



Citoyenneté et  
Immigration Canada

Citizenship and  
Immigration Canada

# Évaluation de l'adhésion du Canada à l'Organisation internationale pour les migrations

Division d'Évaluation

Mars 2015



Canada

Ci4-66/2015F-PDF

978-0-660-02018-1

Numéro de référence : E5-2014

# Table des matières

<b>Acronymes</b> .....	<b>ii</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>iii</b>
<b>Évaluation de l'adhésion du Canada à l'Organisation internationale pour les migrations – Réponse et plan d'action de la direction</b> .....	<b>vii</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>1</b>
1.1. Objet de l'évaluation .....	1
1.2. Aperçu de l'OIM .....	1
1.3. Participation du Canada à l'OIM .....	3
<b>2. Méthode</b> .....	<b>7</b>
2.1. Portée de l'évaluation et méthode .....	7
2.2. Limites et atténuation.....	9
<b>3. Constatations</b> .....	<b>10</b>
3.1. Pertinence.....	10
3.1.1. <i>Besoin continu de maintenir l'adhésion à l'OIM</i> .....	10
3.1.2. <i>Harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada et de CIC</i> .....	12
3.1.3. <i>Pertinence des rôles et des responsabilités du gouvernement fédéral</i> .....	13
3.2. Rendement – Obtention des résultats escomptés .....	13
3.2.1. <i>Suivi des questions de l'évaluation précédente</i> .....	13
3.2.2. <i>Enrichissement des connaissances de CIC</i> .....	16
3.2.3. <i>Influence sur les politiques et les programmes de CIC</i> .....	17
3.2.4. <i>Incidence de l'adhésion du Canada sur l'OIM</i> .....	18
3.3. Rendement – Utilisation des ressources.....	19
3.3.1. <i>Coûts pour CIC</i> .....	19
3.3.2. <i>Solutions de rechange</i> .....	21
<b>4.0 Conclusions et recommandations</b> .....	<b>23</b>
<b>Annexe A : Modèle logique – format original en PPT</b> .....	<b>25</b>
<b>Annexe B : Total des contributions volontaires (2013)</b> .....	<b>27</b>

## Acronymes

AAP	Architecture d'alignement des programmes
AC	Administration centrale (CIC)
AMMI	Aide mondiale aux migrants irréguliers
AQ	Assurance de la qualité
ARVR	Aide au retour volontaire et à la réintégration
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
CA	Dollar canadien
CCN	Conférence des cinq nations
CDI	Comité directeur international
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CIG	Consultations intergouvernementales sur les politiques concernant le droit d'asile, les réfugiés et les migrations
CIPMME	Comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements migratoires d'Europe
CNN	Croissance nominale nulle
COCM	Cadre opérationnel en cas de crise migratoire
COMEX	Comité exécutif de l'OIM (aboli)
CPI	Coordination des politiques internationales
CPPF	Comité permanent des programmes et des finances
CRM	Conférence régionale sur les migrations
DAES	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
DIM	Dialogue international sur la migration
EDSC/RHDCC	Emploi et Développement social Canada
ETP	Équivalent temps plein
FMDD	Forum mondial sur la Migration et le Développement
FS	Franc suisse
GC	Gouvernement du Canada
GENÈVE	Mission permanente du Canada à Genève
GIM	Groupe interministériel sur la migration
GMM	Groupe mondial sur la migration
GPI	Gestionnaire du programme d'immigration
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IS	Intérêt stratégique
MAECD/MAECI	Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement
OCE	Orientation canadienne à l'étranger
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
ONU	Organisation des Nations Unies
PE	Protocole d'entente
RI	Région internationale (direction générale de CIC)
RII	Relations internationales et intergouvernementales (direction générale de CIC)
US	Dollar américain

# Sommaire

## Objet de l'évaluation

S'appuyant sur les évaluations précédentes réalisées en 2005 et en 2011, le présent rapport expose les résultats de l'évaluation de l'adhésion du Canada à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). L'évaluation couvre la période de 2009-2010 à 2013-2014 et a été effectuée aux termes de l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* du Canada. L'exercice a été guidé par un modèle logique et visait à examiner le niveau de participation, de contribution et d'influence du Canada au sein de la gouvernance de l'OIM ainsi que les répercussions de cet engagement sur les politiques et les programmes canadiens en matière de migration. La présente étude n'a pas pour mandat de mesurer l'efficacité et l'efficacité des divers projets réalisés par l'OIM puisque ces aspects et les services particuliers fournis seront examinés dans le cadre des évaluations des programmes pertinents de CIC.

## Profil des membres

L'OIM est la première organisation intergouvernementale dans le domaine des migrations internationales, dont les États membres représentent pratiquement tous les pays du monde. En sa qualité de membre à part entière, le Canada participe aux organes directeurs de l'OIM (le Conseil et le Comité permanent des programmes et des finances) en plus de siéger à divers groupes de travail et comités. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) est le ministère responsable de la gestion et de la coordination de la relation entre le gouvernement du Canada et l'OIM; le conseiller en immigration en poste à la Mission permanente du Canada pour les Nations Unies à Genève (le gestionnaire du programme d'immigration, en fait) représente le Canada au sein des organes directeurs. Le Canada a versé environ 1,9 million de dollars canadiens en droits d'adhésion pour 2014-2015, ce qui le situe au 7<sup>e</sup> rang des États membres donateurs<sup>1</sup>.

L'OIM joue également un rôle essentiel dans la prestation de nombreux programmes canadiens liés à la migration, non seulement auprès de CIC, mais aussi auprès d'autres ministères fédéraux (en particulier le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement [MAECD], Emploi et Développement social Canada [EDSC] et l'Agence des services frontaliers du Canada [ASFC]), quelques provinces canadiennes et des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes, tels que des conseils sectoriels, des sociétés privées et des groupes d'employeurs. Un pays n'est pas obligé d'avoir le statut d'État membre pour payer et obtenir des services de l'OIM, et la relation de service établie aux fins de chaque projet est gérée directement entre l'OIM et l'organisation bénéficiaire. Le Canada se classe au 6<sup>e</sup> rang des donateurs pour les contributions volontaires (liées aux projets) versées à l'OIM (environ 59,1 millions de dollars canadiens en 2013).

## Méthode

Les paramètres de l'évaluation tiennent compte de la faible importance relative des droits d'adhésion à l'OIM, du fait que des évaluations récentes ont déjà été réalisées et du fait que la nature de l'adhésion a très peu changé durant la période visée. L'évaluation repose donc sur trois sources de données : un examen de documents, un examen des données financières et des entrevues avec des informateurs clés, c'est-à-dire des agents de CIC, des représentants de l'OIM, des agents des autres ministères concernés et des représentants d'autres États membres de l'OIM.

---

<sup>1</sup> Les États-Unis ont versé la contribution la plus élevée en 2013, à 9,4 millions de francs suisses (FS) environ. Pour 2013, le droit d'adhésion le plus bas était de 433 FS et a été versé par plusieurs pays, dont le Togo, le Timor-Leste, la Somalie, la Sierra Leone, le Rwanda et le Vanuatu.

## Constatations

Les résultats de l'évaluation présentés ci-dessous sont regroupés sous différents thèmes : pertinence, rendement lié à l'obtention des résultats escomptés (définis dans le modèle logique) et rendement lié à l'utilisation efficace des ressources.

### *Pertinence*

**Constatation n° 1** – Il demeure important que le Canada maintienne son adhésion à l'OIM, compte tenu de son rôle de premier plan en tant que pays d'accueil d'immigrants et utilisateur de services de l'OIM, de sa tradition en matière d'engagement multilatéral et de leadership international, et du fait que l'OIM est la principale organisation internationale sur les migrations dont les membres représentent pratiquement tous les pays du monde.

**Constatation n° 2** – L'adhésion du Canada à l'OIM est en accord avec plusieurs priorités courantes du gouvernement du Canada et de CIC.

**Constatation n° 3** – L'autorité constitutionnelle concernant la gestion de l'adhésion du Canada à l'OIM relève clairement du gouvernement fédéral. La responsabilité de CIC en tant que ministère principal est également appropriée compte tenu de son mandat en matière d'immigration.

### *Rendement - Obtention des résultats escomptés*

**Constatation n° 4** – CIC a réussi à mettre en œuvre la deuxième recommandation formulée dans l'évaluation de 2011; par son adhésion à l'OIM, le Canada peut surveiller activement l'orientation stratégique de l'OIM et s'assurer ainsi que le mandat de l'Organisation reste centré sur les principaux enjeux migratoires et est en phase avec les intérêts stratégiques de CIC.

**Constatation n° 5** – En réponse à la troisième recommandation formulée dans l'évaluation de 2011, CIC a déployé des efforts importants afin de créer des réseaux informels à l'interne et à l'échelle du gouvernement, et a porté les questions relatives à l'OIM à l'attention du Groupe interministériel sur la migration (GIM) et du Comité directeur international (CDI). Toutefois, bien que la collaboration se soit améliorée au sein de CIC en ce qui concerne l'adhésion à l'OIM, la mobilisation des autres ministères fédéraux demeure difficile en raison de contraintes organisationnelles et contextuelles continues. À cet égard, de nouveaux mécanismes, qui s'annoncent prometteurs, sont en cours d'élaboration.

**Constatation n° 6** – La participation aux organes directeurs et groupes de travail de l'OIM permet à CIC d'élargir sa connaissance des approches, des priorités et des tendances mondiales en gestion des migrations. Toutefois, la structure décentralisée de l'OIM et les problèmes de coordination entre les ministères fédéraux et avec l'OIM ont limité l'échange d'information et réduit la capacité de l'Organisation de communiquer les résultats fondés sur les données probantes de tous les projets.

**Constatation n° 7** – L'information et les connaissances acquises à partir de l'adhésion du Canada à l'OIM ont influencé et éclairé l'élaboration de plusieurs politiques et programmes de CIC.

**Constatation n° 8** – De par son adhésion à l'OIM, le Canada a la possibilité d'influencer les programmes, les politiques et les orientations stratégiques de l'Organisation, tant par la voie de processus officiels que par des moyens informels. Le Canada a une « voix influente » au sein de l'OIM et a eu une incidence sur les décisions et l'orientation de la politique de l'OIM qui sont conformes aux intérêts stratégiques du Canada et d'autres pays partenaires.

## ***Rendement - Utilisation des ressources***

**Constatation n° 9** – Bien que les contributions obligatoires augmentent, l'adhésion à l'OIM confère des avantages supplémentaires au Canada et contribue à faciliter sa relation de service croissante et diversifiée avec l'Organisation. S'il est difficile de quantifier précisément ces avantages en valeur financière, le montant versé en droits d'adhésion par rapport au total des contributions que le Canada verse à l'OIM est faible et suggère l'optimisation des ressources continue.

**Constatation n° 10** – Aucune autre organisation ou agence que l'OIM n'a autant de connaissances sur les migrations mondiales ou n'a un réseau de prestation aussi étendu. Par ailleurs, le grand nombre d'États membres et l'orientation fonctionnelle de l'OIM favorisent l'acquisition d'une compréhension exhaustive et globale des enjeux mondiaux qui serait difficile à obtenir par le truchement de n'importe quelle autre agence existante.

## **Conclusions et recommandations**

Les conclusions et recommandations suivantes sont formulées à la lumière des données et des constatations exposées dans le présent rapport.

**Recommandation n° 1** – Que le Canada maintienne son adhésion officielle à l'OIM.

**Recommandation n° 2** – Que CIC travaille avec l'OIM et d'autres ministères fédéraux à l'organisation de réunions bilatérales bisannuelles de haut niveau entre le Canada et l'OIM afin d'améliorer la coordination entre les ministères fédéraux, des intervenants canadiens, et l'OIM.

**Recommandation n° 3** – Que CIC surveille activement la mise en œuvre du plan de redressement budgétaire par l'OIM et en rende compte, afin de s'assurer que les changements apportés aux structures de coûts se traduisent par la communication des résultats fondés sur les données probantes, l'orientation de la politique, une qualité plus élevée de la recherche et la transparence budgétaire.



