Citoyenneté et Immigration Canada | Citizenship and Immigration Canada

Évaluation du Programme d'élaboration de politiques en matière de migration (PEPM)

Division de l'évaluation

Mars 2013

Canada

Recherche et Évaluation

Ci4-109/2013F-PDF
978-0-660-20852-7
N° de réf. : ER20130401

Table des matières

Liste des sigles ..... **ii**

Sommaire ..... **iii**

Évaluation du Programme d'élaboration des politiques en matière de migration - Réponse et plan d'action de la direction (RPAD) ..... **vi**

1. Introduction **1**
1.1. Contexte du programme 1
1.1.1. Participation à des forums internationaux *1*
1.1.2. Recherche sur les migrations *5*
1.1.3. Ressources du programme *6*

2. Méthodologie **7**
2.1. Portée de l'évaluation 7
2.2. Approche 7
2.3. Sources de données 8
2.3.1. Examen des documents *8*
2.3.2. Entrevues auprès des informateurs principaux *8*
2.3.3. Analyse des données administratives *9*
2.4. Limites et considérations 9

3. Constatations **10**
3.1. Pertinence 10
3.1.1. Besoin continu du PEPM *10*
3.1.2. Objectifs, harmonisation avec les priorités de CIC et du GC, et rôle fédéral *11*
3.2. Rendement du programme 13
3.2.1. Promotion des intérêts du Canada et influence sur les politiques internationales en matière de migration *13*
3.2.2. Avantages pour les politiques de CIC en matière de migration *14*
3.2.3. Échange d'information *15*
3.2.4. Recherche sur les migrations *16*
3.3. Efficience et économie (utilisation des ressources) 18
3.3.1. Solutions de rechange *18*
3.3.2. Utilisation des ressources *18*
3.4. Conclusions et recommandations 22

Annexe A : Matrice d'évaluation **24**

Liste des sigles

AC	Accord de contribution
ACDI	Agence canadienne de développement international
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
CCN	Conférence des cinq nations
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CIG	Consultations intergouvernementales sur les politiques en matière d'asile, de réfugiés et de migrations
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié
CRM	Conférence régionale sur les migrations
CT	Conseil du Trésor
FAP	Fondation Asie-Pacifique
FMMD	Forum mondial sur les migrations et le développement
GC	Gouvernement du Canada
GCRM	Groupe de consultations régionales sur les migrations
GT	Groupe de travail
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IRPP	Institut de recherche en politiques publiques
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MPI	Migration Policy Institute
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des États américains
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisations non gouvernementales
PEPM	Programme d'élaboration de politiques en matière de migration
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
SEGOB	Secrétariat de Gobernación du Mexique
UE	Union européenne

Sommaire

Objet de l'évaluation

Le présent rapport expose les constatations de l'évaluation du Programme d'élaboration de politiques en matière de migration (PEPM). Cette évaluation est menée en conformité avec les exigences de l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Politique sur l'évaluation* du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Elle a pour objet d'évaluer la pertinence et le rendement du PEPM, conformément aux exigences de la *Directive sur la fonction d'évaluation* (SCT, 2009).

PEPM

Le Programme d'élaboration de politiques en matière de migration (PEPM) a été créé en 2003 à titre de programme de contribution pour appuyer la participation du Canada à des forums internationaux sur les migrations dans le cadre de l'engagement de CIC à prendre part aux discussions et aux initiatives internationales sur les questions de migration. En outre, le PEPM « fournit des fonds aux organismes actifs dans les domaines de l'élaboration de politiques et de la recherche sur les migrations internationales, et dont le travail indépendant en tant qu'organisme tiers constitue une contribution précieuse à prendre en considération dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques canadiennes sur les migrations internationales et la citoyenneté ».[1] [Traduction]

Méthodologie

La conception de l'évaluation a été calibrée en fonction de l'importance relative faible et du faible niveau global de risque du programme. Trois sources de données ont été utilisées pour l'évaluation, notamment un examen des documents (données quantitatives), des entrevues auprès des informateurs principaux (données qualitatives) et un examen des données administratives (principalement des données financières). Dans la mesure du possible, les questions d'évaluation ont été évaluées à l'aide de plusieurs sources de données; toutefois, la plupart des constatations ont été tirées des entrevues.

Limites et considérations

Deux limites importantes devraient être prises en compte dans le contexte du présent rapport.

- Méthodes limitées : Dans le cadre de l'évaluation, aucune approche tels des études de cas ou des sondages n'a été utilisée; toutefois, puisque le programme a une importance relative faible et qu'il a été évalué récemment en 2007-2008, la méthodologie a été jugée suffisante et calibrée en conséquence.
- Validité des données sur les ressources : Bien que de l'information sur les dépenses de subventions (crédit 5) soit disponible, les dépenses liées aux salaires ainsi qu'au fonctionnement et à l'entretien (F et E) (crédit 1) ne font pas l'objet d'un suivi à l'échelle du programme. Par conséquent, les budgets opérationnels ont été estimés par le personnel du programme. Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces chiffres sont exacts, car ils sont

[1] Modalités, subventions par catégorie pour appuyer le Programme d'élaboration de politiques en matière de migration (PEPM), 16 mars 2009.

fondés sur une remémoration personnelle du temps et des efforts. Compte tenu du niveau de complexité faible du programme, ces estimations ont été jugées suffisantes.

Néanmoins, ces limites n'ont pas considérablement influencé les constatations, les conclusions ou les recommandations de l'évaluation.

Constatations

Pertinence

- Le PEPM est toujours nécessaire pour faciliter la participation du Canada aux forums internationaux sur les migrations. Il est le seul mécanisme disponible qui donne à CIC un accès aux forums internationaux sur les questions relatives aux politiques en matière de migration.
- Les objectifs du PEPM sont en harmonie avec les priorités de CIC et du GC ainsi qu'avec le rôle du gouvernement fédéral. Les répondants estimaient également que les objectifs du PEPM étaient clairs et bien compris.

Rendement

- Le PEPM a permis au gouvernement fédéral de promouvoir ses intérêts en matière de migration et a permis dans une certaine mesure d'influencer l'orientation des politiques internationales en matière de migration grâce à la participation du gouvernement à des forums internationaux. Il est toutefois difficile de mesurer l'ampleur et l'attribution de cette influence.
- La participation à des forums internationaux présente des avantages pour CIC, notamment : échanger de l'information et apprendre de pays ayant des vues similaires; établir des relations de travail et des réseaux avec les représentants d'autres pays; assurer la conformité des résultats aux intérêts du Canada.
- Bien que le personnel de CIC et des autres ministères soit généralement informé des résultats des forums et peu au courant des résultats de la recherche, une approche plus systématique à l'égard de l'échange d'information est nécessaire.
- Le volet de financement de la recherche sur les migrations du PEPM est considéré comme une priorité secondaire. De plus, il est moins stratégique et ciblé que le volet de financement de la participation à des forums.

Efficience et économie

- Aucune véritable solution de rechange au PEPM qui permettrait au Canada d'atteindre ses objectifs de participation à des forums n'a été identifiée.
- Le PEPM est un mécanisme efficace qui finance la participation du Canada à certains forums internationaux, pour autant qu'il y ait une excellente optimisation des ressources compte tenu de l'importance relative faible du programme.

Conclusions et recommandations

Le PEPM est le mécanisme utilisé par CIC pour financer les forums internationaux et la recherche sur les questions relatives aux politiques internationales en matière de migration. Le programme est principalement conçu pour financer la participation à des forums, et le volet de la recherche est considéré comme étant secondaire, ce qui explique pourquoi le financement du PEPM pour la recherche sur les migrations est accordé de façon ponctuelle.

> ***Recommandation nº 1 :*** *CIC devrait harmoniser davantage la recherche et les priorités liées aux migrations avec la planification ministérielle, particulièrement en ce qui concerne les priorités d'engagement international et le plan de recherche du Ministère.*

L'échange d'information sur les forums auprès du personnel de CIC et des autres ministères n'est pas systématique et uniforme. Par conséquent, la participation aux forums n'est pas exploitée à sa valeur entière.

