aucune procédure claire pour transférer les activités de surveillance du PAMMI aux autres ministères (p. ex. le MAECD) chargés de recueillir des renseignements sur les activités des éventuels migrants illégaux.

#### 3.2.3. Activités de sensibilisation

**Constatation n° 6 :** Selon l'expérience acquise en Afrique de l'Ouest, les premiers résultats laissent entendre que la connaissance et la compréhension de la migration irrégulière et sécuritaire se sont améliorées parmi les personnes qui sont retournées au Sri Lanka.

L'OIM a entrepris plusieurs activités afin d'accroître la sensibilisation aux risques liés à la migration irrégulière et à ses conséquences. Cette démarche ne consiste pas seulement à faire connaître les risques de la migration irrégulière, mais encore à « changer la donne » pour les

<sup>39</sup> Canada, MAECD (2012) *Rapport ministériel sur le rendement 2011-2012*.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Canada, MAECD (2014) *Le Canada renforce ses relations avec l'ANASE : une priorité de politique étrangère*.

<sup>42</sup> Canada, MAECD (2014) *Le Canada renforce ses relations avec l'ANASE : une priorité de politique étrangère*.



organismes et les passeurs en présentant aux migrants éventuels les faits sur la migration régulière. Le tableau 7 fait état de certains renseignements sur les activités entreprises par l'OIM.

**Tableau 7. Activités de sensibilisation à la migration sécuritaire au Sri Lanka**

Activités	
<b>MAECD (janv. 2013-avr. 2013)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campagnes de messages texte – ont rejoint 1,2 million de personnes</li> <li>• Ligne directe – 517 appels reçus</li> <li>• Formation à la sensibilisation – a rejoint 2 881 personnes dans 12 collectivités à risque élevé</li> </ul>
<b>CIC (EF 2013-2014)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campagnes de messages texte – ont rejoint près de 4 millions de personnes</li> <li>• Ligne directe – 7 400 appels reçus</li> <li>• Formation à la sensibilisation – a rejoint 11 771 personnes dans 94 collectivités à risque élevé</li> <li>• Séances de formation des formateurs – 330 agents de division et directeurs d'école</li> <li>• Pièces de théâtre – dans 24 collectivités</li> </ul>
<b>CIC (EF 2014-2015)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation à la sensibilisation – donnée à 70 femmes entrepreneures</li> <li>• Pièces de théâtre – 9 représentations à 3 400 élèves, enseignants et membres de la collectivité</li> <li>• Plan de recherche d'une nouvelle campagne d'information</li> <li>• Livre pour enfants sur la migration sécuritaire dans deux langues</li> <li>• Dépliants (dans deux langues) - 1 200 ont été distribués lors d'événements</li> <li>• Publicité vidéo et vidéoclips présentant des messages sur la migration sécuritaire</li> <li>• La carte de la réaction communautaire est à l'essai, 400 messages textes reçus</li> </ul>

Sources : Rapports sur la surveillance de l'OIM.

Selon des rapports mensuels sur la surveillance de l'OIM, l'organisation a commencé ses activités d'information sur la migration sécuritaire dans le cadre du programme du MAECD, puis elle les a poursuivies et en a entrepris d'autres dans le cadre du PAMMI. L'OIM a adopté une approche ciblée, s'adressant aux personnes les plus susceptibles de faire une tentative de migration irrégulière, comme les jeunes et les membres des collectivités à risque élevé au Sri Lanka. Elle a eu recours à la technologie, aux médias sociaux et au théâtre pour transmettre son message sur la migration sécuritaire, a engagé le dialogue et s'est adressée à des dirigeants communautaires en leur donnant des séances de formation afin d'accroître la portée et la crédibilité de ses messages.

Grâce à ces activités au Sri Lanka, l'OIM a déclaré avoir rejoint plus de 11 000 personnes par les séances de sensibilisation dans les collectivités à risque élevé et plus de 4 millions par des messages texte, avoir donné des pièces de théâtre dans plus de 20 collectivités, avoir offert une formation à plus de 300 formateurs et avoir acheminé plus de 7 000 appels sur sa ligne directe sur la migration sécuritaire<sup>43</sup>.