## Évaluation de l'adhésion du Canada à l'Organisation internationale pour les migrations - Réponse et plan d'action de la direction

Recommandation	Réponse	Mesure	Responsabilité	Date d'achèvement
<b>Recommandation n° 1 :</b>	CIC accepte cette recommandation.	Élaboration et mise au point d'une note d'information à l'intention du Ministre.		T4 2014-2015
<b>Que le Canada maintienne son adhésion officielle à l'OIM.</b>	À la lumière des résultats positifs de l'évaluation et des avantages que procure l'adhésion à l'OIM, CIC recommandera au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration que les conditions des paiements de transfert (quotes-parts annuelles) à l'Organisation internationale pour les migrations (l'OIM) soient renouvelées conformément à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor d'ici le 31 mars 2016.	Renouvellement des conditions.	Relations internationales et intergouvernementales (RII)	T4 2015-2016
<b>Recommandation n° 2 :</b>	CIC accepte cette recommandation.			
<b>Que CIC travaille avec l'OIM et d'autres ministères fédéraux à l'organisation de réunions bilatérales bisannuelles de haut niveau entre le Canada et l'OIM afin d'améliorer la coordination entre les ministères fédéraux, des intervenants canadiens, et l'OIM.</b>	<p>Un cadre de référence pour des réunions bilatérales de haut niveau, élaboré d'après les résultats de l'évaluation, a été négocié avec l'OIM et mis au point au quatrième trimestre de 2014-2015. Des représentants au sein de CIC, d'autres ministères concernés et de l'OIM ont été consultés dans le cadre de cet exercice.</p> <p>Outre le cadre de référence, CIC a rédigé l'ordre du jour provisoire de la première rencontre (prévue à l'automne 2015), laquelle mènera à la définition des priorités pour la collaboration et à l'élaboration d'un plan de travail.</p> <p>Une fois que ces priorités auront été approuvées par le gouvernement du Canada (CIC en tant que ministère responsable, et le MAECD, l'ASFC, EDSC) et l'OIM, et sous réserve d'un consensus, un plan de travail sera élaboré.</p>	<p>Tenue de la première réunion bilatérale de haut niveau.</p> <p>Mise au point des priorités pour la collaboration avec l'OIM.</p> <p>Élaboration d'un plan de travail pour diriger la collaboration à l'égard des priorités définies durant la réunion bilatérale de haut</p>	Relations internationales et intergouvernementales (RII)	<p>T3 2015-2016</p> <p>T4 2015-2016</p> <p>T4 2015-2016</p>

Recommandation	Réponse	Mesure	Responsabilité	Date d'achèvement
		niveau.		
<p><b>Recommandation n° 3 :</b></p> <p><b><i>Que CIC surveille activement la mise en œuvre du plan de redressement budgétaire par l'OIM et en rende compte, afin de s'assurer que les changements apportés aux structures de coûts se traduisent par la communication des résultats fondés sur les données probantes, l'orientation de la politique, une qualité plus élevée de la recherche et la transparence budgétaire.</i></b></p>	<p>CIC accepte cette recommandation.</p> <p>En sa qualité de membre du Conseil et du Comité permanent des programmes et des finances (CPPF) de l'OIM, CIC exerce une surveillance et une participation actives à l'égard du plan pour renforcer le budget principal de l'organisation (anciennement le processus de réforme budgétaire). La surveillance est axée sur la capacité de l'organisation de rendre compte des résultats atteints, en accordant une attention particulière à la communication des résultats fondés sur les données probantes, à l'orientation de la politique, à une qualité plus élevée de la recherche et à la transparence budgétaire. Cette initiative est menée en consultation et de concert avec d'autres États membres, dans la mesure du possible.</p> <p>De son côté, la Mission permanente du Canada à Genève profitera de ces initiatives et d'autres voies similaires pour promouvoir l'objectif stratégique du Canada et de CIC qui consiste à encourager l'OIM à rétablir sa politique de croissance nominale nulle à compter de 2017 (ce résultat dépend des autres États membres). La Mission informera CIC de l'avancement de ce dossier sur une base semestrielle et à mesure que de nouveaux faits se présentent.</p>	<p>Présence des représentants de la Mission permanente du Canada à Genève à la rencontre d'information sur la réforme budgétaire de 2015 (mars) et aux réunions du CPPF (juillet et octobre) pour y faire valoir la position de CIC à l'égard du budget de l'OIM, et présentation d'un compte rendu à RII suivant chaque rencontre.</p> <p>Présentation d'un compte rendu sur la question au Comité directeur international de CIC sur une base semestrielle et à mesure que de nouveaux faits se présentent.</p>	<p>Relations internationales et intergouvernementales (RII) et Mission permanente du Canada à Genève</p> <p>Relations internationales et intergouvernementales (RII)</p>	<p>T3 2015-2016</p> <p>T4 2015-2016</p>

# 1. Introduction

## 1.1. Objet de l'évaluation

S'appuyant sur les évaluations précédentes (2005 et 2011), le présent rapport expose les résultats de l'évaluation menée en 2014 sur l'adhésion du Canada à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). La participation du Canada à l'OIM est administrée et gérée par Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) en vertu d'une entente de contribution continue.

L'évaluation a été effectuée aux termes de l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui impose à tous les ministères fédéraux l'obligation d'examiner la pertinence et le rendement de leurs programmes de subventions et contributions aux cinq ans. L'évaluation couvre la période de 2009-2010 à 2013-2014; la collecte des données a été effectuée par la Direction générale de la recherche et de l'évaluation de CIC entre octobre et décembre 2014.

Le rapport est ainsi structuré :

- la **section 1** présente un aperçu de l'OIM et de la participation du Canada à l'Organisation;
- la **section 2** présente un résumé de la méthode utilisée aux fins de l'évaluation;
- la **section 3** résume les constatations découlant de l'évaluation;
- la **section 4** présente les grandes conclusions et les recommandations.

## 1.2. Aperçu de l'OIM

### Contexte

Créée en 1951 sous le nom du Comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements migratoires d'Europe (CIPMME), l'OIM avait initialement pour mandat de faciliter l'identification, le transport et la réinstallation de près de un million de personnes qui avaient été déracinées et déplacées en Europe après la Deuxième Guerre mondiale.

Depuis, l'OIM a changé de nom plusieurs fois – le CIPMME est devenu le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes en 1952, puis le Comité intergouvernemental pour les migrations en 1980, pour finalement devenir l'Organisation internationale pour les migrations en 1989. Ces changements de nom reflètent l'évolution du mandat de l'OIM au fil du temps, qui est passé d'un rôle de fournisseur de services logistiques dans certaines situations au statut d'agence intergouvernementale principale travaillant avec des migrants, les administrations des États, des organisations non gouvernementales (ONG) et la société civile pour gérer le processus de migration et les défis associés, renforcer la capacité des États de mieux gérer les migrations, faire progresser la compréhension des enjeux liés aux migrations et encourager le développement social et économique par la migration.

#### Croissance de l'OIM

- Le nombre d'**États membres** est passé de 67 en 1998 à 157 en 2014, et dix autres pays ont un statut d'observateur.
- L'OIM compte des **bureaux** dans plus de 150 pays.
- Il y avait 119 **bureaux régionaux** en 1998, et plus de 480 en 2014.
- Le nombre de **projets actifs** est passé de 686 en 1998 à plus de 2 600 en 2014.
- L'**effectif opérationnel** a augmenté de quelque 1 100 employés en 1998 à plus de 8 400 en 2014.

Cette évolution transparaît dans tous les aspects concernant la capacité de prestation, la structure et le budget de l'OIM (voir l'encadré et les tableaux 1 à 3). L'OIM est passée de 67 États membres en 1998 à 157 en 2014, et elle gère actuellement plus de 2 600 projets à l'échelle du globe.

Le modèle fonctionnel de l'OIM prévoit la prestation de services axés sur les projets et de conseils de la politique aux gouvernements, aux migrants et à d'autres intervenants en migration. La gamme de services de l'OIM couvre tous les aspects du processus de migration, y compris la planification du transfert organisé de migrants, de réfugiés et de personnes déplacées, la prestation de services de recrutement, de sélection, d'examen médical et de préparation des migrants, la gestion frontalière, l'aide humanitaire, la reconstruction à la suite d'un conflit, la lutte contre la traite de personnes et la prévention du passage de clandestins<sup>2</sup>.

En sa qualité d'institution intergouvernementale, l'OIM offre aussi aux États et aux organisations une tribune pour l'échange de points de vue, de pratiques exemplaires et d'expériences, en plus de promouvoir la coopération et la coordination sur les enjeux des mouvements migratoires mondiaux, y compris la conduite d'études sur de telles questions en vue de trouver des solutions concrètes aux problèmes communs.

### **Gouvernance de l'OIM**

L'OIM exerce ses activités sous la direction des États membres et en conformité avec le mandat et le cadre opérationnel établis dans sa Constitution, laquelle est ratifiée par tous les États membres.

En plus de contribuer à divers groupes de travail et consultations informelles bilatérales et multilatérales, les États membres participent à la gouvernance de l'OIM par le truchement de deux organes officiels<sup>3</sup> :

- **le Conseil**, au sein duquel chaque État membre compte un représentant et un seul vote, est l'instance supérieure et dicte les politiques de l'Organisation;
- **le Comité permanent des programmes et des finances (CPPF)** agit comme sous-comité du Conseil et est ouvert à tous les États membres. Le CPPF se réunit deux fois par année pour examiner les politiques, les programmes et les activités, se pencher sur des questions administratives, financières et budgétaires, et étudier tout dossier que lui soumet expressément le Conseil.

Le directeur général et le directeur général adjoint de l'OIM ont la responsabilité de fournir un leadership administratif et d'administrer l'Organisation conformément à la Constitution et aux politiques et décisions du Conseil et du CPPF. Ces deux personnes sont élues par le Conseil et leur mandat est renouvelable aux cinq ans.

### **Budget de l'OIM**

La croissance phénoménale de la gamme et de l'étendue des rôles et des services de l'OIM au cours des 64 dernières années se reflète dans son budget de fonctionnement annuel. De 1998 à 2013, les dépenses totales ont augmenté de 242,2 millions à environ 1,3 milliard de dollars US.

Près de 96 p. 100 du budget de l'OIM est composé des contributions volontaires versées par les États membres et autres nations et organisations en contrepartie des services obtenus dans le cadre

---

<sup>2</sup> Pour une description plus détaillée des services de l'OIM, voir : <http://www.iom.int/operational-activities>.

<sup>3</sup> L'OIM comptait un troisième organe directeur, le Comité exécutif (COMEX), qui a été aboli officiellement le 21 novembre 2013 parce qu'il jouait sensiblement le même rôle que le Conseil.

de projets particuliers que l'OIM exécute en leur nom et à leur demande. Le reste représente le budget administratif qui est composé des contributions obligatoires des États membres. Le Canada, à l'instar de tous les États membres, verse un droit d'adhésion annuel calculé selon le barème des quotes-parts des Nations Unies<sup>4</sup>. Les droits d'adhésion sont versés en francs suisses (FS).

**Tableau 1 - Dépenses de l'OIM**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
N <sup>bre</sup> d'États membres*	109	116	120	122	125	127	132	146	149	155
<b>Dépenses de l'OIM (M\$ US)</b>										
Administration	29,9	30,0	30,1	32,0	34,8	36,0	37,3	44,3	43,2	41,8
Opérations	607,9	922,0	703,2	751,8	978,2	991,3	1 322,1	1 265,4	1 187,4	1 190,8
<b>Total</b>	<b>637,8</b>	<b>952,0</b>	<b>733,3</b>	<b>783,8</b>	<b>1 013,0</b>	<b>1 027,3</b>	<b>1 359,4</b>	<b>1 309,7</b>	<b>1 230,6</b>	<b>1 232,6</b>

\* Au 31 décembre de l'année donnée

Source : Rapports financiers annuels de l'OIM

### 1.3. Participation du Canada à l'OIM

#### *Historique de la participation du Canada*

En 1951, le Canada, de concert avec les États-Unis et un certain nombre de pays européens, a été l'un des membres fondateurs du CIPMME. Il s'est ensuite retiré en 1962, étant donné que l'Organisation avait rempli son mandat original. Toutefois, en raison des augmentations subséquentes des activités canadiennes dans les domaines de l'immigration, de l'asile et de l'établissement, et d'un partenariat de service croissant avec l'OIM, le Canada a pris la décision de renouveler son adhésion en 1991 et maintient un statut d'État membre actif depuis<sup>5</sup>.

L'OIM devient un agent d'exécution essentiel pour de nombreux programmes canadiens concernant les migrations. Par exemple, CIC utilise les médecins désignés par l'OIM pour faire passer des examens médicaux aux migrants à de nombreux endroits dans le monde. L'OIM gère également quelques-uns des centres de réception des demandes de visa (CRDV) qui reçoivent les demandes, vérifient le paiement des droits exigibles et s'assurent que les demandes sont complètes et prêtes à être traitées par des agents. Pour le secteur des services d'établissement, l'OIM administre le programme Orientation canadienne à l'étranger (OCE) qui a pour but d'aider les demandeurs approuvés à se préparer à vivre au Canada, avant leur arrivée au pays. L'OIM facilite le transport des réfugiés et autres personnes protégées jusqu'au Canada et assure la prestation de soins aux personnes interceptées à l'étranger en tant que migrants irréguliers, dans le cadre du programme Aide mondiale aux migrants irréguliers (AMMI) de CIC.