> ***Recommandation nº 2 :*** *CIC devrait élaborer une stratégie visant à diffuser plus systématiquement au personnel de CIC et des autres ministères l'information pertinente sur les forums (p. ex. rapports, séances d'information) et à en assurer la gestion.*

Évaluation du Programme d'élaboration des politiques en matière de migration - Réponse et plan d'action de la direction (RPAD)

Recommandation	Réponse et contexte	Mesures de suivi et réalisations attendues	Responsabilité	Échéance
1. CIC devrait harmoniser davantage la recherche et les priorités liées aux migrations avec la planification ministérielle, particulièrement en ce qui concerne les priorités d'engagement international et le plan de recherche du Ministère.	CIC accueille favorablement cette recommandation. Dans la mesure où le PEPM peut fournir des fonds limités mis à part les engagements découlant de la participation à des forums internationaux, les projets du PEPM correspondent aux priorités en matière d'engagement international. Tous les projets sont examinés à la lumière de leur valeur et de leurs avantages stratégiques; ces renseignements sont fournis par les directions générales qui proposent les projets. Ces derniers doivent également être conformes aux exigences établies dans les modalités du PEPM. RII reconnaît que des éclaircissements pourraient être apportés à ces considérations à l'intention des auteurs de propositions à l'avenir. Les engagements annuels fermes du PEPM sont établis en devises étrangères et la variation des taux de change fait en sorte qu'il est impossible de prévoir les fonds restants. La planification stratégique des fonds alloués à la recherche est donc ardue; néanmoins, RII collaborera avec R et E et d'autres directions générales en vue de cerner les prochaines avenues de recherche et d'autres possibilités qui correspondent aux priorités ministérielles et qui pourraient profiter des fonds disponibles.	Consulter R et É et d'autres directions générales dans le but de cerner des possibilités de financement, et ainsi assurer la compréhension mutuelle des modalités et des autres paramètres relatifs au Programme et au financement.	RII, R et É	T2 de chaque exercice
2. CIC devrait élaborer une stratégie visant à diffuser plus systématiquement au personnel de CIC et des autres ministères l'information pertinente sur les forums (p. ex. rapports, séances d'information) et à en assurer la gestion.	CIC accueille favorablement cette recommandation. RII inscrit maintenant régulièrement des comptes rendus sur les forums aux ordres du jour du Comité directeur international (CDI) et du Groupe interministériel des migrations internationales (GMI), distribue les rapports et rend accessible aux directions générales et aux autres ministères l'information sur les forums et d'autres activités dont elle a la responsabilité. RII continuera d'encourager les autres directions générales et ministères/organismes qui participent	Les mesures qui suivent seront prises, ou continueront de l'être, afin que l'information provenant des forums soit systématiquement diffusée et gérée : • Distribuer les rapports et autres documents pertinents par courriel (ou C5 comme il convient) à l'interne et dans les autres ministères, selon le forum/l'activité/le projet et le sujet abordé, une fois qu'ils sont prêts et approuvés, dans le cadre d'une coordination et de consultations régulières au sein du gouvernement.	RII (pour l'ensemble des mesures de suivi)	Continu

Recommandation	Réponse et contexte	Mesures de suivi et réalisations attendues	Responsabilité	Échéance
	aux activités de recherche et autres financées par le PEPM à rédiger des rapports et à les diffuser, ainsi qu'à rendre accessible tout renseignement découlant de telles activités (en considérant que l'étendue de la diffusion dépendra en grande partie de la nature de l'activité ou du projet concerné).	• Inscription des comptes rendus sur les forums à l'ordre du jour de la réunion du SDI suivant immédiatement la tenue de l'événement (selon la pertinence et du temps disponible à l'ordre du jour). • Suivi auprès des directions générales et des autres ministères qui participent aux activités et aux projets de recherche financés par le PEPM afin de les encourager à rédiger des rapports et à diffuser l'information à l'aide des mêmes processus utilisés par RII, et leur fournir une liste de distribution au besoin.		Continu T1 2013-2014 et par la suite

1. Introduction

Le présent rapport expose les constatations de l'évaluation du Programme d'élaboration de politiques en matière de migration (PEPM). Cette évaluation est menée en conformité avec les exigences de l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Politique sur l'évaluation* du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Elle a pour objet d'évaluer la pertinence et le rendement du PEPM, conformément aux exigences de la *Directive sur la fonction d'évaluation* (SCT, 2009).

1.1. Contexte du programme

Le Programme d'élaboration de politiques en matière de migration (PEPM) a été créé en 2003 à titre de programme de contribution pour appuyer la participation du Canada à des forums internationaux sur les migrations dans le cadre de l'engagement de CIC à prendre par aux discussions et aux initiatives internationales sur les questions de migration. Le Conseil du Trésor (CT) a approuvé la conversion du PEPM en un programme de subventions en 2009, en partie pour donner suite au rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral,[2] qui préconisait que les programmes de subventions se traduisent par des accords de financement simplifiés, le paiement en temps opportun des contributions établies et la souplesse pour appuyer des projets précis.

Les modalités approuvées du Conseil du Trésor décrivent le PEPM comme étant un programme de subventions par catégorie qui « fournit des fonds aux organismes actifs dans les domaines de l'élaboration de politiques et de la recherche sur les migrations, et dont le travail indépendant en tant qu'organisme tiers constitue une contribution précieuse à prendre en considération dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques canadiennes sur les migrations internationales et la citoyenneté ».[3] [Traduction]

CIC se sert du PEPM pour financer la participation à des forums internationaux et les projets de recherche liés aux politiques en matière de migration. Le modèle logique du PEPM, qui illustre l'essentiel des activités, des extrants et des résultats prévus du programme, se trouve à la figure 1-1 de la page 3.

1.1.1. Participation à des forums internationaux

Le PEPM offre du financement sous forme de subventions afin d'appuyer la participation du Canada à un certain nombre d'organisations axées sur la migration, dont la plupart ont reçu un financement continu du programme pendant plusieurs années. Au nombre des anciens et actuels bénéficiaires de subventions figurent : les Consultations intergouvernementales sur les politiques en matière d'asile, de réfugiés et de migrations (CIG); la Conférence régionale sur les migrations ou Processus de Puebla (CRM); le Forum mondial sur les migrations et le développement (FMMD).

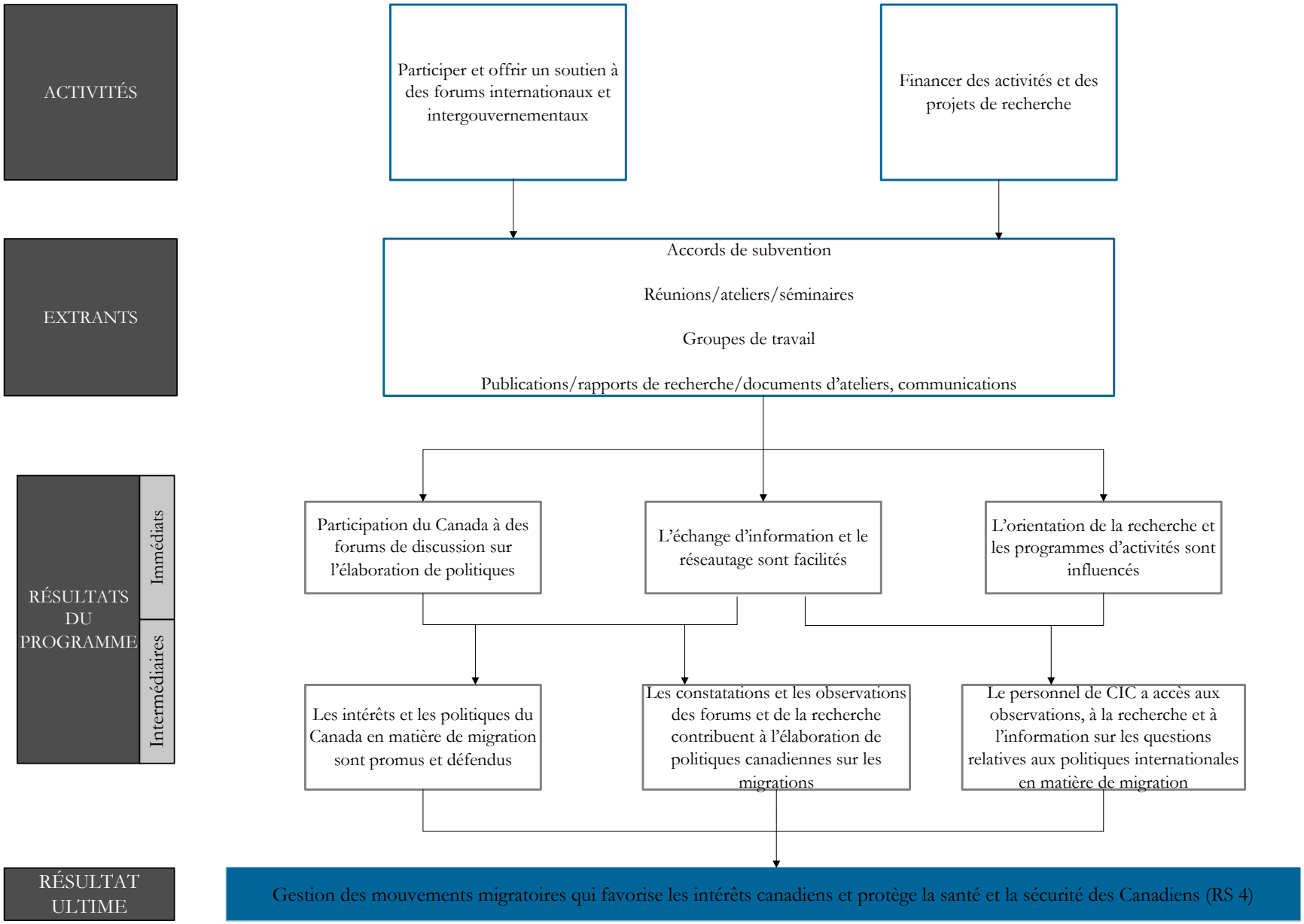
[2] Rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral, 2006 http://publications.gc.ca/collections/Collection/BT22-109-2007F.pdf

[3] Modalités, subventions par catégorie pour appuyer le Programme d'élaboration de politiques en matière de migration (PEPM), 16 mars 2009.

Tels qu'ils sont définis dans les modalités du programme, les objectifs de participation à ces forums sont les suivants :

- Favoriser l'échange d'information entre les États;
- Contribuer au débat public sur les migrations;
- Encourager l'intensification de la recherche sur les migrations.