Les représentants de l'OIM ont fait savoir que la sensibilisation aux risques de la migration irrégulière était à la hausse dans la population cible et ils attribuent ces améliorations à une campagne d'information visant à engager la population en général à propos de la migration

<sup>43</sup> OIM (2014) *Performance Report to Citizenship and Immigration Canada – Assistance to Address Irregular Migration and Smuggling in West Africa. Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR): Phase II* (rapport sur le rendement à Citoyenneté et Immigration Canada – aide à la lutte contre la migration irrégulière et le passage de clandestins en Afrique de l'Ouest. Aide au retour volontaire et à la réintégration : phase II) [en anglais seulement].

régulière et irrégulière et à cibler des secteurs où le risque de départ irrégulier est élevé. Certaines personnes interrogées de l'OIM ont dit qu'une augmentation du nombre d'appels sur la ligne directe concernant la migration, provenant de personnes qui posaient des questions sur la migration légale ainsi que la vérification de l'information et des personnes offrant des possibilités de migration, est également un indice que la sensibilisation est à la hausse.

L'OIM a examiné le niveau de connaissance et de compréhension de la migration irrégulière et sécuritaire chez les rapatriés du PAMMI, avant et après leur tentative de migration infructueuse. En outre, elle a examiné des facteurs semblables dans un groupe de personnes qui n'avaient jamais migré. L'étude conclut que, parmi les rapatriés, on a constaté une amélioration des connaissances et de la compréhension en matière de migration irrégulière. Par exemple, l'organisation a fait savoir que, parmi les rapatriés de l'échantillon, seulement 38 % étaient au courant que leur tentative de [traduction] « migrer de cette façon était irrégulière<sup>44</sup> ». Parmi les personnes qui savaient que leur voyage était irrégulier, moins de la moitié ont dit avoir une certaine connaissance des dangers et des risques auxquels ils pouvaient s'attendre (p. ex. décès, faim, extorsion et arrestation/détention)<sup>45</sup>.

L'expérience personnelle semble avoir été le principal facteur du changement dans la connaissance des risques et de la nécessité d'avoir des documents en bonne et due forme. L'OIM a souligné que les non-migrants en savaient plus que les rapatriés avant leur migration et que leur niveau de connaissance actuel dans plusieurs domaines était équivalent ou supérieur à celui des rapatriés, mais on ne sait pas bien dans quelle mesure cela est attribuable aux niveaux d'études plus élevés ou à la plus grande exposition aux messages sur la migration sécuritaire.

#### 3.2.4. Réintégration des migrants dans leur pays d'origine

**Constatation n° 7 :** Les migrants irréguliers qui sont retournés dans leur pays d'origine avaient un point de vue positif à propos de leurs retrouvailles avec leur famille et leurs amis, mais se montraient moins positifs au sujet de leur situation financière à leur retour.

Les personnes interrogées ont dit que la réintégration n'était pas un processus rapide et qu'elle dépendait de nombreux facteurs, notamment la motivation, les niveaux de compétence et les capacités des rapatriés, de même que de facteurs plus larges tels que les besoins de la collectivité, les possibilités d'emplois et l'économie locale. En outre, ces personnes ont mentionné tout spécialement deux facteurs jugés comme étant importants pour une réintégration réussie :

- le bien-être des rapatriés, qui est tributaire du soutien et de l'acceptation des membres de leur famille et de leur collectivité;
- le succès financier et de l'entreprise, pour être en mesure de faire vivre sa famille et de rembourser ses dettes.

<sup>44</sup> OIM (2014) *Irregular versus Safe Migration in Sri Lanka: Results of a Knowledge, Attitudes and Behaviour Survey* (la migration irrégulière et sécuritaire au Sri Lanka : résultats d'un sondage sur les connaissances, les attitudes et les comportements) [en anglais seulement].

<sup>45</sup> *Ibid.*

## Perceptions du bien-être

Dans l'ensemble, selon la documentation de l'OIM, les rapatriés étaient assez positifs à l'idée d'être de retour chez eux<sup>46</sup>. La plupart percevaient de façon positive les retrouvailles avec la famille et les amis et la majorité trouvait que la vie au Sri Lanka était meilleure que la vie en Afrique de l'Ouest. Même si bon nombre d'entre eux (69 %) ont mentionné que la vie au Sri Lanka était meilleure qu'avant leur tentative de migration, une petite majorité (53 %) n'a constaté aucun changement dans sa situation sociale<sup>47</sup>. Les rapatriés qui n'ont pas réussi à gagner un revenu raisonnable ou qui n'avaient aucun actif pour régler les dettes contractées lors de leur tentative de migration échouée avaient tendance à penser qu'ils étaient traités de manière condescendante, alors que ceux qui ont réussi après leur retour ont dit être traités avec plus de respect par les membres de leur famille et leurs amis.