D'autres ministères fédéraux, tout particulièrement le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD), Emploi et Développement social Canada (EDSC) et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), concluent également des marchés avec l'OIM

<sup>4</sup> Selon le barème des quotes-parts des Nations Unies, le montant exigible est établi selon la « capacité de paiement » de chaque État membre. Ce barème est révisé chaque année en fonction d'un certain nombre de facteurs, dont le montant estimatif du revenu national brut, le fardeau de la dette, les taux de conversion fondés sur les taux de change du marché, les taux de contribution maximum pour les pays les moins avancés, etc. Pour une explication plus détaillée de ce calcul, voir : [www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/238](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/238).

<sup>5</sup> Voir l'évaluation de l'OIM de 2011 pour une description plus détaillée de l'engagement du Canada au fil des années : [www.cic.gc.ca/francais/ressources/evaluation/oim/2011/index.asp](http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/evaluation/oim/2011/index.asp).

pour la conduite de divers projets liés à la migration. Pour le MAECD, ces projets concernent l'intervention dans les situations de crise humanitaire, des programmes de développement et des initiatives de renforcement des capacités pour lutter contre le terrorisme, le crime organisé et la traite de personnes; pour l'ASFC, il s'agit d'un projet pilote d'Aide au retour volontaire et à la réintégration (ARVR).

Plus récemment, quelques provinces canadiennes ont commencé à faire appel à l'OIM pour les aider à évaluer l'authenticité des documents des migrants (papiers d'identité personnels, diplômes d'études, antécédents de crédit, etc.) dans le cadre du Programme des candidats des provinces. L'OIM collabore également avec des ONG, notamment des groupes d'employeurs, des sociétés privées et des conseils sectoriels canadiens afin d'aider à identifier les travailleurs migrants qualifiés (voir à l'annexe B la liste de tous les projets de l'OIM financés par le Canada en 2013).

### ***Rôles et responsabilités de CIC***

En sa qualité de membre à part entière de l'OIM, le Canada siège au Conseil et au CPPF (et siégeait au COMEX avant son abolition) et participe à divers comités et groupes de travail. CIC est le ministère responsable de la gestion et de la coordination de la relation entre le gouvernement du Canada et l'OIM.

Le conseiller en immigration en poste à la Mission permanente du Canada pour les Nations Unies à Genève, qui est un cadre supérieur de CIC (le gestionnaire du programme d'immigration, en fait), représente le Canada au sein des organes directeurs de l'OIM<sup>6</sup>. Le conseiller en immigration et les agents canadiens à Genève reçoivent leurs directives de la Direction générale des relations internationales et intergouvernementales (DGRII), à l'administration centrale (AC) de CIC. En coordination avec les autres directions générales concernées de CIC, la DGRII gère la participation de CIC à l'OIM en veillant à ce qu'elle reflète, dans la mesure du possible, une approche et une perspective pangouvernementales.

Compte tenu du rôle de premier plan que joue CIC dans la gestion de l'adhésion du Canada à l'OIM, d'autres ministères fédéraux concluent généralement des marchés individuels avec l'Organisation, mais n'ont pas désigné d'agents pour gérer leur relation globale avec cette dernière. Actuellement, il n'y a aucun mécanisme en place pour appuyer la participation des provinces ou du secteur des ONG à l'OIM.

### ***Représentation de l'OIM au Canada***

Aucun bureau officiel ne représente l'OIM au Canada. L'Organisation a cependant mis sur pied de petits bureaux régionaux à Ottawa (pour la réinstallation des réfugiés et le programme OCE) et à Toronto (pour le programme ARVR) afin d'appuyer des projets particuliers. La représentation de l'Organisation au Canada relève officiellement du directeur du bureau régional de l'OIM à San José (Costa Rica). Cette personne se rend fréquemment à Ottawa (ses déplacements sont coordonnés par CIC, mais engagent la participation des autres ministères fédéraux qui versent des fonds à l'OIM) et assure la surveillance des bureaux régionaux au Canada.

---

<sup>6</sup> Le conseiller en immigration est appuyé à Genève par un premier secrétaire et un stagiaire, et tous trois participent aux groupes de travail officiels et non officiels de l'OIM. Des cadres supérieurs de CIC en poste à Ottawa participent également aux réunions de l'OIM, à l'occasion.

## Contributions du Canada à l'OIM

Tous les cinq ans, CIC renouvelle l'entente d'adhésion du Canada à l'OIM. Le versement de la contribution annuelle du Canada est autorisé aux termes de la Politique et de la Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor du Canada. Les droits d'adhésion annuels sont imputés au budget administratif de l'OIM. En 2013, la contribution du Canada à ce budget a été d'environ 1,6 million de dollars canadiens (voir le tableau 2), ce qui place le Canada au 7<sup>e</sup> rang des États pour les droits d'adhésion les plus élevés<sup>7</sup>.

Les contributions obligatoires du Canada sont demeurées relativement stables au fil du temps. Cette stabilité des frais administratifs est attribuable à la politique de longue date de croissance nominale nulle (CNN)<sup>8</sup> appliquée par l'OIM, ce qui signifie qu'aucune augmentation n'a été imposée à l'égard du budget administratif principal de l'Organisation et des contributions obligatoires. Le tableau 2 montre que les facteurs liés aux taux de change au cours de la période quinquennale visée ont occasionné des fluctuations plus importantes du coût réel de l'adhésion pour le Canada durant cette même période. De plus, on s'attend à ce que l'abandon officiel (quoique temporaire) de la politique CNN en 2013 entraîne une hausse des droits d'adhésion pour tous les États membres, y compris le Canada, de l'ordre de 4 p. 100 pour chaque année de la période de trois ans débutant en 2014 et se terminant en 2016.

Tableau 2 - Total des contributions du Canada à l'OIM<sup>9</sup>

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Droits d'adhésion (FS)</b>	1 233 289	1 251 350	1 369 284	1 368 930	1 368 911
% de tous les États membres	3,2 %	3,2 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %
Équivalence en \$ CA*	<b>1 246 485 \$</b>	<b>1 332 062 \$</b>	<b>1 485 125 \$</b>	<b>1 487 616 \$</b>	<b>1 635 164 \$</b>
<b>Total des contributions volontaires (\$ US)**</b>	29 957 502	24 743 085	35 074 782	35 488 021	55 588 485
% de tous les États membres	3,6 %	2,2 %	3,8 %	4,0 %	6,0 %
Équivalence en \$ CA	<b>31 353 522 \$</b>	<b>24 609 472 \$</b>	<b>35 671 053 \$</b>	<b>35 307 032 \$</b>	<b>59 123 913 \$</b>

\* Les équivalences canadiennes sont calculées à l'aide du taux de change de la Banque du Canada le dernier jour de bourse de décembre de l'année donnée.

\*\* Bien que les contributions obligatoires soient indiquées en francs suisses, les marchés de services avec l'OIM sont habituellement établis et payés en dollars américains.

Source : Rapports financiers annuels de l'OIM

Les contributions volontaires affectées au financement des projets représentent plus de 97 p. 100 de la participation totale du Canada à l'OIM, totalisant près de 55,6 millions de \$ US (environ 59,1 millions de \$ CA) en 2013 – ce qui place le Canada au 6<sup>e</sup> rang des États pour le financement

<sup>7</sup> Pour les données comptables internes de CIC sur les coûts d'adhésion par exercice (jusqu'en 2014-2015), voir le tableau 5. Les chiffres indiqués dans chaque tableau varient légèrement parce que CIC et l'OIM n'utilisent pas les mêmes périodes de déclaration (exercice financier c. année civile) et déclarent leurs résultats dans des devises différentes (\$ CA c. FS et \$ US).

<sup>8</sup> Malgré la croissance importante de l'OIM, la composante administrative du budget de l'OIM a été maintenue à une croissance nominale nulle et à une croissance réelle nulle. Par conséquent, les augmentations annuelles au titre des contributions obligatoires et toute expansion de la structure principale résultant du développement et de la croissance de l'Organisation ont été absorbées à même les revenus discrétionnaires (frais divers et liés aux projets). Pour répondre à la préoccupation croissante des États face à l'impossibilité de maintenir cette approche, l'OIM a créé un groupe de travail sur la réforme budgétaire dont le Canada fait partie. Ce groupe de travail a négocié une fin à la politique CNN en juin 2013, accompagnée d'une augmentation annuelle de 4 p. 100 des contributions administratives des États membres sur une période de trois ans débutant en 2014.

<sup>9</sup> Comprend aussi les projets financés par les provinces et le secteur des ONG.

volontaire des projets (voir la liste complète des projets financés par le Canada en 2013 à l'annexe B).

Comme le montre le tableau 3, le MAECD est le principal donateur canadien, versant près de la moitié du total des contributions volontaires du Canada.

Tableau 3 - Contributions volontaires du Canada, par donateur canadien (million \$ US)

Donateurs	2011	%	2012	%	2013	%
MAECD*	16,6 \$	47 %	17,4 \$	49 %	27,4 \$	49 %
CIC**	15,5 \$	44 %	13,7 \$	38 %	14,9 \$	27 %
Autres***	2,4 \$	7 %	4,4 \$	13 %	13 \$	23 %
Programme du travail du Canada	0,6 \$	2 %	0 \$	0 %	0,2 \$	0 %
<b>Total général</b>	<b>35,1 \$</b>	<b>100 %</b>	<b>35,5 \$</b>	<b>100 %</b>	<b>55,5 \$</b>	<b>100 %</b>

\* La hausse notable des contributions volontaires de MAECD en 2013 est attribuable au nombre de projets de secours humanitaire menés à la suite du séisme en Haïti, du typhon aux Philippines et de la guerre civile en Syrie. Cette augmentation des dépenses du MAECD est la principale cause de l'augmentation générale des contributions volontaires du Canada, qui sont passées de 35,3 millions de dollars canadiens en 2012 à 59,1 millions de dollars canadiens en 2013. Certaines fluctuations dans les projets de travail à CIC ont également été enregistrées, comme la mise en œuvre du programme Aide mondiale aux migrants irréguliers (AMMI), pour lequel CIC a versé 3 millions de dollars canadiens en 2013-2014. Il y a également eu des augmentations au titre des programmes d'établissement et d'aide à la réinstallation des réfugiés.

\*\* La plus grande part des contributions volontaires que CIC a versées à l'OIM (voir l'annexe B) sert à couvrir les services associés au Programme canadien d'aide à la réinstallation. Ces fonds servent à payer le transport, l'hébergement et autres coûts logistiques associés à la réinstallation de migrants de la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières et de la catégorie de personnes de pays d'accueil qui sont parrainés par le gouvernement et le secteur privé. Une grande part des fonds versés à l'OIM pour le Programme d'aide à la réinstallation est administrée sous forme de prêt, c'est-à-dire que les montants sont recouvrables auprès du client (réfugié) à une date ultérieure pour rembourser le coût du transport. Par conséquent, la comptabilité interne de CIC ne considère pas les montants recouvrables comme des « dépenses » pour des services visés par un marché avec l'OIM. Cependant, à des fins de comparabilité entre les ministères et d'uniformité dans le présent rapport, nous utilisons les montants de contributions volontaires déclarés dans les documents financiers de l'OIM, lesquels ne font pas abstraction de ces prêts.

\*\*\* Cette catégorie est principalement constituée des contributions de l'ASFC, d'EDSC et des provinces.

Source : Division des relations avec les donateurs de l'OIM, analyse des fonds versés par les donateurs

## 2. Méthode

### 2.1. Portée de l'évaluation et méthode

L'évaluation porte principalement sur l'adhésion du Canada à l'OIM et se limite à examiner le niveau de participation, de contribution et d'influence du Canada au sein de la gouvernance de l'OIM ainsi que les répercussions de cet engagement sur les politiques et les programmes canadiens en matière de migration. La présente étude n'a pas pour mandat de mesurer l'efficacité et l'efficience des divers projets réalisés par l'OIM puisque ces aspects et les services particuliers fournis seront examinés dans le cadre des évaluations des programmes pertinents de CIC.