Figure 1-1 : Modèle logique du Programme d'élaboration de politiques en matière de migration



Consultations intergouvernementales sur les politiques en matière d'asile, de réfugiés et de migrations (CIG)

Les CIG sont un forum informel et non décisionnel de 17 États aux vues similaires provenant de l'Union européenne (UE) et de la Conférence des cinq nations (CCN) qui tiennent des discussions et mettent en commun leurs expériences dans les domaines suivants : admission, contrôle et exécution; droit d'asile et réfugiés; immigration et intégration.

Les CIG sont un forum privé et, pour en faire partie, les pays doivent y être invités. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et la Commission européenne assistent aux réunions du groupe à titre d'observateurs. Chaque pays participant contribue annuellement 110 000 francs suisses pour subvenir aux besoins des CIG.

CIC est le ministère responsable pour le Canada, et la Direction générale des relations internationales et intergouvernementales (RII) sert de contact principal pour les interactions avec le forum. Parmi les autres ministères qui jouent un rôle dans les activités des CIG, il y a l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). L'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) y participent à l'occasion.

Un certain nombre de directions générales de CIC dirigent la participation du Canada à des groupes de travail et des ateliers portant sur un ensemble de questions (droit d'asile et réfugiés; immigration et intégration) et des thèmes communs (technologie, données, renseignements sur les pays d'origine), en consultation avec l'ASFC et la CISR, qui participent également à des groupes de travail qui cadrent bien avec leurs mandats et leurs intérêts. Les rôles et les responsabilités liés à la direction de la participation à ces groupes de travail impliquent ce qui suit : assister et contribuer aux réunions et ateliers; fournir une rétroaction à des questionnaires et à des mises à jour sur les tours de table; faire rapport sur les résultats des réunions.

Conférence régionale sur les migrations (CRM)

La Conférence régionale sur les migrations (CRM), qui est un forum régional sur les migrations dirigé par les États, se penche sur des questions d'intérêt commun liées aux migrations internationales, y compris sur les mouvements réguliers et irréguliers de personnes. Ses principaux objectifs sont les suivants : l'échange de l'information, des expériences et des pratiques exemplaires et la tenue de consultations générales visant à promouvoir la collaboration régionale en matière de migration.[4] Les principes fondamentaux de la CRM sont la protection et le respect des droits des migrants; la promotion de la migration ordonnée et sécuritaire; le dialogue et la collaboration technique entre pays.

CIC est le ministère responsable pour le Canada; les autres importants ministères qui participent souvent aux activités de la CRM sont l'ASFC et le MAECI.

Outre la participation de CIC à la CRM, le PEPM a financé des ateliers de la CRM sur des sujets comme les programmes des travailleurs étrangers temporaires ou la traite de personnes et le passage de clandestins. Le tableau 1-1 présente la liste des ateliers du forum qui ont été financés par le PEPM pendant la période visée par l'évaluation (de 2009 à 2012).

[4] http://rcmvs.org/Descripcion.htm

Tableau 1-1 : Liste des ateliers du forum financés par le PEPM

Nom de l'atelier	Date	Organisation	Description
Politiques sur le travail migrant	2009-2010	CRM	Discussions sur l'élaboration de programmes et de politiques pour les travailleurs migrants
Traite de personnes	2010-2011	CRM	Discussions sur l'élaboration de programmes et de politiques pour lutter contre la traite de personnes
Programmes des travailleurs étrangers temporaires	2010-2011 2011-2012	CRM	Discussions sur l'élaboration de programmes et de politiques pour les travailleurs étrangers temporaires
Intégration	2011-2012	CRM	Discussions sur l'élaboration de programmes et de politiques d'intégration.

Forum mondial sur les migrations et le développement (FMMD)

Le FMMD est une initiative des États membres des Nations Unies qui a pour but d'examiner les interrelations entre la migration et le développement de façon pratique et pragmatique. Il s'agit d'un processus de consultation volontaire intergouvernemental, non contraignant et informel qui est ouvert à tous les États membres et observateurs des Nations Unies. Les agences des Nations Unies et d'autres organismes internationaux et régionaux peuvent être invités à titre d'observateurs. Le FMMD a été créé à la suite de la proposition du secrétaire général des Nations Unies lors de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2006, dans le cadre du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement.

Il vise à aborder, de façon transparente, les aspects multidimensionnels, les possibilités et les défis liés à la migration internationale et ses interconnexions avec le développement, à rassembler des experts gouvernementaux de toutes les régions, à accroître le dialogue et la collaboration ainsi que les partenariats et à favoriser l'obtention de résultats utilises et pragmatiques à l'échelle nationale, régionale et mondiale.

1.1.2. Recherche sur les migrations

Le PEPM finance la recherche sur les migrations de façon ponctuelle, par l'entremise d'organisations comme la Fondation Asie-Pacifique (FAP) et l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) pour les activités de recherche ciblées sur les migrations (voir le tableau 1-2).

Tableau 1-2 : Liste des activités de recherche financées par le PEPM et d'autres activités financées (à l'exception de la participation au forum) (de 2009 à 2012)

Nom du projet de recherche	Date	Organisation	Description
Indicateurs d'intégration	2011-2012	OCDE	Établissement d'un ensemble d'indicateurs sur l'intégration des immigrants et de leurs enfants dans les pays de l'OCDE
Projet Canadiens à l'étranger	2009-2010 2010-2011	FAP	Projet de recherche visant à acquérir une meilleure compréhension des Canadiens vivant à l'étranger et à mettre en commun les connaissances à cet égard

Nom du projet de recherche	Date	Organisation	Description
Canada's Immigration Policy: Reconciling Labour Market Needs and Longer-term Goals	2010-2011	IRPP	Conférence de recherche de deux jours visant à analyser la recherche sur les politiques concernant l'immigration et les immigrants au Canada par rapport aux besoins du marché du travail canadien
CIC-SEGOB Working Group's Canada-Mexico Complimentarities Study	2011-2012	MPI	Production de cinq documents d'information, d'un document de synthèse et d'un rapport final sur les récentes tendances en matière de migration entre le Canada et le Mexique et sur les relations économiques bilatérales globales de ces deux pays

1.1.3. Ressources du programme

Le Conseil du Trésor accorde annuellement un financement de 350 000 $ sous forme de subventions (crédit 5) au PEPM. Ce montant sert d'abord à payer les cotisations de membre et les contributions volontaires aux forums dont le Canada fait partie. Les fonds restants sont souvent utilisés pour des possibilités de nature ponctuelle comme des ateliers ou des projets de recherche.

2. Méthodologie

Le Comité ministériel de l'évaluation de CIC a approuvé le mandat de l'évaluation en juillet 2012.

2.1. Portée de l'évaluation

CIC a effectué un examen du PEPM en 2008.[5] La présente évaluation couvre la période depuis la dernière évaluation (du 1er avril 2009 au 30 septembre 2012). Elle porte sur la pertinence et le rendement continus du PEPM en tant que mécanisme de financement. L'évaluation ne couvre pas l'adhésion du Canada à l'OIM, laquelle a été évaluée séparément en 2011. Le tableau 2-1 présente la liste des questions d'évaluation, et la matrice d'évaluation complète figure à l'annexe A.

Tableau 2-1 : Questions d'évaluation

Pertinence
1. Le PEPM est-il toujours nécessaire (soutien à des forums et volets de participation et de recherche)?
2. Les objectifs du programme sont-ils en harmonie avec les résultats stratégiques de CIC et les priorités du GC?
3. Les activités financées par l'entremise du PEPM sont-elles en harmonie avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?
Rendement
4. Dans quelle mesure le Canada a-t-il pu promouvoir et défendre ses intérêts et ses politiques en matière de migration dans le cadre des activités du PEPM?
5. Dans quelle mesure les politiques du Canada en matière de migration bénéficient-elles de la recherche sur les migrations et des activités connexes (p. ex. séminaires/ateliers)?
6. Le personnel de CIC est-il bien informé des résultats de la participation de CIC aux forums financés par le PEPM?
7. Quels sont les coûts liés au programme?
8. Quels processus et contrôles sont en place pour assurer une utilisation efficiente des fonds?
9. Quelle est la valeur associée aux activités financées par le PEPM?

La collecte de données pour la présente évaluation s'est déroulée de juillet à octobre 2012.

2.2. Approche

La conception de l'évaluation a été calibrée en fonction de l'importance relative faible et du faible niveau global de risque du programme. Compte tenu des activités financées par le PEPM, qui se rapportent principalement au transfert de connaissances et à la participation à des forums internationaux, il a été jugé suffisant que l'évaluation repose en grande partie sur des méthodes qualitatives, axées sur des entrevues avec les personnes jouant un rôle dans les divers projets et activités financés, ainsi que sur un examen des documents et de l'information financière.

[5] Les principales constatations ont révélé que les résultats prévus du PEPM avaient été atteints. Il a été établi que le programme avait encouragé l'intensification de la recherche sur les migrations; favorisé l'échange d'information entre les États; contribué au débat public dans ce domaine.
www.cic.gc.ca/francais/ressources/evaluation/pepm/index.asp

2.3. Sources de données

Trois sources de données ont été utilisées pour l'évaluation, notamment un examen des documents (données quantitatives), des entrevues auprès des informateurs principaux (données qualitatives) et un examen des données administratives (principalement des données financières). Dans la mesure du possible, les questions d'évaluation ont été évaluées à l'aide de plusieurs sources de données; toutefois, la plupart des constatations ont été tirées des entrevues.