**Constatation n° 8 :** Pour de nombreux migrants sondés, la détérioration de la situation de la sécurité ou l'aggravation de la situation financière pourrait accroître la probabilité d'une remigration.

## Perceptions du succès financier et de l'entreprise

La rétroaction sur le succès financier et de l'entreprise est mitigée<sup>48</sup>. L'un des facteurs qui influent sur le succès financier et la vie des rapatriés est le fardeau financier de la migration manquée. Certains migrants ont vendu tous leurs biens et utilisé leurs économies ou celles de leur famille pour financer leur migration. D'autres ont emprunté de l'argent et doivent rembourser une dette importante et des intérêts.

**Tableau 8. Sondages de l'OIM - Situation financière depuis la tentative de migration**

	Novembre 2013	Novembre 2014
Meilleure	39 %	9 %
Aucun changement/identique	24 %	17 %
Pire	37 %	74 %

Sources : OIM (2013) *Returning from West Africa: Reintegration of Irregular Sri Lankan Migrants (le retour d'Afrique de l'Ouest : la réintégration des migrants sri-lankais)* [en anglais seulement]; OIM (2014) *Irregular versus Safe Migration in Sri Lanka: Results of a Knowledge, Attitudes and Behaviour Survey (la migration irrégulière et sécuritaire au Sri Lanka : résultats d'un sondage sur les connaissances, les attitudes et les comportements)* [en anglais seulement].

Pour ce qui est de leur situation financière, 39 % avaient l'impression de vivre mieux qu'avant leur tentative de migration; 24 %, qu'il n'y avait aucun changement; 37 %, que la situation était pire. L'OIM a constaté que seulement ceux qui étaient très satisfaits du rendement de leur entreprise jugeaient que leur situation financière s'était améliorée<sup>49</sup>.

Selon un rapport ultérieur de l'OIM, plus de 90 % des rapatriés interrogés n'avaient pas encore remboursé leur dette et, lorsqu'on leur posait des questions sur leur situation financière à ce

<sup>46</sup> OIM (2013) *Returning from West Africa: Reintegration of Irregular Sri Lankan Migrants* (le retour d'Afrique de l'Ouest : la réintégration des migrants sri-lankais) [en anglais seulement].

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> OIM (2013) *Returning from West Africa: Reintegration of Irregular Sri Lankan Migrants* (le retour d'Afrique de l'Ouest : la réintégration des migrants sri-lankais) [en anglais seulement].

moment comparativement à celle qui avait précédé leur migration, 74 % ont dit qu'elle était pire; 17 %, qu'elle était identique; et 9 %, qu'elle était meilleure<sup>50</sup>. Tout cela donne à penser que les rapatriés avaient l'impression que leur situation financière s'était détériorée depuis le rapport de novembre 2013.

### Probabilité d'une remigration<sup>51</sup>

Si les migrants ont une réintégration réussie, ils ne tenteront probablement pas de remigrer. Bien que l'on dispose de peu de données pour tirer des conclusions à partir des données reçues jusqu'à maintenant, il semble que la remigration demeure une option à envisager par les rapatriés.

**Tableau 9. Sondages de l'OIM - Rétroaction sur la remigration**

	Novembre 2013	Novembre 2014
Ne migrera plus	79 %	35 %
Pourrait migrer à nouveau	21 %	59 %
Prévoit migrer	s.o.	5 %

Sources : OIM (2013) *Returning from West Africa: Reintegration of Irregular Sri Lankan Migrants (le retour d'Afrique de l'Ouest : la réintégration des migrants sri-lankais) [en anglais seulement]*; OIM (2014) *Irregular versus Safe Migration in Sri Lanka: Results of a Knowledge, Attitudes and Behaviour Survey (la migration irrégulière et sécuritaire au Sri Lanka : résultats d'un sondage sur les connaissances, les attitudes et les comportements) [en anglais seulement]*.

L'OIM a constaté que la détérioration de la situation de la sécurité ou l'aggravation de la situation financière pourrait accroître la probabilité de la migration chez la majorité des personnes qui pourraient envisager de migrer de nouveau.

### 3.2.5. Détection et interruption du passage de clandestins et lutte contre cette activité

**Constatation n° 9 :** Pour des raisons de sécurité, on dispose de peu de renseignements qui permettraient d'évaluer la contribution du PAMMI à la détection et à l'interruption du passage de clandestins, ainsi qu'à la lutte contre cette activité.