Est joint à l'annexe A un modèle logique qui présente les activités et résultats escomptés se rapportant à l'adhésion du Canada à l'OIM. En résumé, voici quels sont les résultats immédiats :

- CIC enrichit sa connaissance et sa compréhension des migrations mondiales.
- CIC exerce une influence sur les programmes et les politiques de l'OIM.

Ces premiers résultats mènent aux résultats intermédiaires suivants :

- Les politiques et les programmes de CIC sont éclairés par cette connaissance.
- Les valeurs et les intérêts canadiens sont reflétés dans l'approche de l'OIM sur les migrations mondiales.

Conformément aux exigences énoncées dans la *Directive sur la fonction d'évaluation* du Secrétariat du Conseil du Trésor<sup>10</sup>, l'évaluation visait à mesurer la pertinence et le rendement de l'adhésion du Canada à l'OIM pour la période de 2009-2010 à 2013-2014. Une liste complète des sujets et des questions d'évaluation est présentée dans le tableau 4.

**Tableau 4 - Sujets et questions d'évaluation**

Éléments fondamentaux établis par le SCT	Questions d'évaluation
<b>Pertinence</b>	
<b>Besoin continu du programme</b> (évaluation de la mesure dans laquelle le programme continue de répondre à un besoin démontrable et est réceptif aux besoins des Canadiens)	1. Y a-t-il un besoin continu de maintenir l'adhésion du Canada à l'OIM?
<b>Conformité aux priorités de CIC et du gouvernement du Canada</b> (évaluation des liens entre les objectifs du programme et (i) les priorités du gouvernement fédéral et (ii) les résultats ministériels stratégiques)	2. L'adhésion du Canada à l'OIM va-t-elle dans le sens des priorités de CIC et du gouvernement fédéral?
<b>Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement</b> (évaluation du rôle et des responsabilités du gouvernement fédéral relativement à l'exécution du programme)	3. Le rôle du gouvernement fédéral au sein de l'OIM est-il approprié?

<sup>10</sup> Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor (2009), *Directive sur la fonction d'évaluation*. Voir : [www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15681](http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15681)

Éléments fondamentaux établis par le SCT Rendement	Questions d'évaluation
<p><b>Réalisation des résultats escomptés</b> (évaluation des progrès réalisés dans l'atteinte des résultats escomptés [y compris les résultats immédiats, intermédiaires et ultimes] par rapport aux cibles et à la portée du programme, à la conception du programme, ce qui comprend les liens et la contribution des extraits aux résultats)</p>	<p>4. Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation précédente ont-elles été abordées et mises en œuvre?*</p> <p>Recommandation n° 2 : Que le Canada (CIC) continue de surveiller activement la gouvernance et l'orientation stratégique de l'OIM, en portant une attention particulière aux questions touchant son mandat, de sorte que leurs répercussions potentielles sur les services essentiels puissent être mises au jour et réduites au minimum.</p> <p>Recommandation n° 3 : Que CIC examine la pertinence d'assurer un niveau suffisant de coordination entre les ministères du gouvernement canadien qui ont recours aux services de l'OIM, de sorte que les projets demeurent compatibles avec la position du Canada relative à l'OIM.</p>
	<p>5. Dans quelle mesure l'adhésion du Canada à l'OIM aide-t-elle CIC à faire avancer sa connaissance et sa compréhension des migrations mondiales?</p> <p>6. Dans quelle mesure le Canada a-t-il influencé les décisions des organes directeurs de l'OIM par des moyens qui contribuent à promouvoir les points de vue et intérêts du Canada?</p> <p>7. Dans quelle mesure l'adhésion à l'OIM a-t-elle un effet sur l'élaboration des politiques et programmes de CIC?</p> <p>8. Quelles seraient les répercussions si le Canada se retirait de l'OIM?</p>
<p><b>Démonstration d'efficacité et d'économie</b> (évaluation de l'utilisation des ressources relativement à la production des extraits et aux progrès réalisés concernant l'atteinte des résultats escomptés)</p>	<p>9. Quels sont les coûts et avantages relatifs que CIC retire de l'adhésion à l'OIM?</p> <p>10. CIC pourrait-il obtenir des avantages et résultats similaires en participant à quelque autre forum international?</p>

\* Comme le Canada a renouvelé son adhésion à l'OIM le 24 mars 2011, il n'y a pas lieu d'évaluer la mise en œuvre de la première recommandation de l'évaluation de 2011 (*Compte tenu qu'il est un chef de file international en matière de gestion des migrations et qu'il retire des avantages de sa participation, que le Canada maintienne son adhésion à l'OIM*).

Les paramètres de l'évaluation ont été définis en fonction du niveau de complexité et de risque découlant de l'adhésion du Canada à l'OIM, et en tenant compte des facteurs suivants :

- la faible importance relative des droits d'adhésion à l'OIM, estimés à environ 1,7 million de dollars canadiens annuellement;
- le fait que les deux évaluations précédentes de l'adhésion à l'OIM, menées par CIC en 2005 et en 2011<sup>11</sup>, font état de résultats généralement positifs;
- le fait que la nature de l'adhésion (rôle de CIC et niveau de participation du Canada) n'a pas changé de façon significative au cours de la période visée.

Sur ces bases, la portée de l'évaluation a été réduite et trois sources de données ont été utilisées :

**Examen de documents** – Les documents contextuels et documents de programme pertinents de l'OIM et du gouvernement du Canada ont été examinés. En voici la liste non exhaustive : notes d'information, rapports d'étape et documents des groupes de travail de l'OIM; rapports financiers, statistiques et annuels de CIC; documents stratégiques du gouvernement du Canada; accords de

<sup>11</sup> La première évaluation de l'adhésion du Canada à l'OIM remonte à 2005 et ne précisait pas la période visée; l'étude de 2011 portait sur la période de 2005-2006 à 2009-2010. Voir : [www.cic.gc.ca/francais/ressources/evaluation/oim/2011/index.asp](http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/evaluation/oim/2011/index.asp)

contribution; examens ministériels; documents de politique; profils opérationnels; notes de réunion; comptes rendus de visites officielles; documents sur les procédés et procédures<sup>12</sup>.

**Entrevues avec des informateurs clés** - Au total, 16 entrevues ont été réalisées en personne et au téléphone avec des informateurs clés, c'est-à-dire des gestionnaires et agents de programmes de CIC à l'AC et à l'étranger (sept entrevues), des représentants de l'OIM (trois), des représentants du MAECD et d'EDSC (trois) et des représentants d'autres États membres de l'OIM (Mexique, États-Unis et Australie). Des guides de discussion ont été mis au point pour chacune des trois catégories d'informateurs clés. Voir l'appendice technique jointe au présent rapport.

**Examen des données financières** – Les données financières proviennent de la Direction générale des finances de CIC, du budget et des rapports financiers annuels de l'OIM ainsi que de rapports spéciaux sur les donateurs produits par la Division des relations avec les donateurs de l'OIM.

## 2.2. Limites et atténuation

L'évaluation repose sur trois sources de données, dont deux sont de nature qualitative, et sur un nombre modeste d'entrevues. Toutefois, parmi les personnes interviewées se trouvaient des fonctionnaires de CIC et d'autres ministères, des représentants de l'OIM et d'États membres de l'OIM, de sorte que différents points de vue sont représentés dans l'étude.

---

<sup>12</sup> La liste complète des documents clés examinés dans le cadre de l'évaluation est fournie dans un appendice technique distinct dont on peut faire la demande à la Division de l'évaluation de CIC.

## 3. Constatations

### 3.1. Pertinence

#### 3.1.1. Besoin continu de maintenir l'adhésion à l'OIM

**Constatation n° 1** - Il demeure important que le Canada maintienne son adhésion à l'OIM, compte tenu de son rôle de premier plan en tant que pays d'accueil d'immigrants et utilisateur de services de l'OIM, de sa tradition en matière d'engagement multilatéral et de leadership international, et du fait que l'OIM est la principale organisation internationale sur les migrations dont les membres représentent pratiquement tous les pays du monde.

#### *L'OIM comme forum principal et leader en gestion des migrations*

Selon les documents internes et accessibles au public qui ont été consultés aux fins de l'évaluation, l'OIM est considérée comme un chef de file dans le domaine des migrations mondiales, et tous les principaux pays sources et d'accueil d'immigrants en sont membres. De par son rôle de premier plan, l'OIM représente une autorité crédible, fiable et influente dans les affaires de migration.

En sa qualité de membre, le Canada peut siéger aux organes directeurs de l'OIM, soit le Conseil et le CPPF, et participer activement aux réunions et aux discussions, en plus de profiter d'occasions favorables à l'établissement et à l'entretien de liens solides avec les pays partenaires. L'adhésion assure également au Canada un droit de vote dans la sélection du directeur général et du directeur général adjoint, ainsi que pour la ratification des décisions stratégiques et opérationnelles.

Par exemple, le Canada apporte souvent des contributions importantes aux débats sur les politiques, aux discussions et aux interventions menées à la suite de catastrophes naturelles et humanitaires, comme celles qui ont frappé Haïti, la Syrie, les Philippines et l'Iraq dans les dernières années. De par sa participation au Conseil, au CPPF et aux groupes de travail sur la réforme budgétaire et les relations entre l'OIM et les Nations Unies, le Canada a influencé les décisions suivantes de l'OIM : abandon d'une politique de longue date de croissance nominale nulle pour le budget administratif et augmentation du budget administratif dans le cadre d'un exercice de renforcement budgétaire qui vise à améliorer la communication des résultats fondés sur les données probantes, la transparence budgétaire, l'orientation de la politique et la qualité de la recherche; maintien de l'importance que l'OIM accorde aux services de migration essentiels<sup>13</sup>; et promotion de la primauté de l'OIM auprès d'autres organisations internationales dans le traitement des questions de migration.

Les personnes interviewées ont fait remarquer qu'une participation à l'OIM en qualité de membre à part entière est nécessaire, sans quoi le Canada serait absent des discussions et décisions concernant les migrations mondiales, y compris des domaines clés d'importance stratégique (mouvements de réfugiés, orientation aux fins de l'établissement, protocoles d'examen médical et approches en matière d'aide humanitaire).

---

<sup>13</sup> L'OIM mène ses activités dans quatre grands domaines : migration et développement, migration assistée, migration régulée et migration forcée. Ses fonctions principales particulières sont détaillées à l'article premier de la Constitution de l'OIM (voir <http://www.iom.int/constitution> [en anglais] ou [www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/about\\_iom/iom\\_constitution\\_fr\\_booklet.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/about_iom/iom_constitution_fr_booklet.pdf)).

## ***Immigration canadienne et utilisation des services de l'OIM***

Le Canada a toujours été et demeure un acteur clé dans la gestion des migrations. Chaque année, le pays accueille plus de 250 000 résidents permanents, dont quelque 24 000 réfugiés, 160 000 immigrants économiques et 65 000 membres de la catégorie du regroupement familial. En 2014, le Canada a également admis quelque 200 000 travailleurs étrangers temporaires<sup>14</sup>. Ces niveaux d'admission classent le Canada parmi les dix premiers pays de destination pour les migrants dans le monde<sup>15</sup>. Le Canada est donc l'un des rares pays à considérer la migration comme une importante question d'intérêt public, ce qui se reflète dans sa participation active et sa coopération avec d'autres États et l'OIM sur les questions de migration.

L'implication du Canada dans les dossiers et les programmes de migration a été un facteur de croissance de sa relation de service avec l'OIM. À la fin de 2013, l'OIM avait 50 projets en cours financés par le Canada, représentant quelque 55,6 millions de dollars US en contributions volontaires (6<sup>e</sup> rang de tous les États membres) – comparativement à 35,5 millions de dollars US en 2012<sup>16</sup>. Vu cette croissance, et vu l'importance des questions d'immigration pour le Canada, tous les répondants s'entendent sur le fait que le Canada doit continuer à participer à la gouvernance de l'OIM en tant que membre à part entière.

Les représentants de l'OIM reconnaissent également que les contributions obligatoires du Canada et son degré de participation ajoutent de la crédibilité au travail de l'Organisation et contribuent à renforcer ses capacités administratives. Les représentants de CIC à l'OIM croient que, sans les contributions du Canada, la structure administrative petite, mais efficace, de l'OIM serait affaiblie, la charge administrative centrale de l'Organisation étant déjà faible<sup>17</sup>. Le retrait des contributions obligatoires diminuerait la capacité du Canada de recueillir des données, de les analyser et de communiquer des résultats et constats généraux pour les projets. Les personnes interviewées sont donc d'avis que le Canada doit rester membre de l'Organisation pour appuyer la viabilité continue de l'OIM, dont les services représentent une question d'intérêt national.