2.3.1. Examen des documents

Un examen des documents a été effectué afin de fournir de l'information descriptive sur les différents types d'activités financées par le programme, ainsi que de l'information pour répondre aux questions d'évaluation portant sur la pertinence et le rendement du programme. Au total, 20 documents ont été examinés, dont les types suivants :

- documents sur les politiques et le programme (examen du PEPM en 2009, évaluation de l'OIM en 2011, etc.);
- comptes rendus de forums internationaux;
- accords de subvention.

2.3.2. Entrevues auprès des informateurs principaux

Des entrevues auprès des informateurs principaux ont été menées afin de répondre à toutes les questions d'évaluation. Trois guides d'entrevue distincts ont été élaborés, car les répondants avaient des parcours divergents. Au total, 23 entrevues ont été réalisées, notamment :

- gestionnaires et agents de CIC à l'administration centrale (AC) (n = 13);
- personnel à l'étranger de CIC (n = 1);
- représentants d'autres ministères (ASFC, CISR) (n = 3);
- représentants de partenaires et d'intervenants dans les activités internationales financées par le programme, comme la CRM, les CIG et le FMMD (n = 6).

Les entrevues ont duré entre 45 et 90 minutes. Les répondants n'ont pas tous répondu à l'ensemble des questions, ce qui a été pris en compte dans l'analyse des données (les guides d'entrevue figurent aux annexes techniques).

Lorsque des éléments probants d'ordre qualitatif sont présentés, l'échelle suivante est utilisée dans le rapport.

Échelle d'analyse des données d'entrevue

Tous	Les constatations reflètent les vues et les opinions de 100 % des informateurs principaux au sein du groupe.
Majorité/plupart	Les constatations reflètent les vues et opinions d'au moins 75 %, mais de moins de 100 % des informateurs principaux au sein du groupe.
Beaucoup	Les constatations reflètent les vues et opinions d'au moins 50 %, mais de moins de 75 % des informateurs principaux au sein du groupe.
Certains	Les constatations reflètent les vues et opinions d'au moins 25 %, mais de moins de 50 % des informateurs principaux au sein du groupe.

Peu	Les constatations reflètent les vues et opinions d'au moins deux répondants, mais de moins de 25 % des informateurs principaux au sein du groupe.

2.3.3. Analyse des données administratives

Les documents pertinents et les données financières de 2009-2010 à 2012-2013 ont été examinés afin d'analyser l'incidence sur le programme des changements apportés aux mécanismes et montants de financement. D'autre part, de nouveaux engagements ont été pris et des produits de la recherche ont été utilisés. De plus, le changement au mécanisme de financement (auparavant sous forme de contributions, maintenant sous forme de subventions) a été évalué.

Des données complètes sur le financement sous forme de subventions (crédit 5) étaient disponibles pendant toute la durée de l'évaluation, permettant ainsi une évaluation juste des coûts du programme liés à ce financement. Les données sur les coûts liés aux salaires et au F et E du programme (crédit 1) n'étaient pas disponibles étant donné que le Modèle de gestion des coûts du Ministère n'était pas suffisamment fragmenté pour obtenir les détails nécessaires. Par conséquent, le personnel du programme a fourni des estimations de ces coûts fondées sur son expérience et ses observations.

2.4. Limites et considérations

Deux limites importantes devraient être prises en compte dans le contexte du présent rapport.

- **Méthodes limitées** : Dans le cadre de l'évaluation, aucune approche tels des études de cas ou des sondages n'a été utilisée; toutefois, puisque le programme a une importance relative faible et qu'il a été évalué récemment en 2007-2008, la méthodologie a été jugée suffisante et calibrée en conséquence.
- **Validité des données sur les ressources** : Bien que de l'information sur les dépenses de subventions (crédit 5) soit disponible, les dépenses liées aux salaires ainsi qu'au fonctionnement et à l'entretien (F et E) (crédit 1) ne font pas l'objet d'un suivi à l'échelle du programme. Par conséquent, les budgets opérationnels ont été estimés par le personnel du programme. Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces chiffres sont exacts, car ils sont fondés sur une remémoration personnelle du temps et des efforts. Compte tenu du niveau de complexité faible du programme, ces estimations ont été jugées suffisantes.

Néanmoins, ces limites n'ont pas considérablement influencé les constatations, les conclusions ou les recommandations de l'évaluation.

3. Constatations

3.1. Pertinence

3.1.1. Besoin continu du PEPM

Le PEPM a pour objet de fournir des fonds aux organismes actifs dans les domaines de l'élaboration de politiques et de la recherche sur les migrations, et dont le travail indépendant en tant qu'organisme tiers constitue une contribution précieuse à prendre en considération dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques canadiennes sur les migrations internationales.

Constatation : Le PEPM est toujours nécessaire pour faciliter la participation du Canada aux forums internationaux sur les migrations. Il est le seul mécanisme disponible qui donne à CIC un accès aux forums internationaux sur les questions relatives aux politiques en matière de migration.

Tous les répondants de CIC étaient d'avis que le PEPM est clairement nécessaire en tant que mécanisme pour financer la participation à des forums internationaux et la recherche internationale. Plus précisément, les répondants ont fait observer que CIC doit participer à ces forums particuliers concernant les politiques en matière de migration pour les raisons suivantes :

- **CIG** : La participation permet au Canada de rencontrer des pays aux vues similaires qui font face à des questions semblables en matière de migration (p. ex. migration irrégulière, intégration). Les CIG sont considérées comme une occasion unique pour le Canada de discuter de problèmes communs, partager de l'information et apprendre des autres États qui font face à des problèmes semblables.
- **CRM** : La participation permet au Canada de prendre part à des discussions sur des questions liées aux migrations régionales avec des parties dissemblables dans les Amériques, une région qui est une priorité pour le Canada en matière de politique étrangère. La CRM donne au Canada la possibilité d'influer sur les politiques en matière de migration et de discuter/échanger de l'information avec les États de façon informelle et non contraignante.
- **FMMD** : La participation permet au Canada de favoriser un dialogue informel et la collaboration sur les questions de migration et de développement et de défendre les intérêts du Canada à l'échelle mondiale.

En ce qui concerne les trois forums, seuls quelques répondants ont mis en doute l'utilité du FMMD. En particulier, ces répondants étaient d'avis que le FMMD n'est pas suffisamment axé, à l'heure actuelle, sur du contenu pertinent. Cela concorde avec la réponse du Canada au questionnaire du FMMD soumis à tous les États participants en 2011.[6] Le Canada a indiqué qu'il était « plus ou moins satisfait » du processus du FMMD, comparativement aux autres forums. Il a été estimé que des réunions du FMMD simplifiées et ciblées davantage auraient permis des échanges plus productifs.

[6] Lors de la Session spéciale du FMMD sur l'avenir du Forum, tenue à Puerto Vallarta en 2010, les gouvernements ont convenu de faire une évaluation globale du processus du FMMD. La Phase 1 de l'évaluation comprenait un questionnaire visant à recueillir l'information nécessaire pour présenter une évaluation consolidée des divers éléments du FMMD, en fonction des vues et des expériences des gouvernements participants.

Malgré certains problèmes liés au processus du FMMD, la plupart des répondants croient qu'il est nécessaire que le Canada en fasse partie afin de maintenir un dialogue informel et de défendre les intérêts du Canada en matière de migration, surtout lorsqu'on prend en considération le faible investissement (fonds, temps) qu'implique la participation. En outre, le maintien d'un dialogue avec les homologues internationaux par l'entremise du FMMD a aidé le Canada à gérer les relations avec des organismes internationaux, dont les Nations Unies.

En ce qui concerne la nécessité du programme, la théorie des relations internationales affirme également qu'il y a des conséquences à s'isoler de l'engagement international dans un environnement mondial. Les répondants ont souligné les conséquences suivantes d'un comportement isolationniste à l'égard de ces forums :

- Les intérêts du Canada en matière de migration ne seraient pas représentés de façon adéquate, ce qui se traduirait par une perte d'influence.
- Il y aurait une détérioration des relations internationales au niveau opérationnel.
- CIC perdrait les avantages de l'échange d'information.

Plus particulièrement, certains des répondants ont fait observer que la participation à ces types de forums permet au Canada de « jouer dans la cour des grands ». Cette expression se rapporte au concept de la « puissance douce » du scientifique politique Joseph Nye pour décrire la capacité d'un pays d'attirer et de rallier, plutôt que de faire pression, d'utiliser la force ou de donner de l'argent comme moyen de persuasion. Plus précisément, « un pays peut obtenir les résultats qu'il veut en matière de politique mondiale parce que, les autres pays, qui admirent ses valeurs, imitent son exemple et aspirent à son niveau de prospérité et d'ouverture, souhaitent en faire autant ».[7] [Traduction]

La nécessité du PEPM est également conforme aux priorités de CIC en matière d'engagement international, notamment : appuyer la compétitivité économique du Canada; promouvoir la réputation du Canada comme partenaire de confiance et sûr; échanger des pratiques exemplaires avec les autres pays et s'inspirer de leur exemple et de leur expérience afin d'améliorer la conception et la prestation de nos programmes; promouvoir et protéger les intérêts du Canada; aider les autres pays à développer leur capacité; appuyer les objectifs du gouvernement du Canada, qui sont en harmonie avec ceux du PEPM.