Parce que la détection et l'interruption des opérations de passage de clandestins sont des activités de renseignement, qui nécessitent un niveau de sécurité élevé, très peu d'information sur ces activités est mise à la disposition du public. Selon la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>52</sup> et la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*<sup>53</sup>, il n'est pas nécessaire que des renseignements soient divulgués à propos des « activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada<sup>54</sup> ». Par conséquent, peu d'information était disponible et les personnes interrogées n'ont pas été en mesure de parler du rôle du renseignement.

<sup>50</sup> OIM (2014) *Irregular versus Safe Migration in Sri Lanka: Results of a Knowledge, Attitudes and Behaviour Survey (la migration irrégulière et sécuritaire au Sri Lanka : résultats d'un sondage sur les connaissances, les attitudes et les comportements) [en anglais seulement]*.

<sup>51</sup> Une remigration se définit comme l'acte ou le processus de retourner ou de migrer à nouveau vers le lieu d'origine.

<sup>52</sup> Canada, ministère de la Justice (1985) *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

<sup>53</sup> Canada, ministère de la Justice (1985) *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

<sup>54</sup> Canada, ministère de la Justice (1985) *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Puisque les stratégies de lutte contre le passage de clandestins sont axées sur le renseignement, l'information n'est pas échangée à grande échelle et on dispose de peu de données pour évaluer le succès des initiatives liées à la détection et à l'interruption des activités de passage de clandestins en Afrique de l'Ouest et au Sri Lanka, de même qu'à la lutte contre de telles activités.

Toutefois, en s'inspirant de leur expérience en Afrique de l'Ouest, les personnes interrogées de l'OIM ont présenté quelques exemples pour illustrer leur perception de la contribution du PAMMI à la détection et à l'interruption du passage de clandestins, ainsi qu'à la lutte contre cette activité. Elles ont mentionné qu'aucun Sri-Lankais identifié en Afrique de l'Ouest ne s'était effectivement rendu au Canada. Par ailleurs, elles ont laissé entendre que le nombre réduit de cas de migrants sri-lankais irréguliers en Afrique de l'Ouest était peut-être l'indice que les passeurs de clandestins avaient changé d'itinéraires ou de tactiques, après avoir constaté à quel point toutes les parties travaillaient en étroite collaboration sur cette question. Les personnes interrogées de l'OIM ont précisé qu'au début de leur collaboration avec le PAMMI, les autorités d'Afrique de l'Ouest ont commencé à évaluer les mouvements des Sri-Lankais, ce qui a aidé à repérer et démanteler un réseau.

Quand l'OIM a analysé les tendances migratoires du Sri Lanka vers l'Afrique de l'Ouest, elle a constaté que la migration irrégulière semblait constituer environ 10 % à 15 % de la migration globale et environ de 30 % à 50 % des entrées dans des pays développés<sup>55</sup>. En 2003, l'OIM a estimé que le passage de clandestins représentait à peu près la moitié des cas de migration irrégulière<sup>56</sup>. En ce qui concerne le Sri Lanka, il y a lieu de croire que les passeurs de clandestins jouent un rôle déterminant et qu'ils peuvent être responsables d'une bien plus grande partie de la migration irrégulière depuis ce pays. En s'appuyant sur les données des entrevues menées avec des migrants irréguliers qui ont obtenu de l'aide entre janvier 2012 et mai 2013, l'OIM a constaté que la totalité des migrants sri-lankais coincés en Afrique de l'Ouest et ayant obtenu de l'aide de l'organisation relevait de personnes appelées des « agents ».

### 3.3. Économie et efficience

**Constatation n° 10 :** Bien que les dépenses globales consacrées au PAMMI soient inférieures aux montants prévus au budget, surtout en raison du petit nombre de migrants qui sont retournés dans leur pays d'origine, le montant prévu au budget pour les activités de renforcement des capacités et de sensibilisation a augmenté considérablement pendant l'EF 2014-2015.

#### Dépenses réelles et prévues

Des fonds de 6 M\$ sur deux ans (EF 2013-2014 et EF 2014-2015)<sup>57</sup> ont été versés au PAMMI dans le cadre financier.

<sup>55</sup> OIM (2013) *Irregular Sri Lankan Migrants in West Africa: Frustrated Dreams, Major Hardship and Hopes for a Better Future* (les migrants sri-lankais irréguliers en Afrique de l'Ouest : des rêves brisés, des difficultés financières importantes et l'espoir d'un avenir meilleur) [en anglais seulement].

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Le financement en vue de la poursuite du programme avait été entrepris au moment de l'évaluation.