## ***Tradition canadienne d'engagement multilatéral et de leadership international***

Les répondants ont souligné les longs antécédents du Canada et son leadership reconnu dans les échanges multilatéraux et diplomatiques concernant les enjeux migratoires comme raison principale de maintenir l'adhésion à l'OIM. Les répondants représentant d'autres États membres de l'OIM (Mexique, États-Unis et Australie) ont indiqué que le Canada jouit d'une solide réputation de chef de file mondial en gestion des migrations, doublée d'une expertise sur diverses questions allant des affaires des réfugiés à la migration temporaire et permanente.

La croissance de l'OIM a également augmenté la diversité des membres aux points de vue et intérêts stratégiques différents. Selon les répondants, il importe plus que jamais que le Canada et d'autres pays aux vues similaires (notamment les États membres de la Conférence des cinq nations et de l'Union européenne) allient leurs efforts dans l'atteinte des objectifs communs. D'où

---

<sup>14</sup> CIC, *Faits et chiffres*

<sup>15</sup> Voir l'outil statistique du Migration Policy Institute (en anglais) : [www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/top-25-destination-countries-global-migrants-over-time](http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/top-25-destination-countries-global-migrants-over-time).

<sup>16</sup> Voir l'annexe 8 du Rapport financier de l'OIM de l'exercice clôturé le 31 décembre 2013 :

[https://governingbodies.iom.int/system/files/migrated\\_files/about-iom/governing-bodies/en/council/105/C-105-4.pdf](https://governingbodies.iom.int/system/files/migrated_files/about-iom/governing-bodies/en/council/105/C-105-4.pdf)

<sup>17</sup> Les cotisations obligatoires du Canada représentent 3,5 % du total versé par les États membres en 2013. Voir :

[https://governingbodies.iom.int/system/files/migrated\\_files/about-iom/governing-bodies/en/council/105/C-105-4.pdf](https://governingbodies.iom.int/system/files/migrated_files/about-iom/governing-bodies/en/council/105/C-105-4.pdf)

l'importance particulière que le Canada conserve une voix au sein des organes directeurs de l'OIM et une influence sur l'orientation de la politique et les décisions de l'Organisation. Tous les informateurs clés à qui l'on a posé la question contraire, à savoir, quel serait l'impact si le Canada se retirait de l'OIM, ont dit qu'il ne s'agissait pas d'une option viable.

### 3.1.2. Harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada et de CIC

**Constatation n° 2** - L'adhésion du Canada à l'OIM est en accord avec plusieurs priorités courantes du gouvernement du Canada et de CIC.

#### *Harmonisation avec les priorités du gouvernement*

Les priorités actuelles du gouvernement en matière de politique étrangère et de migration ont été clairement énoncées dans divers documents officiels, dont le discours prononcé par le premier ministre au Forum économique mondial tenu à Davos en 2012, et par la suite dans le budget fédéral déposé en 2012 et en 2014. Ces priorités incluent l'engagement du gouvernement :

- à tirer profit des avantages de la migration en tant que moteur de prospérité économique et de croissance du marché du travail au Canada, en mettant l'accent sur l'expansion et la diversification des relations avec d'autres pays;
- à promouvoir la démocratie et le respect des droits de la personne, ainsi qu'à contribuer à renforcer l'efficacité de la sécurité internationale et de la gouvernance mondiale;
- à réduire la pauvreté dans le monde, à réunir les familles et à offrir une aide humanitaire<sup>18</sup>.

Trois éléments clés énoncés dans la Constitution de l'OIM, que le Canada et tous les États membres ont ratifiée, rejoignent directement les priorités fédérales susmentionnées. La Constitution engage en effet l'OIM :

- à contribuer au développement économique et social des États par la recherche, le dialogue, la conception et la mise en œuvre de programmes liés à la migration qui visent à optimiser les avantages des mouvements migratoires;
- à améliorer la gestion humaine et équilibrée des migrations et le respect des droits humains des migrants conformément au droit international;
- à offrir des services sûrs, fiables, souples et économiques aux personnes qui ont besoin d'une aide en migration internationale, y compris les réfugiés et les personnes déplacées.

#### *Harmonisation avec les priorités de CIC*

L'adhésion à l'OIM cadre avec le quatrième objectif stratégique (OS) de l'Architecture d'alignement des programmes (AAP) de CIC : *Gestion des mouvements migratoires qui favorise les intérêts canadiens et protège la santé et la sécurité des Canadiens*; ainsi que le sous-programme 4.3 de l'AAP - *Influence du Canada sur les orientations internationales liées aux mouvements migratoires et à l'intégration*.

---

<sup>18</sup> Voir : la Déclaration du Premier ministre du Canada au Forum économique mondial à Davos (2012), [www.pm.gc.ca/fra/nouvelles/2012/01/26/declaration-du-premier-ministre-du-canada-au-forum-economique-mondial](http://www.pm.gc.ca/fra/nouvelles/2012/01/26/declaration-du-premier-ministre-du-canada-au-forum-economique-mondial), le budget de 2012 : [www.budget.gc.ca/2012/plan/chap3-3-fra.html#a27](http://www.budget.gc.ca/2012/plan/chap3-3-fra.html#a27) et le budget de 2014 : [www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/toc-tdm-fra.html](http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/toc-tdm-fra.html).

La participation de CIC à l'égard des questions de migration avec ses partenaires internationaux constitue également une mesure stratégique clé énoncée dans *La stratégie internationale de CIC : Formulation d'un programme d'action pour 2011-2015*, où le Ministère énumère quatre objectifs clés : soutenir la compétitivité internationale du Canada; renforcer la gestion de l'identité des migrants; contribuer à l'édification d'une société intégrée; améliorer la gestion des mouvements migratoires mondiaux. Tous les répondants estiment qu'il existe un lien solide et clair entre l'adhésion du Canada à l'OIM et les objectifs énoncés dans la stratégie internationale de CIC.

### 3.1.3. Pertinence des rôles et des responsabilités du gouvernement fédéral

**Constatation n° 3** - L'autorité constitutionnelle concernant la gestion de l'adhésion du Canada à l'OIM relève clairement du gouvernement fédéral. La responsabilité de CIC en tant que ministère principal est également appropriée compte tenu de son mandat en matière d'immigration.

L'autorité constitutionnelle en ce qui concerne la responsabilité liée à la gestion de la participation et de l'adhésion officielle du Canada à des organisations internationales (comme l'OIM) relève du gouvernement du Canada.

CIC tire son mandat en matière de migration de la *Loi sur le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration* et de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Les représentants de CIC et d'autres ministères qui ont participé aux entrevues trouvent dans ces documents législatifs la justification du rôle de CIC en lien avec la gestion de l'adhésion du Canada à l'OIM. Les répondants ont également nommé plusieurs autres raisons à l'appui du rôle de gestion confié à CIC, notamment :

- son expertise liée aux questions d'immigration, qui est pertinente étant donné que l'OIM a pour mandat principal de veiller à ce que les migrations soient gérées humainement et d'une manière ordonnée, dans l'intérêt mondial;
- ses mécanismes existants de participation de haut niveau établis à l'interne et avec l'OIM, qui s'assortissent de rôles et de responsabilités définis; également, l'affectation à Genève de représentants hauts placés de CIC qui sont spécialisés en migration, et l'affectation de ressources spécialisées pour gérer l'adhésion et la collaboration à l'échelle du gouvernement;
- l'absence ou la qualité moindre des mécanismes similaires de participation, de mobilisation de connaissances et d'expertise en la matière ou d'établissement de priorités pour la relation entre le Canada et l'OIM qu'on trouve actuellement dans les autres ministères fédéraux ayant conclu des accords de services<sup>19</sup>.

## 3.2. Rendement - Obtention des résultats escomptés

### 3.2.1. Suivi des questions de l'évaluation précédente

Lors de l'évaluation de l'adhésion du Canada à l'OIM effectuée en 2011 par CIC, les informateurs clés de CIC avaient exprimé des préoccupations par rapport à l'élargissement continu du mandat de l'Organisation et quant aux répercussions éventuelles sur la nature des projets menés par l'OIM et, en particulier, sur leur pertinence au regard des principales questions de migration. Les répondants avaient également mentionné un manque de coordination entre les ministères fédéraux qui utilisent des services de l'OIM et le fait que le Canada s'était retrouvé à mener avec l'OIM des projets

<sup>19</sup> Ce point a été mentionné par des répondants d'EDSC et du MAECD et dans un examen de CIC réalisé en 2014.

(comme la surveillance des élections à l'étranger) qui n'étaient liés qu'indirectement à sa fonction centrale d'aide à la migration.

L'évaluation de 2011<sup>20</sup> concluait que le faible effort de coordination entre les partenaires canadiens et l'attention insuffisante accordée aux questions centrales liées aux migrations au sein du portefeuille de projets du Canada risquent d'affaiblir la capacité du pays de soutenir et de préserver le mandat central de l'OIM.

L'évaluation de 2011 recommandait que CIC :

- 1) maintienne son adhésion à l'OIM<sup>21</sup>;
- 2) continue de surveiller activement la gouvernance et l'orientation stratégique de l'OIM, en portant une attention particulière aux questions touchant son mandat, de sorte que leurs répercussions potentielles sur les services essentiels puissent être mises au jour et réduites au minimum;
- 3) assure un niveau suffisant de coordination entre les ministères du gouvernement canadien qui ont recours aux services de l'OIM, de sorte que les projets demeurent compatibles avec la position du Canada relative aux migrations mondiales.

Dans la réponse et le plan d'action de la direction, la Direction générale des relations internationales et intergouvernementales (DGRII) de CIC a accepté toutes les recommandations. CIC s'est engagé à renouveler l'adhésion du Canada et à continuer à surveiller les orientations stratégiques et le mode de gouvernance de l'OIM en participant à diverses réunions officielles et informelles à Genève. CIC y a mentionné également la formation d'un Groupe interministériel sur les migrations (GIM) comme moyen de mobiliser la participation de divers ministères et organismes à l'OIM et de réaffirmer la position du gouvernement par rapport au mandat et à l'orientation stratégique de l'Organisation. Afin d'améliorer davantage la coordination à l'interne, la DGRII s'est également engagée à utiliser le Comité directeur international (CDI) du ministère, présidé par le SMA, comme lieu de discussions de haut niveau sur les questions concernant l'OIM (sous-ministres adjoints, directeurs généraux et directeurs des politiques et des opérations).

### ***Maintien de l'orientation stratégique de l'OIM***

**Constatation n° 4** - CIC a réussi à mettre en œuvre la deuxième recommandation formulée dans l'évaluation de 2011; par son adhésion à l'OIM, le Canada peut surveiller activement l'orientation stratégique de l'OIM et s'assurer ainsi que le mandat de l'Organisation reste centré sur les principaux enjeux migratoires et en phase avec les intérêts stratégiques de CIC.

Concernant les mesures prises par CIC en réponse à la première de ces recommandations, les répondants de CIC à l'AC et à Genève ont indiqué que les représentants canadiens, sous l'autorité de la DGRII, continuent de surveiller les orientations stratégiques et le mode de gouvernance de l'OIM en participant au Conseil et au CPPF, ainsi qu'à divers groupes de travail, discussions informelles et réunions à Genève et à Ottawa.

Les comptes rendus de réunions de l'OIM et les entrevues tenues avec des représentants d'autres États membres et de l'OIM font également état d'une participation active du Canada aux organes

<sup>20</sup> Le rapport d'évaluation a été approuvé en février 2011.

<sup>21</sup> Cette recommandation a été satisfaite lorsque le Conseil du Trésor du Canada a approuvé les conditions de CIC pour le renouvellement de l'adhésion du Canada à l'OIM, le 24 mars 2011. De fait, il n'y avait pas lieu d'évaluer la mise en œuvre de cette recommandation dans le cadre de la présente évaluation.

directeurs, aux réunions, aux ateliers, aux processus consultatifs et aux conférences de l'Organisation. Les représentants d'autres États membres ont mentionné que le Canada, avec ses partenaires aux vues similaires de la Conférence des cinq nations (CCN) et de l'Union européenne, a pu exercer une influence sur l'orientation stratégique centrale de l'OIM. Les documents montrent que cette stratégie de maintien du mandat stratégique de l'OIM a été réaffirmée en Conseil en 2010, puis à nouveau dans d'autres réunions du Conseil et lors de visites récentes de cadres supérieurs de l'OIM à Ottawa en 2012 et en 2014.