3.1.2. Objectifs, harmonisation avec les priorités de CIC et du GC, et rôle fédéral

Constatation : Les objectifs du PEPM sont en harmonie avec les priorités de CIC et du GC ainsi qu'avec le rôle du gouvernement fédéral. Les répondants estimaient également que les objectifs du PEPM étaient clairs et bien compris.

Objectifs

En règle générale, la plupart des répondants comprenaient les objectifs du PEPM dans leur propre contexte. Les points de vue de nombreux répondants étaient restreints à leur participation à un ou deux des trois forums internationaux ou aux volets de recherche, ce qui limitait leur connaissance générale des objectifs du programme (PEPM). Puisque le programme est un mécanisme de financement pour la participation à ces forums et à la recherche connexe, il est

[7] Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

approprié que les personnes concernées par ce(s) forum(s) aient une bonne compréhension de l'objet de la participation du Canada.

Bien que cela ne soit pas explicitement indiqué par tous les répondants, la plupart d'entre eux ont laissé entendre que les objectifs du PEPM, ou les objectifs de participation dans un ou plusieurs des forums, sont clairs. Les réponses des répondants quant aux objectifs du PEPM différaient; cependant, plusieurs thèmes généraux ont été évoqués à maintes reprises. Ces thèmes étaient les suivants : soutien pour l'élaboration de politiques et de recherches sur les questions relatives à la migration à l'échelle internationale et promouvoir la discussion entre les pays et l'échange d'information et de pratiques exemplaires.

Harmonisation avec les priorités de CIC et du GC

La majorité des répondants estimaient que les objectifs d'engagement international du PEPM cadrent bien avec les priorités du GC et de CIC. Plus particulièrement, les objectifs du PEPM sont conformes à l'activité de programme (AP) 4.3 *Influence du Canada sur les orientations internationales liées aux mouvements migratoires et à l'intégration* et au résultat stratégique (RS) 4 *Gestion des mouvements migratoires qui favorise les intérêts canadiens et protège la santé et la sécurité des Canadiens à l'échelle internationale* de l'Architecture des activités de programme (AAP) de CIC. CIC décrit ainsi le RS 4 : « Les enjeux humanitaires et liés à la migration à l'échelle internationale continuent d'attirer l'attention des gouvernements, des forums bilatéraux et multilatéraux, des organisations non gouvernementales ainsi que des institutions universitaires et de recherche. CIC joue un rôle de premier plan dans l'encadrement et la poursuite des dialogues internationaux sur les politiques de migration et d'intégration, la protection des réfugiés et la gouvernance. Ces dialogues portent sur les liens entre les politiques de migration et l'aide au développement, la santé, l'environnement, le commerce et le mouvement de capitaux humains. CIC s'affaire à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan stratégique sur la protection des réfugiés et la migration à l'échelle mondiale, ainsi qu'à la réalisation des priorités du Canada en matière de politiques et de programmes. »[8]

Les objectifs du PEPM sont également en harmonie avec les priorités de CIC en matière d'engagement international, qui cherchent en partie à influer sur les migrations par l'entremise des forums internationaux et à faire progresser la gestion de la migration à l'échelle mondiale. Ces priorités sont étroitement liées aux objectifs du PEPM, car elles soulignent la nécessité de contribuer à la capacité de la communauté internationale à gérer les pressions relatives aux migrations, ce qui implique un engagement continu à l'égard des forums internationaux.

Le gouvernement du Canada considère l'immigration comme un facteur important de la prospérité et de la croissance économiques du Canada. Cela concorde avec le *Discours du Trône de 2011,*[9] qui met en évidence l'engagement du GC à faire croître notre économie et à protéger l'intégrité de notre système d'immigration. Grâce à des programmes comme le PEPM, CIC est en mesure de promouvoir et de protéger ses politiques et ses programmes en matière d'immigration, en visant à soutenir la prospérité et la croissance économiques au Canada au moyen de l'immigration.

D'autre part, le document du SCT intitulé *Descripteurs des secteurs de résultats du gouvernement du Canada* présente le résultat visé suivant : *Un monde sécuritaire et sécurisé grâce à l'engagement international*. Ce résultat indique ce qui suit : « Les activités de programme visent à promouvoir la paix et la

[8] www.cic.gc.ca/francais/ministere/aap/2011/strategique-4.asp
[9] www.speech.gc.ca/fra/media.asp?id=1390

sécurité, la liberté, la démocratie, les droits de la personne et la primauté du droit dans le monde, ainsi qu'à assurer la représentation du Canada à l'étranger ».[10]

Rôle fédéral

La plupart des répondants qui ont formulé des commentaires sur cette question étaient d'avis que les activités financées par le PEPM cadrent bien avec le rôle du gouvernement fédéral. À la lumière des entrevues, les forums cadrent bien avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral, car ils sont de nature internationale et portent sur les migrations et la gestion des frontières. Certains répondants ont également mentionné que CIC est le ministère responsable approprié puisque les objectifs du PEPM s'harmonisent directement avec le mandat de CIC. Selon le protocole d'entente de 1992 avec le MAECI, CIC est responsable de la politique étrangère sur les questions de migration, et il participe à ces forums internationaux dans le cadre de cette responsabilité mandatée par le gouvernement.

3.2. Rendement du programme

Les principaux résultats du PEPM ont trait à la participation de CIC à des forums internationaux et au financement de la recherche sur les questions relatives aux politiques internationales en matière de migration.

Résultats liés à la participation de CIC à des forums internationaux

3.2.1. Promotion des intérêts du Canada et influence sur les politiques internationales en matière de migration

Constatation : Le PEPM a permis au gouvernement fédéral de promouvoir ses intérêts en matière de migration et a permis dans une certaine mesure d'influencer l'orientation des politiques internationales en matière de migration grâce à la participation du gouvernement à des forums internationaux. Il est toutefois difficile de mesurer l'ampleur et l'attribution de cette influence.

Promotion des intérêts du Canada

La majorité des répondants estimaient que le Canada a pu faire la promotion de ses intérêts en matière de migration par le biais de sa participation à ces forums. Les répondants ont affirmé que le Canada avait promu ses intérêts en communiquant ses pratiques exemplaires à d'autres pays dans le cadre de réunions de groupes de travail, de relations de travail et de l'établissement de l'ordre du jour pour les sujets de discussion. Plus particulièrement :

- **FMMD** : Le Canada est membre du comité directeur qui établit l'ordre du jour des réunions. Le Canada contribue fréquemment à l'élaboration de l'ordre du jour, en influence le contenu, participe activement aux tables rondes et fait valoir le point de vue du Canada.
- **CIG** : Le Canada met activement en commun les pratiques exemplaires et les enjeux avec les membres des CIG et préside le Groupe de travail sur l'intégration. Le Canada acquiert une visibilité est peut encadrer l'ordre du jour en assurant la présidence du groupe de travail.

[10] www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/descript-fra.aspx

- **CRM** : Le Canada met activement en commun les pratiques exemplaires et les enjeux en matière de traite de personnes et de passage de clandestins, de migration irrégulière et de formalités de frontière touchant les migrants. La participation à la CRM a facilité l'échange d'information avec d'autres États régionaux afin de les aider à établir des lois (p. ex. programmes de migration de travail mutuellement avantageux, protection internationale).

Influence sur les politiques internationales en matière de migration

La majorité des répondants étaient d'avis que le Canada influence dans une certaine mesure l'orientation des politiques internationales en matière de migration par le biais de sa participation à ces forums. Ils ont toutefois indiqué qu'il est difficile de mesurer l'ampleur et l'attribution de cette influence. Certains répondants ont fait observer que cette influence provient de l'établissement de l'ordre du jour, de l'échange d'information et de la tenue de conversations bilatérales « en coulisse » concernant d'importantes questions de migration entre les gouvernements. À titre d'exemple, le Canada a influencé et aidé certains pays à moderniser leurs lois et leurs politiques en matière de migration.

Un autre moyen d'influence est lié aux efforts du Canada visant à protéger et à défendre ses intérêts en matière de migration à ces forums. Par exemple, certains répondants ont déclaré que l'une des raisons pour lesquelles CIC participe au FMMD est de veiller à ce que les politiques en matière de migration demeurent la responsabilité de l'État souverain individuel. Le FMMD est structuré de façon à ce que les deux points de vue (pour et contre des normes internationales en matière de migration) soient bien représentés. La participation du Canada au FMMD fait en sorte que son désir de conserver sa capacité souveraine de gérer la migration est reconnue.

3.2.2. Avantages pour les politiques de CIC en matière de migration

Constatation : La participation à des forums internationaux présente des avantages pour CIC, notamment : échanger de l'information et apprendre de pays ayant des vues similaires; établir des relations de travail et des réseaux avec les représentants d'autres pays; assurer la conformité des résultats aux intérêts du Canada.

La plupart des répondants ont indiqué que l'un des principaux avantages de la participation de CIC à ces forums est l'échange de pratiques exemplaires et de leçons apprises entre les deux pays. Les trois forums offrent à CIC une tribune informelle pour échanger les pratiques exemplaires et les leçons apprises, lesquelles contribuent à une compréhension commune des questions de migration et de l'information connexe permettant ainsi d'éclairer les politiques des pays.