Comme l'illustre le tableau 10, les dépenses du programme affichent un écart important par rapport aux dépenses prévues. Au cours des deux années de l'entente avec l'OIM, le budget reposait sur une estimation de 100 migrants rapatriés<sup>58</sup> (plus de 8 par mois). Or, tel qu'il est susmentionné, le nombre réel de migrants rapatriés a été bien plus bas que celui qui était prévu et indiqué dans le budget. Par conséquent, pendant l'EF 2013-2014, les coûts directs (avant le départ, à l'arrivée et à la réintégration) n'ont représenté que 42 % des montants prévus au budget pour ces dépenses. Cette tendance s'est poursuivie pendant l'EF 2014-2015 au cours duquel, pendant les six premiers mois, les coûts directs ont constitué environ 36 % des montants prévus au budget.

**Tableau 10. Budgets et dépenses du PAMMI**

	CIC – EF 2013-2014		CIC – EF 2014-2015		Dépenses totales (avr. 2013 - sept. 2014)
	Budget	Dépenses réelles	Budget	Dépenses réelles (avr.- sept. 2014)	
Administration	415 150 \$	359 642 \$	497 734 \$	156 888 \$	516 530 \$
Prestation du programme	2 664 689 \$	1 834 750 \$	2 486 266 \$	445 425 \$	2 280 175 \$
Coûts directs – avant le départ	251 200 \$	107 001 \$	200 450 \$	49 467 \$	156 468 \$
Coûts directs – arrivée et réintégration	870 629 \$	363 796 \$	442 046 \$	67 038 \$	430 834 \$
Personnel en Afrique de l'Ouest	361 250 \$	353 577 \$	345 000 \$	118 568 \$	472 145 \$
Personnel de réintégration	161 000 \$	199 408 \$	190 800 \$	36 839 \$	236 247 \$
Bureau au Sri Lanka	774 110 \$	400 269 \$	402 720 \$	90 141 \$	490 410 \$
Rayonnement, coordination, renforcement des capacités	226 500 \$	387 568 \$	865 250 \$	80 789 \$	468 357 \$
Surveillance et évaluation	20 000 \$	23 131 \$	40 000 \$	2 583 \$	25 714 \$
Immobilisations	8 000 \$	8 174 \$	1 600 \$	649 \$	8 823 \$
<b>Total</b>	<b>3 087 839 \$</b>	<b>2 202 566 \$</b>	<b>2 985 600 \$</b>	<b>602 962 \$</b>	<b>2 805 528 \$</b>

Sources : Rapports sur les demandes de remboursement de l'OIM.

### Dépenses consacrées au renforcement des capacités et à la sensibilisation

Comme l'illustre le tableau 10, le budget affecté aux activités de renforcement des capacités et de sensibilisation est passé de 226 500 \$ pendant l'EF 2013-2014 à 865 250 \$ au cours de l'EF 2014-2015, ce qui représente une augmentation de la proportion du budget affecté à ces activités de 7 % du budget de l'EF 2013-2014 à 29 % du budget de l'EF 2014-2015.

<sup>58</sup> Même si l'on supposait qu'il y aurait 100 migrants rapatriés, le budget de l'EF 2013-2014 prévoyait une aide à la réintégration pour 246 migrants, à 3 300 \$ chacun. Ce nombre a été ramené à 112 migrants dans le budget de l'EF 2014-2015.



Pendant l'EF 2013-2014, les dépenses consacrées aux activités de rayonnement, de coordination et de renforcement des capacités ont totalisé 387 568 \$ comparativement à un budget de 226 500 \$. L'écart le plus important entre le montant prévu au budget et les dépenses a été constaté dans la catégorie de la diffusion de l'information au Sri Lanka, où les dépenses réelles de 199 603 \$ étaient beaucoup plus élevées que le montant prévu au budget, soit 70 000 \$. En septembre 2014, les dépenses consacrées au rayonnement, à la coordination et au renforcement des capacités totalisaient 80 789 \$.

Tel qu'il est susmentionné, les activités de rayonnement, de coordination et de renforcement des capacités entreprises par CIC n'étaient peut-être pas appropriées, étant donné les objectifs du programme formulés dans les documents de base. C'est ce que des personnes interrogées ont aussi décrit en disant que [traduction] « la responsabilité du renforcement des capacités à plus grande échelle » demeurera au MAECD et qu'il [traduction] « n'y aura aucun chevauchement avec les activités du PAMMI ». Dans sa proposition pour l'EF 2014-2015, l'OIM a déterminé plusieurs projets visant à établir trois activités de renforcement des capacités liées à la lutte contre le passage de clandestins afin d'aider les agents à comprendre la complexité de la traite de personnes et du passage de clandestins, et les façons d'y réagir.