### ***Mobilisation et coordination de la participation fédérale à l'OIM***

**Constatation n° 5** - En réponse à la troisième recommandation formulée dans l'évaluation de 2011, CIC a déployé des efforts importants afin de créer des réseaux informels à l'interne et à l'échelle du gouvernement, et a porté les questions relatives à l'OIM à l'attention du Groupe interministériel sur la migration (GIM) et du Comité directeur international (CDI). Toutefois, bien que la collaboration se soit améliorée au sein de CIC en ce qui concerne l'adhésion à l'OIM, la mobilisation des autres ministères fédéraux demeure difficile en raison de contraintes organisationnelles et contextuelles continues. À cet égard, de nouveaux mécanismes qui s'annoncent prometteurs sont en cours d'élaboration.

Le Comité directeur international de CIC est un forum de collaboration horizontal qui permet aux cadres supérieurs de différentes directions générales concernées de formuler des orientations, des conseils, des recommandations et des décisions à l'égard des priorités internationales du ministère. À la suite de la dernière évaluation, la DGRII a abordé des questions de l'OIM à plusieurs réunions du CDI, ce qui, selon les répondants, favorise une meilleure coordination à l'interne par rapport à l'adhésion à l'OIM.

Comme moyen d'améliorer la coordination entre les ministères, la DGRII a également organisé plusieurs réunions sous l'égide d'un Groupe interministériel des migrations revigoré, auxquelles ont participé des représentants de tous les ministères et organismes concernés, dont EDSC, l'ASFC, le MAECD et l'ACDI (maintenant fusionnée avec le MAECD). Commencées en janvier 2013, ces rencontres trimestrielles avaient pour but de réaffirmer une position pangouvernementale à l'égard de la migration, y compris le mandat et l'orientation stratégique de l'OIM, et de s'assurer d'avoir une compréhension exhaustive et à jour de tous les projets que le Canada entreprend, ou pourrait entreprendre, avec l'OIM.

Après avoir tenu plusieurs réunions en 2013, le groupe de travail a été dissous. Cette décision serait attribuable, selon les répondants, à un manque de ressources et à des priorités concurrentes au sein de CIC, mais elle découle aussi d'une baisse de l'intérêt et de l'implication des autres ministères – qui avaient notamment l'impression que les réunions portaient surtout sur les besoins de CIC. Autres obstacles à la participation : le roulement de personnel dans tous les ministères participants et l'attribution d'un rôle de coordination à un nombre limité de personnes seulement.

Par conséquent, les répondants fédéraux (de CIC et d'autres ministères) croient qu'une participation coordonnée du Canada au sein de l'OIM demeure compromise :

- Le nombre croissant de relations de service entre le Canada et l'OIM fait intervenir un plus grand nombre d'acteurs de nombreuses sphères différentes, dont des ONG. Le rôle clé que CIC continue de jouer au sein de l'OIM pour les initiatives du gouvernement canadien ne reflète toujours pas une perspective pancanadienne.
- De plus, l'OIM a une structure d'entreprise décentralisée au sein de laquelle aucun service ou point de contact n'a le mandat de gérer la participation avec le Canada à Genève. La

désignation d'un point de contact améliorerait la coordination et assurerait une cohérence avec les représentants de la Mission permanente du Canada.

En réponse à ces préoccupations, la DGRII de CIC et des représentants à Genève ont récemment entrepris de rétablir d'anciens réseaux et d'élaborer de nouveaux modèles de participation. À compter de 2015-2016, CIC prévoit tenir des réunions bisannuelles de haut niveau à Ottawa et y convier les sous-ministres des ministères concernés par la migration ainsi que la haute direction de l'OIM. L'OIM espère aussi rencontrer les représentants des provinces pendant le voyage.

Au moment de l'évaluation, la DGRII était en voie d'élaborer un cadre de référence pour les nouvelles réunions bisannuelles, ainsi que l'ordre du jour provisoire de la première réunion. CIC souhaite que ces rencontres soient l'occasion de collaborer avec des intervenants de tout le gouvernement aux dossiers de l'OIM et aident à établir une voie de communication régulière avec l'OIM où le Canada parle d'une seule voix.

Par ailleurs, CIC envisage la possibilité d'envoyer des représentants interministériels de niveau fonctionnel participer à des discussions similaires à Genève durant l'année séparant deux réunions bisannuelles, en marge d'autres forums internationaux. Les répondants de CIC ont également précisé que des initiatives sont en cours pour établir et tenir à jour des listes de contacts d'autres ministères fédéraux, dans le but d'encourager une communication continue et de favoriser une collaboration plus étroite dans l'avenir.

### 3.2.2. Enrichissement des connaissances de CIC

**Constatation n° 6** - La participation aux organes directeurs et groupes de travail de l'OIM permet à CIC d'élargir sa connaissance des approches, des priorités et des tendances mondiales en gestion des migrations. Toutefois, la structure décentralisée de l'OIM et les problèmes de coordination entre les ministères fédéraux et avec l'OIM ont limité l'échange d'information et réduit la capacité de l'Organisation de communiquer des résultats fondés sur les données probantes de tous les projets.

#### *Transfert de connaissances*

Concernant les répercussions de la participation du Canada aux organes directeurs de l'OIM, les répondants croient fermement que l'adhésion continue du Canada permet directement à CIC de connaître les priorités et les conditions liées aux migrations mondiales (y compris les points de vue des nations en développement) et les mesures prises par d'autres pays en réponse aux tendances et préoccupations du Canada dans le domaine des migrations. Les répondants ont ajouté qu'il serait difficile, voire impossible, pour le Canada d'acquérir une connaissance aussi spécialisée sans faire partie de l'OIM.

Les documents montrent en outre que les représentants du Canada à Genève (le conseiller en immigration et le personnel en poste à Genève) forment l'un des principaux conduits pour le transfert d'information vers CIC et d'autres ministères fédéraux. Le conseiller en immigration envoie régulièrement des rapports de l'OIM, fournit des descriptions contextuelles des événements et des tendances, présente les résultats de l'OIM et communique de façon ponctuelle avec divers intervenants fédéraux au sujet de pratiques exemplaires.

Un bon nombre d'informateurs clés ont parlé des connaissances précieuses tirées des comptes rendus de projets produits par l'OIM. Ils ont cité en exemple le suivi régulier de projets comme le programme ARVR, la gestion des services de santé et le programme OCE. Bien que ces comptes

rendus ne soient pas expressément liés à l'adhésion, les répondants s'entendent pour dire que l'adhésion facilite leur transmission (en créant un mécanisme de représentation et d'échange d'information pour le Canada) et donne à CIC un libre accès par Internet aux autres produits de recherche thématique de l'OIM, lesquels pourraient guider le Canada dans la mise en œuvre de ses propres services en matière de migration. Par exemple, un document d'information interne daté de juin 2012 et provenant de la DGRII de CIC fait état d'améliorations récentes au rapport *État de la migration dans le monde* de l'OIM; la qualité de ce document et sa pertinence pour le Canada ne cessent de s'améliorer grâce aux efforts déployés par l'OIM pour étendre sa capacité à soutenir et à élaborer la politique.

### **Défis courants**

L'examen des documents et les entrevues ont révélé plusieurs écueils qui affaiblissent la capacité de l'OIM de transmettre des données et connaissances pertinentes au Canada et d'influencer les politiques et programmes :

- comme les études et les rapports produits sont spécifiques à chaque projet, il est difficile pour l'OIM d'examiner des résultats agrégés au regard de ses divers objectifs stratégiques; certains de ces documents sont donc moins pertinents pour le Canada;
- le budget limité ne permet pas la communication de données probantes sur les résultats au-delà des projets;
- le manque de coordination interministérielle à Ottawa, ainsi que la représentation insuffisante de l'OIM au Canada et le manque d'un seul point de contact à l'OIM à Genève pour traiter avec le Canada.

À ces égards, les répondants et les documents de planification internes font état de changements récents qui pourraient se traduire par des améliorations :

- la direction de l'OIM et le Groupe de travail sur la réforme budgétaire ont travaillé ces dernières années à la révision de la structure de coûts et de la structure organisationnelle de l'Organisation; une meilleure capacité financière et opérationnelle permettra de produire des rapports à un niveau global sur les résultats des stratégies de l'OIM et les objectifs mondiaux. Il a fallu obtenir des organes directeurs l'autorisation d'augmenter les contributions obligatoires pour renforcer la capacité de l'Organisation de centraliser et de renforcer la fonction d'évaluation et de communication de résultats fondés sur les données probantes;
- les plans et les discussions en cours concernant la tenue à Ottawa de réunions bisannuelles avec de hauts représentants de l'OIM, à compter de 2015, devraient mener à la désignation d'un point de contact unique pour améliorer la coordination et l'échange d'information.

### **3.2.3. Influence sur les politiques et les programmes de CIC**

**Constatation n° 7 - L'information et les connaissances acquises à partir de l'adhésion du Canada à l'OIM ont influencé et éclairé l'élaboration de plusieurs politiques et programmes de CIC.**

Concernant l'incidence de l'adhésion du Canada à l'OIM sur des politiques et programmes particuliers de CIC, les répondants soulignent que les connaissances contextuelles que le Canada tire des comptes rendus des projets de l'OIM et de sa participation aux organes directeurs de l'Organisation lui permettent de prendre des décisions éclairées sur certains sujets, comme sa

stratégie nationale sur l'asile et les réfugiés, le contrôle de l'admission et l'exécution de la loi, ainsi que l'immigration et l'intégration.

Ces commentaires sont corroborés par les preuves documentaires. Par exemple, CIC a adopté et utilisé des outils élaborés par l'OIM, dont le Cadre opérationnel en cas de crise migratoire qui est devenu une référence que CIC et le MAECD utilisent pour élaborer l'approche du Canada en matière de gestion des répercussions migratoires de crises humanitaires internationales, comme celles survenues en Haïti, en Iraq et en Syrie.

D'autres travaux récents effectués par la Division de l'évaluation de CIC sur le programme OCE et le programme de dépistage médical et de notification de surveillance révèlent également que l'adhésion et la participation du Canada à l'OIM guident l'élaboration des processus et procédures de dépistage médical de CIC et des trousseaux d'information destinés aux résidents permanents.

### 3.2.4. Incidence de l'adhésion du Canada sur l'OIM

**Constatation n° 8** - De par son adhésion à l'OIM, le Canada a la possibilité d'influencer les programmes, les politiques et les orientations stratégiques de l'Organisation, tant par la voie de processus officiels que par des moyens informels. Le Canada a une « voix influente » au sein de l'OIM et a eu une incidence sur les décisions et l'orientation de la politique de l'OIM qui sont conformes aux intérêts stratégiques du Canada et d'autres pays partenaires.

L'influence du Canada est reconnue par d'autres pays. Durant les entrevues, les représentants de l'OIM et d'autres États membres ont mentionné que le Canada est considéré comme un chef de file mondial ayant de solides antécédents dans les domaines de la gestion des migrations et de la gestion axée sur les résultats. Par ailleurs, les répondants de l'OIM ont cité un certain nombre de facteurs qui confèrent au Canada un statut de membre très crédible et influent, notamment le fait que le représentant canadien à l'OIM est un agent d'immigration (fait unique parmi la majorité des États membres dont les représentants sont généralement des agents des affaires étrangères) et que le pays figure parmi les plus grands donateurs et utilisateurs de services.

Officiellement, le statut de membre confère au Canada un siège et un droit de vote au sein des organes directeurs et des groupes de travail de l'OIM. Les participants aux entrevues et les documents témoignent de la participation active du Canada aux discussions et de sa capacité d'influencer certaines décisions stratégiques de l'OIM dans le sens des intérêts canadiens. Cette harmonisation entre les intérêts canadiens (et ceux de pays aux vues similaires) et l'évolution de l'OIM n'est pas une simple coïncidence, mais démontre aussi la valeur continue de l'engagement du Canada en tant que membre de l'Organisation. Voici quelques exemples :

- L'engagement de l'OIM envers son mandat central en migration comme politique opérationnelle directrice, qui rejoint la position du Canada pour qui un élargissement du mandat risquerait d'affaiblir le rôle principal de l'Organisation dans le domaine des migrations.
- Le gel de longue date du budget administratif de l'OIM en vertu d'une politique officielle de croissance nominale nulle, que le Canada a appuyé et qui a entraîné une hausse de rentabilité et d'efficacité opérationnelle<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Par ailleurs, comme il est devenu de plus en plus évident ces dernières années, la fin de la politique CNN était nécessaire pour améliorer la reddition de comptes et la communication de données probantes sur les résultats et

- L'étude et la mise en place par l'OIM de mesures de transparence dans le cadre du processus de réforme budgétaire, lequel a été amorcé en réponse aux recommandations formulées par le Canada et d'autres États membres et qui requiert une analyse du risque associé aux répercussions qu'entraînerait l'annulation de la politique CNN.