Par exemple :

- **CIG** : L'échange d'information sur l'exécution de la loi et les renvois a aidé CIC à déterminer collectivement, avec d'autres membres, des approches efficaces pour renvoyer des particuliers dans certains pays. L'échange de pratiques exemplaires et d'enjeux aide à éclairer les politiques de CIC et à élaborer des mesures appropriées par rapport au programme.
- **CRM** : La collaboration et l'échange de pratiques exemplaires et d'enjeux avec les principaux partenaires des Amériques sur des questions d'intérêt mutuel (p. ex. une approche de gestion de la migration comme moyen efficace de prévenir la migration irrégulière en Amérique du Nord).

Certains répondants ont également fait remarquer qu'un autre avantage pour le PEPM et la participation du Canada à ces forums est lié à l'établissement de relations entre les pays, tout en assurant une présence à la réunion et aux groupes de travail. Plus particulièrement, les discussions bilatérales lors des forums renforcent les relations du Canada (surtout au niveau de travail) avec les gouvernements.

3.2.3. Échange d'information

Constatation : Bien que le personnel de CIC et des autres ministères soit généralement informé des résultats des forums et peu au courant des résultats de la recherche, une approche plus systématique à l'égard de l'échange d'information est nécessaire.

La plupart des répondants qui ont participé aux activités des forums estimaient que les séances d'information, l'information et les documents transmis par les participants de CIC aux forums au personnel de CIC sont utiles pour éclairer les politiques et les programmes de CIC. La plupart des répondants estimaient également que le personnel était généralement informé des résultats et de l'information pertinente découlant de la participation de CIC aux forums financés par le PEPM. Les opinions étaient toutefois partagées quant à savoir si l'information était communiquée au personnel de façon systématique et uniforme. Certains répondants (environ 50 %) étaient d'avis qu'il était possible d'apporter des améliorations ou qu'il était nécessaire d'adopter une approche plus systématique pour l'échange d'information.

Les mêmes préoccupations ont été exprimées lors de l'examen précédent du PEPM (2008); il y était observé que l'information des forums (particulièrement les CIG) n'était pas diffusée adéquatement au sein du Ministère. L'examen indiquait que des efforts supplémentaires pour mieux faire connaître les CIG et diffuser l'information qui s'y rapporte au sein de CIC aideraient le Ministère à tirer un meilleur parti de son adhésion.

Quelques répondants ont suggéré les façons suivantes d'améliorer la diffusion des connaissances acquises dans le cadre de la participation aux forums, notamment :

- Tenir des séances d'information à l'intention du Comité directeur international (CDI) à la suite des forums (point à l'ordre du jour).
- Utiliser les outils de TI (p. ex. l'intranet) afin de mieux communiquer les activités et les rapports, avec la possibilité de cliquer sur une liste de forums et de consulter les rapports antérieurs en un même endroit. Les répondants étaient d'avis qu'il faudrait un recueil plus systématique, comme un répertoire central (p. ex. GCDocs)
- Mettre au point un processus automatique de production de rapports afin que les personnes qui assistent aux forums puissent diffuser l'information après chaque réunion.

Bien qu'il existe un certain nombre de projets de recherche financés par le PEPM, la majorité des répondants n'en avaient pas connaissance ni n'étaient au courant de l'utilisation qui en a été faite. Toutefois, cela n'indique pas que les résultats de ces projets ne sont pas utilisés. Les employés qui participent davantage aux fonctions de recherche à CIC sont au courant de ces projets et de leurs conclusions.

Résultats liés au financement de la recherche sur les questions relatives aux politiques internationales en matière de migration

3.2.4. Recherche sur les migrations

Constatation : Le volet de financement de la recherche sur les migrations du PEPM est considéré comme une priorité secondaire. De plus, il est moins stratégique et ciblé que le volet de financement de la participation à des forums.

À part le financement des adhésions à des forums internationaux, l'un des objectifs du PEPM est de financer la recherche sur les migrations au profit de l'élaboration des politiques internationales du Canada. Cela peut être accompli en finançant la recherche par le biais de la participation du Canada à des forums ou d'une sollicitation de propositions au sein de CIC.

La plupart des répondants estimaient que le PEPM est un mécanisme conçu principalement pour le financement des forums, et ils considéraient le volet de la recherche comme étant secondaire. Les leviers essentiels sont l'adhésion, la présence aux ateliers, etc., et le volet du financement de la recherche est fonction de la disponibilité des fonds restants. Une fois que les engagements non discrétionnaires à l'égard des forums sont remplis, il incombe aux agents de programme de déterminer d'autres possibilités pertinentes pour le soutien du PEPM. Bien que les contributions précédentes se résument à de petites contributions à des ateliers et à des projets pertinents pour les priorités fédérales en matière de migration, la méthode par laquelle les projets sont choisis et les critères en fonction desquels ils sont évalués pour déterminer leur pertinence ne sont pas clairs. Les modalités du programme sont fournies, et les propositions doivent les respecter; néanmoins, il a été indiqué dans les entrevues que plusieurs demandes de fonds ont été refusées, mais la justification utilisée pour prendre ces décisions n'était pas clairement définie.

Au cours de la période de collecte des données pour la présente évaluation, le PEPM a sollicité des propositions auprès des directions générales de CIC pour des possibilités de soutien à d'autres initiatives. Cette méthode de sollicitation informelle a eu lieu à la fin de l'exercice, en fonction des contraintes de temps. Même si les propositions étaient conformes aux modalités, il n'était pas clair de savoir quels autres critères d'évaluation devaient être utilisés pour évaluer si les activités de financement mises de l'avant dans le cadre de ce processus seraient de bons investissements pour le programme ou le Ministère ou de quelle façon une proposition serait jugée meilleure qu'une autre.

Certains répondants ont indiqué que le changement d'un financement sous forme de contributions à un mécanisme de subventions a rendu le financement de la recherche un peu plus difficile. Le Canada ne peut plus financer d'autres gouvernements, qui constituent la majorité de nos partenariats dans la recherche internationale sur les migrations, et il doit plutôt financer des organisations de l'extérieur.[11]

Les répondants ont été interrogés à savoir si le gouvernement fédéral a pu influencer le programme de recherche sur les migrations en raison de sa participation à ces forums et du financement des activités de recherche. La majorité des répondants ont indiqué que le Canada n'avait pas influencé le programme de recherche sur les migrations, parce que ces activités ne sont pas l'un des principaux objectifs des forums. Bien qu'il y ait eu un certain nombre de projets

[11] Conformément au plus récent document des modalités du PEPM.

ponctuels sur les données et quelques études commandées, il n'existe officiellement pas de programme de recherche dans le cadre des forums.

Pendant la période visée par l'évaluation, la contribution du PEPM à la recherche internationale sur les migrations était concentrée sur trois projets distincts :

1. En 2009-2010 et 2010-2011, le programme a financé la Fondation Asie-Pacifique (FAP) pour un projet conjoint de recherche d'une durée de trois ans (le projet a commencé en 2008-2009) afin d'acquérir une meilleure compréhension des Canadiens vivant à l'étranger et d'échanger des connaissances à cet égard. La contribution du Canada à cette étude totalisait 150 000 $ s'échelonnant sur trois ans, et le rapport a été présenté en mars 2011. Ce rapport a été utilisé dans une large mesure au sein de la Direction générale de la recherche et évaluation de CIC; les scénarios élaborés dans le rapport continuent d'influencer les discussions de politiques portant sur les futures tendances en matière d'immigration.
2. En 2010-2011, le programme a financé l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) afin d'organiser une conférence visant à analyser la recherche sur les politiques relatives à l'immigration et aux immigrants au Canada par rapport aux besoins du marché du travail canadien. La contribution était de 50 000 $. La conférence a eu lieu en mai 2010, et le compte rendu de la conférence figure sur le site Web du bénéficiaire de financement.
3. Un projet final financé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en vue d'une étude sur l'intégration.[12] Cette étude était cofinancée par plusieurs autres pays aux vues similaires, et a été lancée officiellement en décembre 2012. La contribution du Canada à ce projet s'élevait à 28 186 $, et CIC prévoit que le rapport sera utilisé dans une large mesure pour planifier les résultats futurs en matière d'intégration pour le Ministère.

[12] www.oecd-ilibrary.org/fr/social-issues-migration-health/trouver-sa-place-les-indicateurs-de-l-ocde-sur-l-integration-des-immigres-2012_9789264073432-fr

3.3. Efficience et économie (utilisation des ressources)

3.3.1. Solutions de rechange

Constatation : Aucune véritable solution de rechange au PEPM qui permettrait au Canada d'atteindre ses objectifs de participation à des forums n'a été identifiée.

À l'heure actuelle, il y a un nombre limité de forums internationaux dans le cadre desquels le Canada peut s'engager dans des enjeux touchant les migrants, chacun de ces enjeux réunissant des groupes différents. Plus particulièrement :

- Les CIG comprennent principalement des États membres de l'Union européenne, mais elles incluent également la Commission européenne, le HCR et l'OIM, ainsi que la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et le Canada
- La CRM bénéficie de la participation du Mexique, de l'Amérique centrale, des Caraïbes, des États-Unis et du Canada ainsi que du HCR, de l'OIM et d'autres organisations engagées dans la région.
- Le FMMD compte sur une participation beaucoup plus importante (il comprend tous les États membres des Nations Unies et des éléments de la société civile), et il vise à desservir les intérêts tant du gouvernement que de la société civile.