**Constatation n° 11 :** Les montants prévus au budget et les coûts directs des retours et de l'aide à la réintégration dans le cadre du PAMMI sont comparables à ceux des programmes semblables offerts par d'autres pays. Toutefois, quand on tient compte des coûts directs et indirects, les coûts généraux par rapatrié pour le PAMMI sont plus élevés que ceux du programme du MAECD, probablement en raison du plus petit nombre de migrants qui ont obtenu de l'aide.

### Comparaison avec d'autres programmes d'ARVR

Pendant l'évaluation, nous avons comparé la conception du PAMMI à trois programmes d'ARVR semblables : le programme d'ARVR pour les États membres du processus de Bali; le programme d'aide au retour volontaire et de réintégration du Royaume-Uni; le Programme pilote d'ARVR de l'ASFC. Le PAMMI est le seul programme qui offre une aide d'urgence (nourriture, hébergement et frais accessoires, à un coût moyen de 937 \$ par rapatrié). Seuls le PAMMI et le programme d'ARVR du processus de Bali procurent des soins médicaux. Puisque les deux autres programmes sont situés dans un pays de destination, ces besoins seraient comblés à l'extérieur du programme d'ARVR. Le PAMMI et le programme d'ARVR du Royaume-Uni ont prévu au budget des montants bien plus élevés pour la réintégration : jusqu'à 6 800 \$ dans le cas du PAMMI et 4 000 £ (environ 7 500 CAD) pour l'ARVR du Royaume-Uni; pour les autres programmes, ces montants vont de 200 \$ à 2 000 \$.

L'évaluation du Programme pilote d'ARVR de l'ASFC<sup>59</sup> comprenait également une comparaison internationale afin d'établir le coût de ce programme par rapport aux programmes d'ARVR offerts dans d'autres pays. Comme l'illustre le tableau 11, les coûts directs du retour (vols, frais de service pour l'aide au départ, aide pour les visas et documents de voyage, évaluation de la santé et consultations médicales) du PAMMI, à l'exclusion de l'aide d'urgence (non prévue dans les autres programmes), sont comparables à ceux des autres programmes. Le coût moyen des six autres programmes est de 1 868 \$, contre 1 508 \$ dans le cas du PAMMI.

<sup>59</sup> Canada, ASFC (2014) *Évaluation du Programme pilote d'aide au retour volontaire et à la réintégration*.

**Tableau 11. Comparaison avec d'autres programmes - coût par départ (CAD)**

Pays/Programme	Coût direct du retour	Aide à la réintégration (montants prévus au budget)		Total	
		Le plus bas	Le plus élevé	Le plus bas	Le plus élevé
PAMMI	1 508 \$*	3 550 \$**	6 800 \$•	5 058 \$	8 308 \$
Belgique	2 175 \$	609 \$	1 914 \$	2 784 \$	4 089 \$
Canada (ASFC)	1 376 \$••	500 \$	2 000 \$	1 876 \$	3 376 \$
Allemagne	1 789 \$	424 \$	1 059 \$	2 213 \$	2 848 \$
Norvège	2 258 \$	2 084 \$	7 643 \$	4 342 \$	9 901 \$
Suède	1 175 \$	3 233 \$	6 367 \$	4 408 \$	7 542 \$
Royaume-Uni	2 437 \$	2 417 \$	3 223 \$	4 854 \$	5 660 \$

\*Coût de traitement du renvoi, à l'exclusion de l'aide à la réintégration et des frais des bureaux locaux de l'OIM.

\*\* Coûts directs avant le départ, à l'exclusion de l'aide d'urgence.

• Les montants prévus au budget les plus élevés pour l'aide à l'arrivée (50 \$), le soutien à l'arrivée (200 \$) et l'aide à la réintégration (3 300 \$) comprennent le montant prévu au budget pour le perfectionnement des compétences en affaires (3 250 \$).

•• Montants prévus au budget/allocations.

Source : Canada, ASFC (2014) Évaluation du Programme pilote d'aide au retour volontaire et à la réintégration.