### 3.3. Rendement - Utilisation des ressources

#### 3.3.1. Coûts pour CIC

**Constatation n° 9** - Bien que les contributions obligatoires augmentent, l'adhésion à l'OIM confère des avantages supplémentaires au Canada et contribue à faciliter sa relation de service croissante et diversifiée avec l'Organisation. S'il est difficile de quantifier précisément ces avantages en valeur financière, le montant versé en droits d'adhésion par rapport au total des contributions que le Canada verse à l'OIM est faible et suggère l'optimisation des ressources continue.

Le tableau 5 indique les montants que le Ministère paie en droits d'adhésion annuels (contributions obligatoires). Bien que ces chiffres varient peu d'une année sur l'autre, on remarque une hausse notable après l'exercice 2012-2013. Le montant payé pour 2014-2015 représente une augmentation de 41 p. 100 par rapport au versement de 2008-2009. Deux raisons principales peuvent expliquer cette hausse : l'abandon de la politique CNN en 2013 qui a entraîné une majoration annuelle de 4 p. 100 des contributions obligatoires à partir de 2013-2014, et l'affaiblissement du dollar canadien par rapport au franc suisse durant cette période.

Dorénavant, CIC peut s'attendre à verser une cotisation annuelle plus élevée, surtout en raison de la dévaluation du dollar canadien et de la décision récente de la Banque nationale suisse (en date du 15 janvier 2015) d'abandonner sa politique de longue date concernant le maintien d'un cours plafond de 1,20 franc pour 1 euro.

Bien qu'il soit difficile d'anticiper la pleine portée de cette décision sur les marchés des changes, la décision de la Suisse avait déjà provoqué un bon marché de 20 p. 100 du franc suisse par rapport au dollar canadien au moment de la publication du présent rapport. Dans cette nouvelle réalité, la contribution obligatoire de CIC pour l'année 2016 pourrait dépasser 2 millions de dollars canadiens.

**Tableau 5 - Dépenses de CIC en droits d'adhésion versés à l'OIM (\$ CA)**

2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
1 344 162 \$	1 201 171 \$	1 439 528 \$	1 495 871 \$	1 488 745 \$	1 721 009 \$	1 899 012 \$*

\* Un montant de 1 427 940 FS sera facturé à CIC pour 2014-2015, mais n'a pas encore été payé. Le montant représenté dans le tableau 5 pour 2014-2015 est l'équivalent en dollars canadiens fondé sur le taux de change en vigueur au moment de la rédaction du rapport et ne reflète pas nécessairement le coût réel en dollars canadiens à la date du paiement.

Source : Direction générale des finances, CIC

---

renforcer de la fonction stratégique. Le Canada a reconsidéré sa position sur la question et a fini par donner son appui à une initiative américaine proposant de hausser les quotes-parts à compter de 2014.

---

**Tableau 6 - Dix principaux donateurs en 2013 - droits d'adhésion (FS)**

État membre	(FS)
États-Unis d'Amérique	9 390 507
Japon	5 348 308
Allemagne	3 422 495
Royaume-Uni	2 818 906
France	2 613 599
Italie	2 133 839
Canada	1 368 911
Espagne	1 356 106
Mexique	1 005 654
République de Corée	96 4679
<b>Total – Dix premiers États membres</b>	<b>30 423 004</b>
<b>Total – Tous les États membres</b>	<b>39 404 908</b>

Source : OIM, *Rapport financier de l'exercice clôturé le 31 décembre 2013*.

Voir : [www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/governing-bodies/en/council/105/C-105-4.pdf](http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/governing-bodies/en/council/105/C-105-4.pdf)

La charge interne de l'AC de CIC pour gérer l'adhésion du Canada à l'OIM est minime, environ un équivalent temps plein (ETP) de la DGR II (85 p. 100 du temps d'un agent, plus la surveillance par la direction). Parfois, du temps et des déplacements pourraient également être nécessaires à d'autres employés de l'AC afin de participer à des événements de l'OIM. De plus, deux membres du personnel de CIC en poste à Genève (c'est-à-dire le gestionnaire du programme d'immigration, qui est le représentant canadien officiel, et un agent de CIC) consacrent jusqu'à un tiers de leur temps de travail total à des activités en lien avec l'adhésion du Canada à l'OIM. L'ambassadeur du Canada à Genève peut également être appelé de temps à autre à participer à des événements et à des réunions de l'Organisation.

### **Rapport coûts-avantages**

Dans l'ensemble, étant donné la nature participative de l'engagement du Canada, il est difficile de quantifier les avantages de l'adhésion décrits dans les pages précédentes. Il est également difficile de comparer la valeur tirée de l'adhésion par rapport à son coût puisque le montant des quotes-parts est fixe (non négociable) et calculé selon une formule établie par l'ONU pour maintenir l'égalité entre des pays aux capacités financières variées. Ce système signifie que, comparativement au Canada, certains pays paient moins, ou plus, en coûts absolus, mais retirent les mêmes avantages de l'adhésion (le tableau 6 donne la liste des dix pays qui ont versé les droits d'adhésion annuels les plus élevés en 2013).

Malgré ces limitations, tous les répondants de CIC et des autres ministères estiment qu'il est raisonnable de conclure que le Canada continue de retirer de bons avantages de son adhésion, principalement parce que le statut de membre permet au Canada d'influencer l'orientation et les priorités stratégiques de l'OIM, lui donne accès à des sources d'information et de connaissances inestimables sur les questions de migrations et augmente l'uniformité et la stabilité de la grande et importante relation de service que le Canada entretient avec l'OIM.

### 3.3.2. Solutions de rechange

**Constatation n° 10** - Aucune autre organisation ou agence que l'OIM n'a autant de connaissances sur les migrations mondiales ou n'a un réseau de prestation aussi étendu. Par ailleurs, le grand nombre d'États membres et l'orientation fonctionnelle de l'OIM favorisent l'acquisition d'une compréhension exhaustive et globale des enjeux mondiaux qui serait difficile à obtenir par le truchement de n'importe quelle autre agence existante.

La présente évaluation visait à déterminer s'il y a d'autres organisations dont le Canada pourrait devenir membre et en retirer des avantages équivalents à ceux que lui assure son statut à l'OIM<sup>23</sup>. En général, l'évaluation n'a permis de trouver aucune option comparable à l'OIM, laquelle demeure la seule organisation internationale à se consacrer exclusivement à la migration, à agir dans une sphère opérationnelle aussi vaste, à compter un aussi grand nombre de membres et dont les caractéristiques organisationnelles en font un forum international efficace pour la coordination des politiques sur les migrations.

Les répondants de CIC, par exemple, ont nommé quelques organisations de l'ONU, comme l'Organisation internationale du travail (OIT), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Département des affaires économiques et sociales de Nations Unies (DAES), qui se sont efforcés d'élargir leur mandat en gestion des migrations mondiales au sein de la structure de l'ONU. Les répondants estiment toutefois que, non seulement ces agences ne possèdent pas le niveau actuel de connaissance, d'expérience et de souplesse de l'OIM en matière de migration, mais elles sont aussi guidées par une approche normative. Les répondants ont décrit comment, en vertu d'un accord avec l'ONU, l'accent est mis sur la ratification de conventions et autres cadres juridiquement contraignants, ce qui limiterait la liberté des nations de prendre des décisions sur la gestion de leurs propres frontières. Ces répondants ont également précisé qu'un accord avec l'ONU serait moins souple et moins efficace que l'OIM, qui est moins bureaucratifiée, sans compter qu'il en résulterait une gestion des migrations moins pratique et fonctionnelle qui risquerait de rendre les négociations et la coordination entre les partenaires plus coûteuses en énergie et en temps.

Il existe un certain nombre d'autres groupes qui appuient la coopération internationale sur les questions migratoires. Aux termes du Programme d'élaboration de politiques en matière de migration (PEPM) de CIC, le Canada verse des fonds et participe à des organisations qui jouent un rôle actif dans les domaines de la recherche et du développement de politiques sur les migrations internationales. Parmi ces organisations internationales figurent notamment les Consultations intergouvernementales sur les politiques concernant le droit d'asile, les réfugiés et les migrations (CIG)<sup>24</sup>, la Conférence régionale sur les migrations (CRM)<sup>25</sup> et le Forum mondial sur la Migration et

<sup>23</sup> L'évaluation de la qualité, de la valeur ou de la rentabilité des services ou d'autres fournisseurs de services éventuels ne faisait pas partie du cadre de la présente évaluation.

<sup>24</sup> Les Consultations intergouvernementales sur les politiques concernant le droit d'asile, les réfugiés et les migrations (CIG) offrent une tribune informelle et non décisionnelle permettant aux gouvernements d'échanger de l'information et de débattre de sujets touchant à la gestion des flux migratoires internationaux. Les États participants incluent : l'Australie, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique.

<sup>25</sup> La Conférence régionale sur les migrations (CRM ou Processus de Puebla) est un forum régional multilatéral (axé sur l'Amérique du Nord et l'Amérique centrale) qui se penche sur des questions liées aux migrations internationales communes aux pays participants. Les États participants sont : le Belize, le Canada, le Costa Rica, le Salvador, les États-Unis, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama et la République dominicaine.

le Développement (FMMD)<sup>26</sup>. Les répondants ont souligné que ces forums existent comme plateformes de discussion et d'échange d'information. Leur continuité dépend strictement des membres, tandis que l'OIM est une organisation fonctionnelle dotée d'une capacité opérationnelle, de rôles stratégiques et d'une capacité d'intervenir dans des situations de migration, comme les crises humanitaires et le transport de réfugiés. L'OIM elle-même participe aussi à ces autres forums internationaux sur la migration.

Tout bien considéré, les informateurs clés estiment que l'adhésion à d'autres organisations pour les migrations compléterait la stratégie en matière de migration internationale du gouvernement du Canada et de CIC, mais ne pourrait constituer un remplacement viable à une participation du Canada au sein de l'OIM.

---

<sup>26</sup> Le FMMD est un processus de consultation informel mené par les États, volontaire, non contraignant et ouvert à tous les États membres et observateurs des Nations Unies. Son mandat consiste à renforcer la compréhension et la coopération à l'égard de la relation réciproque qui existe entre la migration et le développement, et à promouvoir des résultats pratiques et d'application concrète.

## 4.0 Conclusions et recommandations

Au cours de la dernière décennie, l'Organisation internationale pour les migrations a connu une croissance rapide et importante qui lui a permis de renforcer sa présence et son influence dans le domaine des migrations mondiales. L'OIM est un leader confirmé à l'avant-garde de la gestion des mouvements migratoires internationaux.

Compte tenu des longs antécédents du Canada en gestion des migrations, et vu l'importance des politiques et programmes d'immigration efficaces pour le bien-être social et économique du pays, le Canada trouve intérêt à être membre de l'OIM avec laquelle il entretient aussi une relation de service importante.

L'adhésion continue du Canada à l'OIM est importante parce qu'elle aide à maintenir la réputation internationale du Canada en matière d'engagement multilatéral et son influence sur la gestion des migrations mondiales. L'adhésion accroît la capacité de CIC de recueillir des connaissances sur les tendances mondiales, les priorités des intervenants et les approches en gestion des migrations. Ces objectifs vont dans le sens des priorités internationales établies et des responsabilités du gouvernement du Canada et de CIC.

Par ailleurs, les répondants pensent que l'adhésion du Canada favorise l'optimisation des ressources, et il n'y a aucune autre organisation qui offre actuellement le même niveau de service, d'expertise et de collaboration. Par conséquent, un retrait de l'OIM se traduirait directement par la perte des nombreux avantages que le Canada retire de sa participation, en plus de miner la position du Canada en tant que leader respecté sur les questions concernant la migration. À la lumière de ces constatations, on recommande :

### ***Recommandation n° 1 - Que le Canada maintienne son adhésion officielle à l'OIM.***

La diversité croissante des utilisateurs de services et l'étendue des contributions volontaires du Canada viennent complexifier la participation du Canada à l'OIM et sa collaboration à une approche pangouvernementale. Quoique encourageantes au départ, les mesures mises en place depuis la dernière évaluation pour améliorer la coordination entre les ministères ont souffert de la disponibilité restreinte de ressources et de capacités, d'une baisse d'intérêt et de participation, et de problèmes de ressources humaines.