La majorité des répondants étaient d'avis qu'il n'existe aucune véritable solution de rechange que le Canada pourrait employer pour s'engager dans des enjeux régionaux ou multilatéraux de migration qui permettrait de réaliser les mêmes objectifs de façon efficace. Les répondants ont indiqué qu'il existe d'autres mécanismes ou forums qui pourraient atteindre des objectifs similaires, mais ils considéraient ces forums comme étant complémentaires, et non comme une solution de rechange. Certains de ces autres mécanismes comprennent la Conférence des cinq nations, le HCR, l'Organisation des États américains, et l'engagement découlant des relations bilatérales.

Bien que l'établissement de relations bilatérales ait été noté comme solution de rechange possible, plusieurs répondants ont fait observer qu'il serait beaucoup plus difficile et coûteux en temps de communiquer avec les représentants de ces États séparément, compte tenu de tous les groupes de travail auxquels participe CIC (p. ex. droit d'asile, réfugiés, pays d'origine, technologie, admission, contrôle et exécution de la loi). Il faudrait que CIC obtienne cette information par un autre moyen, et il n'était pas clair pour les répondants comment cela serait effectué de façon efficace.

3.3.2. Utilisation des ressources

Constatation : Le PEPM est un mécanisme efficace qui finance la participation du Canada à certains forums internationaux, pour autant qu'il y ait une excellente optimisation des ressources compte tenu de l'importance relative faible du programme.

Coûts liés au programme

Le PEPM est un mécanisme de financement pour un certain nombre d'activités de CIC liées à des forums internationaux et à recherche en matière de migration. Sur les fonds de 350 000 $ du

crédit 5, disponibles chaque année, environ 78 % (moyenne sur trois ans) sont affectés à la participation à des forums et à des activités connexes, et 22 % sont consacrés au financement de la recherche en matière de migration. Bien que ce montant ait été constant pour les trois derniers exercices financiers, il y a eu d'importantes fluctuations dans la valeur des fonds entre 2008-2009 et 2009-2010. À l'origine, le financement du crédit 5, établi dans le cadre d'un programme de contributions en 2003, avait une valeur de 300 000 $. En 2008-2009, une demande d'augmentation a été adressée au Conseil du Trésor et, plus tard dans la même année, le montant final octroyé par le programme était de 536 563 $. Toutefois, à la suite de l'examen stratégique, le Ministère a diminué l'augmentation, en évoquant la nécessité réduite de s'engager avec le Migration Policy Institute, et la valeur du financement est descendue jusqu'à son niveau actuel.

Il y a deux dépenses fixes pour le PEPM, qui sont désignées comme des « engagements non discrétionnaires ». Ce sont les cotisations annuelles de membre que le Canada paie aux CIG et à la CRM. Ces cotisations sont des montants établis, mais ils varient d'une année à l'autre en raison du taux de change.[13] Après ces exigences annuelles, qui représentent un peu moins des deux tiers de la valeur des fonds, le montant du financement disponible pour les nouvelles possibilités a oscillé entre 100 000 $ et 120 000 $. Ces possibilités supplémentaires de financement sont mises en évidence par le personnel du programme. Au cours des années écoulées depuis le dernier examen du programme en 2008, plusieurs possibilités régulières autres que les deux principaux engagements ont été relevées. Le nombre total d'accords de subvention a constamment été de cinq à sept au cours des trois derniers exercices (y compris en ce qui a trait à la participation à des forums et à la recherche).

Depuis 2010-2011, le PEPM alloue des fonds de 25 000 $ US au FMMD, et il appuie de façon constante les ateliers de la CRM avec des montants variant entre 5 000 et 15 000 $ US. Les sujets des ateliers étaient liés à des priorités du Ministère, et de l'ensemble du gouvernement fédéral, notamment : la traite de personnes et le passage de clandestins; les programmes des travailleurs étrangers temporaires; l'intégration des immigrants et des réfugiés. Cette tendance se poursuit dans le cadre actuel de financement, puisque l'atelier proposé pour 2012-2013 porte sur les consultants en immigration sans scrupules, et une autre proposition consiste à créer un groupe de travail sur les enjeux de la société civile.

[13] Les cotisations de membre pour les CIG sont calculées en francs suisses et celles pour la CRM sont calculées en dollars américains ($ US), et les deux sont sujets aux fluctuations du taux de change, ce qui rend difficile la détermination du montant exact disponible pour d'autres activités, dont la recherche, dans une année donnée.

Tableau 3-1 : Budget du PEPM – dépenses du crédit 5

Élément	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Cotisation à la CRM	88 320	86 669	81 473	84 469
Atelier sur la traite de personnes		4 859		
Atelier sur les PTET		14 706	5 109	
Atelier sur l'intégration			15 471	
Atelier sur les travailleurs migrants	10 800			
Cotisation aux CIG	116 004	116 419	137 478	112 629
FMMD (contribution volontaire)		25 703	25 853	24 750
Table ronde du MPI	125 550			
Projet de recherche de la FAP	50 000	50 000		
Conférence/projet de l'IRPP		50 000		
Étude de l'OCDE sur l'intégration			28 186	
Groupe de travail de la SEGOB			55 951	
Rajustement du taux de change			- 814	
TOTAL	**390 674**	**348 356**	**348 707**	**221 848***

* Les montants de financement pour l'exercice financier 2012-2013 n'avaient pas été entièrement alloués au moment de l'évaluation; les données ont été obtenues à la période 6.

Le PEPM, qui exerce ses activités à partir de la Direction générale des relations internationales et intergouvernementales, est hébergé au sein de la Division de la coordination des politiques internationales. Les dépenses salariales du PEPM sont relativement faibles. Cinq équivalents temps plein (ETP) consacrent annuellement entre 1 % et 16 % de leur temps au fonctionnement et à la gestion au quotidien du mécanisme de subvention. Compte tenu des niveaux de salaire pertinents, cela se traduit par environ 21 820 $ en fonds salariaux affectés au programme (voir le tableau 3-2). La participation réelle aux forums, aux groupes de travail, aux ateliers et aux activités de recherche implique un plus grand nombre d'employés au sein de plusieurs directions générales et divisions, y compris les partenaires d'autres ministères (ASFC, CISR, MAECI, RHDCC, etc.). Étant donné que la participation aux réunions n'est pas directement financée par le PEPM, ces coûts n'ont pas été inclus dans la présente analyse.

Tableau 3-2 : Dépenses du crédit 1 (Dépenses salariales seulement)[14]

ETP	% d'ETP au PEPM	Salaire moyen	$/année au PEPM
Directeur général	1 % (½ semaine)	120 000 $	1 200 $
Directeur	2 % (1 semaine)	110 000 $	2 200 $
Gestionnaire	4 % (2 semaines)	95 000 $	3 800 $
Analyste principal	16 % (8 semaines)	85 000 $	13 600 $
Adjoint administratif	2 % (1 semaine)	51 000 $	1 020 $
Total :			**21 820 $**

Utilisation efficiente des fonds

L'examen de l'information financière montre que les dépenses totales pour le PEPM ont accusé un très faible écart par rapport au budget total (moins de 1 500 $ pour 2010-2011 et 2011-2012), ce qui est un indicateur d'une gestion efficiente des fonds. Par ailleurs, les fonds ont maintenu une croissance nominale nulle au cours de la période visée par l'évaluation.

Depuis 2009-2010, qui était la première année que le PEPM fonctionnait en tant que mécanisme de subvention plutôt qu'à titre de mécanisme de contribution, il y a eu une baisse dans le nombre et la valeur des activités de recherche financées par ce mécanisme. Quelques répondants ont indiqué qu'il est devenu difficile de soutenir la recherche au moyen de subventions parce que les projets tendent à se dérouler sur une période plus longue que celle où les fonds du PEPM peuvent être affectés; l'octroi de subventions crée des difficultés lorsqu'il est question d'ententes pluriannuelles.

Il y avait une justification claire pour la transition à un mécanisme de subvention; les subventions permettent de traiter plus rapidement les paiements des cotisations de membre. Les accords de contribution, qui ne permettent habituellement pas les paiements effectués d'avance, ont souvent abouti, plus tard dans l'année, au transfert des contributions de membre pour les forums, ce qui donnait l'impression que le Canada ne respectait pas ses engagements en matière d'adhésion. La justification de la conversion était fondée sur la nature de faible valeur et à faible risque des fonds et sur les avantages perçus du mécanisme de subvention, comme l'absence d'un processus officiel d'établissement de rapports et une gestion simplifiée des accords de financement. Toutefois, quelques répondants ont signalé un certain nombre de contraintes imposées par le mécanisme de subvention, dont un manque de souplesse, des difficultés avec les limites de cumul et la nécessité de trouver des organisations pour injecter des fonds. Le financement sous forme de subventions empêche le Canada de verser des fonds directement aux autres gouvernements; puisque ces derniers constituent la majorité des partenaires du Canada sur ces questions, il s'agit là d'une contrainte particulière. Les bénéficiaires admissibles à un financement sous forme de subventions comprennent : les organisations internationales; les ONG, les institutions ainsi que les organisations ou organismes qui exercent leurs activités à l'échelle internationale et qui proviennent du Canada ou de l'étranger sans but lucratif; les particuliers et les organisations du

[14] Cette figure ne représente que les aspects de l'administration et de la gestion du PEPM et ne reflètent pas les ressources associées à la participation aux forums. Il convient de souligner que d'importantes ressources sont consacrées à la participation aux forums (p. ex. présidence de groupes de travail, diverses activités liées aux forums, préparation et diffusion d'information concernant les forums, etc.). L'information sur ces ressources n'a pas été recueillie en raison des difficultés liées à l'estimation exacte de ces chiffres, qui comprennent des fluctuations annuelles dans la participation et d'autres coûts assumés par diverses directions générales.

secteur privé qui exercent leurs activités à l'échelle internationale et qui proviennent du Canada ou de l'étranger.[15]

Valeur des activités du PEPM

Il a été indiqué par un grand nombre de répondants que les avantages et la valeur de la participation à ces forums (établissement de relations, échange d'information, défense des intérêts du Canada, etc.) font plus que compenser pour les coûts associés à son administration. Ces avantages sont toutefois difficiles à mesurer de façon tangible.