Le montant prévu au budget du PAMMI pour l'aide à la réintégration est plus élevé que celui de la plupart des autres programmes, à l'exception de ceux offerts au Royaume-Uni et en Norvège. Cet écart est attribuable aux différences entre les mesures de soutien qui sont apportées dans le cadre des programmes d'aide à la réintégration. Le PAMMI, le programme du Royaume-Uni et celui de la Norvège apportent tous une aide à la réintégration plus importante que les autres programmes. Puisque de l'information sur les résultats des autres programmes d'ARVR n'était pas disponible, l'évaluation n'a pas permis de déterminer dans quelle mesure les dépenses supplémentaires donnaient de meilleurs résultats (c.-à-d. des résultats de réintégration plus positifs ou la diminution de la probabilité de tentatives ultérieures de migration illégale).

### Total des coûts par rapatrié

Comme l'illustre le tableau 12, même si les coûts directs par rapatrié pour toute la période allant d'avril 2013 à septembre 2014 (9 177 \$) correspondent à la cible établie dans la Stratégie de mesure du rendement du PAMMI<sup>60</sup>, le coût total par rapatrié (43 836 \$) est beaucoup plus élevé que le coût moyen et que le coût par rapatrié dans le cadre du programme du MAECD (14 599 \$). En plus des coûts élevés pour l'information et le renforcement des capacités (7 720 \$ par rapatrié), les bureaux et les niveaux de dotation de l'OIM (18 731 \$ par rapatrié) sont probablement conçus de manière à traiter un bien plus grand nombre de migrants. Certains rajustements semblent avoir été apportés pendant l'EF 2014-2015, comme en témoignent les coûts par rapatrié plus bas dans la plupart des catégories. Si les volumes demeurent faibles, même sans activité de rayonnement et de renforcement des capacités, on peut s'attendre à ce que le programme enregistre des coûts élevés par rapatrié.

<sup>60</sup> Canada, CIC (2013) *Programme d'aide mondiale aux migrants irréguliers, Stratégie de mesure du rendement.*



**Tableau 12. Coûts du programme par rapatrié**

	MAECD		CIC	
	Janv. 2012- avr. 2013	EF 2013-2014	EF 2014-2015 (avr.-sept.)	Coût moyen
Coûts directs – avant le départ	--	2 432 \$	2 473 \$	2 445 \$
Coûts directs – arrivée et réintégration	--	8 460 \$	3 352 \$	6 732 \$
Total des coûts directs	--	10 892 \$	5 825 \$	9 177 \$
Coûts du personnel et des bureaux	--	21 665 \$	12 277 \$	18 731 \$
Information, coordination et renforcement des capacités, surveillance et évaluation	--	9 334 \$	4 169 \$	7 720 \$
Prestation du programme	--	41 699 \$	22 271 \$	35 628 \$
<b>Total des coûts</b>	<b>14 599 \$</b>	<b>50 058 \$</b>	<b>30 148 \$</b>	<b>43 836 \$</b>

*Nota : Le coût du programme du MAECD est fondé sur des dépenses totales de 8 M\$ pour renvoyer 548 migrants. Les calculs pour l'EF 2013-2014 et l'EF 2014-2015 reposent respectivement sur 44 et 20 rapatriés. La prestation du programme est fondée sur les coûts directs, les coûts du personnel et des bureaux, de même que la diffusion de l'information et le renforcement des capacités. Le total des coûts représente les coûts de prestation du programme plus les frais d'administration et les immobilisations.*

Sources : Rapports sur les demandes de remboursement de l'OIM.

## 4. Conclusions et recommandations

Le PAMMI est encore nécessaire puisqu'il constitue une partie intégrante de la *stratégie canadienne de prévention du passage de clandestins*. Ce programme est conforme aux priorités de CIC touchant la migration bien gérée et à la priorité plus large du gouvernement du Canada qui consiste à prévenir le passage de clandestins. En outre, le PAMMI correspond aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral à titre de signataire du *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*.

Des résultats immédiats et intermédiaires propres au PAMMI ont été atteints dans une grande mesure, même s'ils reposent sur un seul cas important qui a nécessité la mise en œuvre du programme en Afrique de l'Ouest. Dans cette situation, l'OIM, par l'entremise du PAMMI, a apporté une aide afin de répondre aux besoins fondamentaux des migrants en détresse et a facilité leur retour dans leur pays d'origine, le Sri Lanka. Des activités ciblées pour faire connaître les risques de la migration irrégulière et fournir des renseignements sur la migration sécuritaire au Sri Lanka ont également été entreprises. Selon l'expérience acquise en Afrique de l'Ouest, les premiers résultats donnent à penser que la connaissance et la compréhension de la migration irrégulière et sécuritaire se sont améliorées parmi les personnes qui sont retournées volontairement au Sri Lanka. Même s'il est encore trop tôt pour déterminer le succès à long terme de leur réintégration, les documents de l'OIM révèlent que les migrants qui sont retournés au Sri Lanka avaient un point de vue positif à propos de leurs retrouvailles avec les membres de leur famille et leurs amis, mais se montraient moins positifs au sujet de leurs perspectives financières. De nombreux migrants sondés par l'OIM ont fait savoir que l'aggravation de leur situation financière ou la détérioration de la situation de la sécurité dans leur pays d'origine pourrait faire augmenter la probabilité d'une remigration.