CIC planifie de nouvelles mesures afin d'améliorer la communication et la coordination entre les ministères fédéraux et avec les cadres supérieurs de l'OIM, notamment par la tenue de réunions bisannuelles à Ottawa. Bénéficiant de la participation additionnelle de représentants de l'OIM et d'une représentation ministérielle plus grande, ces nouvelles rencontres devraient aider à consolider l'alignement stratégique du Canada concernant les services financés et étendre la portée de notre relation avec l'OIM à d'autres ministères et administrations. CIC est aussi à planifier des réunions supplémentaires avec les intervenants à Genève et cherche des occasions d'alimenter des échanges ponctuels plus actifs entre les ministères; il procédera à cette fin à la mise à jour de la liste des contacts. Comme ces activités en sont au stade de la planification, on recommande :

### ***Recommandation n° 2 - Que CIC travaille avec l'OIM et d'autres ministères fédéraux à l'organisation de réunions bilatérales bisannuelles de haut niveau entre le Canada et l'OIM afin d'améliorer la coordination entre les ministères fédéraux, des intervenants canadiens, et l'OIM.***

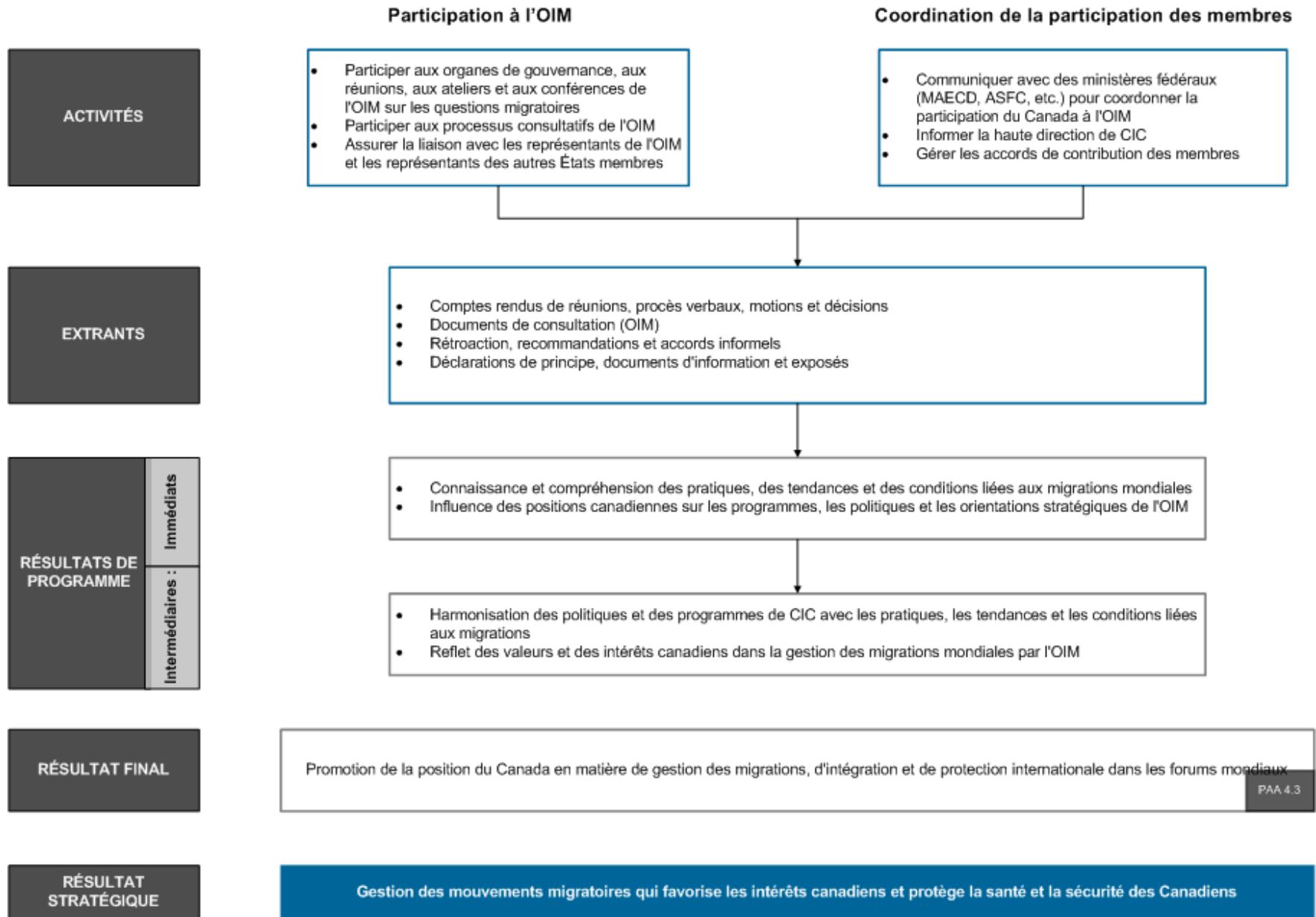
L'expansion et la diversité des services de l'OIM sur le terrain suscitent plusieurs préoccupations de nature organisationnelle, administrative et budgétaire, y compris le risque d'affaiblir la capacité de

l'OIM de remplir son mandat principal de gestion des migrations, une relation perpétuellement changeante avec d'autres agences qui cherchent à accroître leur rôle dans la gestion des migrations et le fardeau accru placé sur la capacité administrative centrale de l'OIM de rendre compte des résultats pour l'ensemble des projets et des bureaux régionaux.

Le Canada s'est prononcé en faveur de la décision récente du Conseil d'annuler la politique de croissance nominale nulle de l'OIM et d'autoriser une augmentation annuelle des droits d'adhésion, reconnaissant la nécessité pour l'Organisation de renforcer ses capacités en matière de surveillance, de reddition de comptes et d'élaboration de politiques. Dans le cadre de ce plan de redressement budgétaire, CIC a également endossé l'utilisation d'une part accrue du budget administratif pour aider à améliorer la production de rapports fondés sur des données probantes, la qualité de la recherche et l'utilisation transparente des fonds administratifs. Il sera donc important que le Canada et les autres États membres surveillent et évaluent si les augmentations budgétaires découlant de l'abandon de la politique CNN serviront à réaliser les résultats prévus. On recommande :

***Recommandation n° 3 - Que CIC surveille activement la mise en œuvre du plan de redressement budgétaire par l'OIM et en rende compte, afin de s'assurer que les changements apportés aux structures de coûts se traduisent par la communication des résultats fondés sur les données probantes, l'orientation de la politique, une qualité plus élevée de la recherche et la transparence budgétaire.***

## Annexe A : Modèle logique





## Annexe B : Total des contributions volontaires (2013)

CANADA - 2013	(\$ US)
Programme d'aide à la réinstallation du Canada	13 155 214 \$
Programme pilote d'aide au retour volontaire et à la réintégration – Canada	10 997 388 \$
Réinstallation de familles haïtiennes	9 442 871 \$
Crise en Syrie – intervention des bureaux régionaux de l'OIM	3 873 146 \$
Orientation canadienne à l'étranger	1 927 344 \$
Philippines : plan d'action en réponse au typhon <i>Haiyan</i>	1 888 574 \$
Aménagement d'abris de secours et distribution d'articles non alimentaires pour les familles touchées par les inondations de 2012 – Pakistan	1 479 290 \$
Reconstruction des commissariats de police pour la population en danger dans les secteurs touchés par le séisme – Haïti	1 384 896 \$
Aide à la lutte contre la migration irrégulière et le passage de clandestins en Afrique de l'Ouest : ARVR – Ghana	1 191 586 \$
Soutien à l'intervention humanitaire et assistance aux populations touchées (2013) – Haïti	1 179 941 \$
Aide humanitaire d'urgence pour les réfugiés soudanais dans l'État du Haut-Nil – Soudan du Sud	986 193 \$
Préparation et intervention et secours d'urgence pour les résidents mobiles et vulnérables – Zimbabwe	983 284 \$
Aide à l'aménagement d'abris de secours pour les communautés touchées par le typhon <i>Bopha</i> – Philippines	704 935 \$
Renforcement des capacités dans le programme de gestion des frontières pour la Guinée	630 388 \$
Recherche des personnes déplacées dans le Kordofan sud, dans la région d'Abyei et dans les États du Nil Blanc et du Nil Bleu – Soudan	478 011 \$
Renforcement des capacités pour gérer les menaces à la sécurité à l'aéroport international de Juba – Soudan du Sud	439 852 \$
Formation de sensibilisation des agents de première ligne sur le travail de police proactif et préventif : FLOAT-3P – Indonésie	403 421 \$
Gestion de la réinstallation de réfugiés irakiens au Canada – République arabe syrienne	396 232 \$
Centre de soutien à l'examen de documents – phase II – Bangkok	380 721 \$
Prévention du passage de clandestins par le Myanmar et en provenance du Myanmar par le renforcement de la gestion des migrations et des frontières	360 273 \$
Renforcement des capacités des organismes d'exécution de la loi en Malaisie pour combattre le passage de clandestins et la traite de personnes	343 184 \$
Renforcement de la capacité du service de renseignement et de la gestion frontalière du gouvernement thaï – phase II	326 193 \$
Construction d'un mur d'enceinte pour la police afin de réduire le risque de déplacement attribuable aux dommages causés par le séisme – Haïti	285 848 \$
Élaboration d'une capacité complète pour combattre le passage de migrants clandestins au Vietnam – phase II	196 679 \$
Intervention et rétablissement lors de l'inondation au Mozambique - 2013	194 742 \$
Initiative de recherche et de dialogue stratégique sur la migration et les transferts en Ukraine	194 742 \$
Renforcement de la sécurité frontalière pour empêcher le passage de clandestins et la criminalité associée au Cambodge	192 564 \$
Renforcement des systèmes de gestion de l'immigration pour combattre le terrorisme et la migration irrégulière – Bangladesh	192 319 \$
Renforcement de la capacité de gestion frontalière des agents laotiens pour combattre le passage de clandestins	185 005 \$
Amélioration de la migration de travail en Amérique centrale et en République dominicaine (ILMA-CA-DR) – phase II	183 379 \$

<b>CANADA - 2013</b>	<b>(\$ US)</b>
Coordination régionale et renforcement des capacités pour la sécurité frontalière en Amérique centrale – Salvador	181 357 \$
Réhabilitation et rénovation d'un bâtiment administratif et d'autres infrastructures essentielles – Haïti	155 169 \$
Installation d'un système d'inscription et de vérification d'identité dans deux postes frontaliers guinéens et formation sur l'utilisation – Guinée	151 056 \$
Établissement de l'unité du soutien technique et de la Conférence régionale sur la migration	118 263 \$
Livraison de conteneurs au commissariat de police pour usage par la police nationale haïtienne	101 298 \$
Réponse au déplacement par la prise de mesures de réparation et de restitution – Colombie	97 117 \$
Service de vérification de documents en Chine pour la province du Manitoba – Canada	65 226 \$
Examen médical aux fins de l'immigration au Canada et vérifications avant le départ de Bhoutanais au Népal (CIMEP)	48 035 \$
Aide au retour volontaire et à la réintégration de migrants éventuels d'Afrique de l'Ouest vers leur pays d'origine	41 231 \$
Mise en œuvre du projet eMédical concernant les examens médicaux aux fins de l'immigration au Canada – Suisse	21 035 \$
Modernisation du cadre juridique de lutte contre la traite de personnes pour renforcer l'exécution de la loi au Salvador	17 349 \$
Retour de migrants très vulnérables en Amérique centrale et au Mexique	15 000 \$
Services de soutien administratif et logistique à Kiev	12 850 \$
Réalisation et transmission de sondages sur les besoins en réinstallation pour les réfugiés bhoutanais au Népal	12 111 \$
Services de soutien préconsulaires pour la province de l'Alberta – Canada (CSSA)	11 663 \$
Renforcement de la production de café biologique dans cinq communautés autochtones de Darien – Panama	9 785 \$
Prévention de la corruption par le renforcement des capacités des poursuivants dans la lutte contre la traite de personnes et le passage de clandestins – Pérou	8 143 \$
Service de vérification de documents en Chine pour la province du Manitoba – Canada	1 022 \$
Amélioration de la migration de travail en Amérique centrale et en République dominicaine (ILMA-CA-DR) – pour remboursement	(5 036 \$)
Renforcement des capacités des systèmes militaire et judiciaire et protection de la population contre la violence – République démocratique du Congo – pour remboursement	(52 402 \$)
<b>Total</b>	<b>55 588 485 \$</b>

Source : OIM, *Rapport financier de l'exercice clôturé le 31 décembre 2013*.