De nombreux répondants convenaient que l'accès à des discussions internationales sur les politiques en matière de migration est plus large que celui dont pourrait bénéficier le Canada en travaillant avec des partenaires de façon bilatérale. À la CRM, plus particulièrement, quelques répondants ont indiqué que notre position autour de la table nous permet de « jouer dans la cour des grands ».

3.4. Conclusions et recommandations

CIC finance la participation à des forums internationaux et les projets de recherche liés aux politiques en matière de migration par l'entremise du PEPM. Au fil du temps, le programme, qui privilégiait les accords de contribution, est devenu un mécanisme de financement sous forme de subventions, permettant ainsi de traiter plus rapidement les paiements des cotisations de membre.

Pertinence

Dans l'ensemble, il est clair qu'il est toujours nécessaire que le PEPM et le Canada continuent de participer aux forums internationaux et que le PEPM est actuellement le seul mécanisme disponible qui donne à CIC un accès aux forums internationaux sur les questions relatives aux politiques en matière de migration. La participation de CIC à ces forums permet au Canada de « jouer dans la cour des grands » pour ce qui est d'influencer et de prendre part à des discussions internationales sur les politiques en matière de migration.

Les objectifs du PEPM étaient clairs, bien compris et en harmonie avec les priorités de CIC et du gouvernement du Canada. Ces objectifs sont conformes à l'activité de programme (AP) 4.3 et au résultat stratégique (RS) 4 de l'Architecture des activités de programme (AAP) de CIC ainsi qu'à ses priorités en matière d'engagement international. De plus, les activités du PEPM cadrent bien avec le rôle du gouvernement fédéral pour ce qui est de faire progresser la gestion de la migration à l'échelle mondiale et de promouvoir les valeurs et les intérêts du Canada à l'étranger.

Rendement

Le gouvernement fédéral a pu promouvoir ses intérêts en matière de migration et influencer dans une certaine mesure l'orientation des politiques internationales en matière de migration par le biais de sa participation à des forums internationaux. Il est toutefois difficile de mesurer l'ampleur et l'attribution de cette influence. En outre, la participation à des forums internationaux présente plusieurs avantages, notamment : échanger de l'information et apprendre de pays ayant des vues similaires; établir des relations de travail et des réseaux avec les représentants d'autres pays; assurer la conformité des résultats aux intérêts du Canada.

[15] Modalités du Programme d'élaboration de politiques en matière de migration, page 5.

Le PEPM est le mécanisme utilisé par CIC pour financer les forums internationaux et la recherche sur les questions relatives aux politiques internationales en matière de migration. Le programme est principalement conçu pour financer la participation à des forums, et le volet de la recherche est considéré comme étant secondaire, ce qui explique pourquoi le financement du PEPM pour la recherche sur les migrations est accordé de façon ponctuelle.

> ***Recommandation n° 1*** *: CIC devrait harmoniser davantage la recherche et les priorités liées aux migrations avec la planification ministérielle, particulièrement en ce qui concerne les priorités d'engagement international et le plan de recherche du Ministère.*

L'examen précédent du PEPM indiquait que l'information des forums (particulièrement les CIG) n'était pas diffusée adéquatement au sein du Ministère. Certaines des mêmes préoccupations ont été soulevées dans le cadre de la présente évaluation. L'échange d'information sur les forums et les produits connexes auprès du personnel de CIC et des autres ministères n'est pas systématique et uniforme. Par conséquent, la participation aux forums n'est pas exploitée à sa pleine valeur.

> ***Recommandation n° 2*** *: CIC devrait élaborer une stratégie visant à diffuser plus systématiquement au personnel de CIC et des autres ministères l'information pertinente sur les forums (p. ex. rapports, séances d'information) et à en assurer la gestion.*

À l'heure actuelle, il y a un nombre limité de forums internationaux dans le cadre desquels le Canada peut s'engager dans des enjeux touchant les migrants, chacun de ces enjeux réunissant des groupes différents. Il n'existe aucune véritable solution de rechange que le Canada pourrait employer pour s'engager dans des enjeux régionaux ou multilatéraux de migration qui permettrait d'atteindre les mêmes objectifs de façon efficace; les autres forums, comme la CCN, le HCR et l'OEA, sont considérés comme étant complémentaires, et non comme une solution de rechange.

Le PEPM est un programme efficace qui permet au Canada d'accéder à des forums pertinents en matière de migration. D'autre part, les fonds ont été gérés de façon efficiente, et ils permettent une excellente optimisation des ressources compte tenu de l'importance relative faible du programme.

Annexe A : Matrice d'évaluation

Question	Indicateur	Source de données
Pertinence		
1. Le PEPM est-il toujours nécessaire (soutien à des forums et volets de participation et de recherche)?	• Perceptions des principaux intervenants quant à la nécessité du PEPM • Valeur déclarée et avantages tangibles de la participation aux forums • Valeur déclarée de la recherche produite	• Examen des documents • Entrevues auprès des informateurs principaux
2. Les objectifs du programme sont-ils en harmonie avec les résultats stratégiques de CIC et les priorités du GC?	• Harmonisation des objectifs relatifs aux forums et à la recherche avec les résultats du Ministère • Harmonisation des objectifs relatifs aux forums et à la recherche avec les priorités fédérales	• Examen des documents • Entrevues auprès des informateurs principaux
3. Les activités financées par l'entremise du PEPM sont-elles en harmonie avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?	• Degré d'harmonisation avec les objectifs fédéraux et législatifs • Perceptions des principaux intervenants quant au rôle du gouvernement fédéral à l'égard du PEPM	• Examen des documents • Entrevues auprès des informateurs principaux
Rendement		
4. Dans quelle mesure le Canada a-t-il pu promouvoir et défendre ses intérêts et ses politiques en matière de migration dans le cadre des activités du PEPM?	• Perceptions des principaux intervenants quant au niveau d'influence du Canada et de promotion de ses intérêts en matière de migration • Nombre de demandes de suivi des participants aux réunions découlant d'échanges dans le cadre des forums • Nombre de forums et d'événements ayant une présence canadienne • Établissement, renouvellement et renforcement des relations de travail avec des gouvernements étrangers et des organisations internationales	• Examen des documents • Entrevues auprès des informateurs principaux
5. Dans quelle mesure les politiques du Canada en matière de migration bénéficient-elles de la recherche sur les migrations et des activités connexes (p. ex. séminaires/ateliers)?	• Perceptions des principaux intervenants quant au niveau d'influence du Canada sur le programme de recherche en matière de migration • Utilisation par les responsables de l'élaboration de politiques nationales de la recherche en matière de migration parrainée par le PEPM • Adoption de politiques nationales et progrès dans l'élaboration de celles-ci qui sont liés à la participation à des forums ou à des événements soutenus par le programme • Preuve de réunions ou de groupes de travail favorisant le dialogue, l'échange d'information et le réseautage (p. ex. exposés de position) • Avantages déclarés de la recherche • Preuve de l'influence du Canada sur la recherche concernant les questions de migration	• Examen des documents • Entrevues auprès des informateurs principaux
6. Le personnel de CIC est-il bien informé des résultats de la participation de CIC aux forums financés par le PEPM?	• Nombre de séances d'information tenues et de comptes rendus de réunions rédigés • Nombre de personnes présentes aux séances d'information et nombre d'invitations envoyées • Perception quant à l'utilité et à la qualité des séances d'information présentées par les participants aux forums	• Examen des documents • Entrevues auprès des informateurs principaux
7. Quels sont les coûts liés au programme?	• Nombre et valeur des accords de subvention • Nombre d'ETP et montant des fonds salariaux associés au programme	• Analyse des données (financières) • Entrevues auprès des informateurs principaux
8. Quels processus et contrôles sont en place pour assurer une utilisation efficiente des fonds?	• Critères de financement • Mécanismes en place pour assurer le financement • Points de vue des bénéficiaires de financement	• Examen des documents • Entrevues auprès des informateurs principaux

9. Quelle est la valeur associée aux activités financées par le PEPM?	• Valeur perçue de la contribution aux forums financés par le PEPM • Valeur perçue de la recherche et des activités de programme (p. ex. séminaires, ateliers) • Qualité perçue des activités de programme (p. ex. séminaires, ateliers) et de la recherche • Preuve de l'utilisation des connaissances acquises sur les forums et la recherche dans l'élaboration de politiques	• Examen des documents • Entrevues auprès des informateurs principaux