Alors que le PAMMI a réussi à atteindre les résultats escomptés depuis son transfert à CIC, il y a des risques de chevauchement des activités entreprises par CIC et le MAECD pour renforcer la capacité de lutter contre le passage de clandestins dans d'éventuels pays sources ou points de transit. Dans le cadre du PARCLC, le MAECD s'est engagé à s'occuper de la question du passage de clandestins et à améliorer la collaboration avec les pays sources et de transit, ce qui pourrait aller à l'encontre des engagements distincts du PAMMI, soit entreprendre des activités de renforcement des capacités dans le contexte de la gestion des conséquences d'une migration irrégulière. La délimitation entre les activités de renforcement des capacités continues (sous la direction du MAECD) et les activités de renforcement des capacités entreprises dans le contexte de la gestion d'une migration irrégulière (sous la direction de CIC) n'est pas claire. Par conséquent, la recommandation suivante est formulée :

**Recommandation n° 1 :** CIC, en consultation avec le MAECD, devrait préciser les rôles et responsabilités de chacun en ce qui a trait aux activités de renforcement des capacités liées au PAMMI.

## Annexe A : Calendrier

Date	Événement
17 octobre 2009	Le <i>MS Ocean Lady</i> arrive au Canada – il est qualifié de cas type pour les passeurs de clandestins.
Avril 2010	On constate que le <i>MS Sun Sea</i> se dirige vers le Canada – impossible de faire intervenir des partenaires internationaux pour l'intercepter.
12 août 2010	Le <i>MS Sun Sea</i> arrive au Canada.
Octobre 2010	Création du poste de conseiller spécial en matière de passage de clandestins et de migration illégale afin de coordonner l'effort pangouvernemental de prévention.
Décembre 2011	Plus de 200 Tamouls sri-lankais qui comptent se joindre à une entreprise maritime à destination du Canada sont détenus par les autorités togolaises et des centaines d'autres sont identifiés dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest.
5 janvier 2012	Le Canada accorde des fonds sous la forme de contributions, par l'intermédiaire du MAECD, à l'OIM pour faciliter l'aide au retour volontaire ou la réintégration de plus de 548 Tamouls sri-lankais en Afrique de l'Ouest. Le projet s'étend jusqu'au 30 avril 2013.
Mars 2013	Le PAMMI est créé sous la direction de CIC afin de s'attarder aux conséquences des interceptions dans les États de transit ainsi que de sécuriser et de maintenir la coopération entre les États de transit.
Avril 2013	Le Conseil du Trésor approuve la présentation et les modalités du PAMMI.
Mai 2013	Le PAMMI entre en vigueur grâce à une entente de contribution pour l'EF 2013-2014 signée entre CIC et l'OIM.
19 juin 2013	Une lettre d'avis d'un événement déclencheur est envoyée par le conseiller spécial en matière de passage de clandestins et de migration illégale au sous-ministre de CIC pour signaler un stratagème de migration irrégulière par des organisateurs d'Afrique de l'Ouest et dont la destination semble être le Canada.
28 juin 2012	La <i>Loi visant à protéger le système d'immigration du Canada</i> (CIC) prévoit des modifications législatives et des mesures pour lutter contre le passage de clandestins en restreignant les droits et privilèges des migrants clandestins et en imposant des pénalités plus strictes aux passeurs de clandestins.
Mars 2014	L'entente de contribution pour l'EF 2014-2015 est signée.
16 juin 2014	Une lettre d'avis d'un événement déclencheur est envoyée par le conseiller spécial en matière de passage de clandestins et de migration illégale au sous-ministre de CIC pour l'aviser que des associations de migration irrégulière ciblent activement le Canada depuis l'Asie du Sud-Est et lui demander d'instaurer le PAMMI dans cette région. Par ailleurs, elle demande que le PAMMI apporte son soutien à un migrant sri-lankais à destination du Canada et coincé à Sainte-Lucie.
Juin 2014	Retour du migrant sri-lankais de Sainte-Lucie.

## Annexe B : Modèle logique

