

CIMM 78.3 – Yeates Report

IRCC's response to a request for information made by the
Standing Committee on Citizenship and Immigration on October 24, 2023

Question

Mr. Tom Kmiec: That's why I was asking in the first round all those questions about construction workers, because if you hold a whole cabinet retreat just on this one issue, I would have thought the numbers were compiled in preparation for that one meeting.

I asked a question at the official languages committee a few weeks ago about the Yeates report. That committee has not received a report yet, so I'm wondering whether you will make a commitment here to give that report to this committee.

Hon. Marc Miller: I don't see why not.

Ms. Christiane Fox: Could I address that? I commissioned the report.

I think what was important.... The Yeates report became public because it was released, but I wanted to make sure that prior to giving it to this committee, every employee at IRCC had a chance to read it, absorb it and talk to me about it. It will be submitted to this committee as well, but I wanted to respect every employee who works at IRCC.

Mr. Tom Kmiec: When will this committee get it?

Ms. Christiane Fox: I can commit to giving it to committee within the next two weeks. I wanted people to have a chance to read it.

Response

In November 2022, the Deputy Minister of IRCC commissioned former Deputy Minister Neil Yeates to provide strategic advice to the Deputy Minister on how the department can become a more efficient and effective organization given the many competing demands that it currently faces. The report (see Annex A) was submitted to the Deputy Minister in February 2023, and recommended changes to the organizational structure of the Department. It helped to inform IRCC's recent organizational realignment, which was implemented on October 16, 2023.

The report also made other recommendations regarding governance, culture and management excellence. All these were to reinforce the need to strengthen the organization's quest to build a strong and future-proof Immigration System



CIMM 78.3 – Rapport Yeates

Réponse d'IRCC à une demande d'information présentée par le
Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration le 24 octobre 2023

Question

M. Tom Kmiec: C'est la raison pour laquelle j'ai posé toutes ces questions au premier tour au sujet des travailleurs de la construction, parce que si vous organisez une séance de réflexion du Cabinet sur cette seule question, j'aurais cru que les chiffres auraient été compilés en prévision de cette réunion.

J'ai posé une question au Comité des langues officielles il y a quelques semaines au sujet du rapport Yeates. Ce comité n'a pas encore reçu de rapport, alors je me demande si vous vous engageriez à le présenter au Comité.

L'hon. Marc Miller: Je n'y vois aucun inconvénient.

Mme Christiane Fox: Puis-je répondre à cette question? J'ai commandé le rapport.

Je pense que ce qui était important... Le rapport Yeates est devenu public parce qu'il a été publié, mais je voulais m'assurer qu'avant de le remettre au Comité, tous les employés d'IRCC avaient la possibilité de le lire, de l'assimiler et de m'en parler. Il sera soumis à ce comité également, mais je voulais respecter chaque employé qui travaille à IRCC.

M. Tom Kmiec: Quand le Comité l'obtiendra-t-il?

Mme Christiane Fox: Je peux m'engager à le remettre au Comité au cours des deux prochaines semaines. Je voulais que les gens aient la chance de le lire.

Réponse

En novembre 2022, la Sous-ministre d'IRCC a chargé l'ancien Sous-ministre Neil Yeates de fournir des conseils stratégiques au sous-ministre sur la façon dont le ministère peut devenir une organisation plus efficiente et efficace compte tenu des nombreuses demandes concurrentes auxquelles elle est actuellement confrontée. Le rapport (voir annexe A) a été soumis à la Sous-ministre en février 2023 et recommandait des changements à la structure organisationnelle d'IRCC, qui a été mis en œuvre le 16 octobre 2023.

Le rapport formule également d'autres recommandations concernant la gouvernance, la culture et l'excellence en matière de gestion. Tout cela pour renforcer la nécessité de construire un système d'immigration solide et à l'épreuve du temps.





TITLE

IRCC Organizational Review Report

Neil Yeates
February 2023



Immigration, Refugees
and Citizenship Canada

Immigration, Réfugiés
et Citoyenneté Canada

Canada

Table of Contents

- Introduction 3**
 - Purpose of the review and Summary Findings 3**
 - Methodology 4**

- Environmental Scan 5**
 - Hybrid work environment..... 5
 - Demand for IRCC services 5
 - Growth of the department 6
 - Immigration Policy Review 7
 - Transformation 7
 - Uncertainty 7

- The Four Elements: Organizational Structure, Culture, Management Systems, Governance 8**
 - Organizational Structure..... 8**
 - Strategic Policy and Programs and Operations 8
 - Corporate Services..... 9
 - Other Organization Units..... 9
 - Transformation 9
 - Afghanistan and Ukraine 10
 - Response to Crises..... 12
 - Summary and Recommendations..... 12
 - Governance 15**
 - Management Systems..... 19**
 - Culture..... 21**

- Concluding Unscientific Postscript and What Remains to be Done? 24**

- Annex I – List of Interviewees 25**
- Annex II – List of Interview Questions 27**
- Annex III - Summary of Recommendations 28**
- Annex IV – Proposed Organizational Chart..... 29**

Introduction

Purpose of the Review and Summary Findings

The purpose of this review is to provide strategic advice to the Deputy Minister on how the department can become a more efficient and effective organization given the many competing demands that it currently faces. These demands include an ambitious annual levels plan, special initiatives in Afghanistan and the Ukraine, continuing high demand for case processing across all business lines, especially for temporary visas, passports and citizenship. Of particular interest is whether the current organizational structure is still “fit for purpose”.

The findings of the review can be readily summarized with the statement that the current organizational model at IRCC is broken but is being held together by the hard work and dedication of staff. Now a series of steps need to be taken to realign the organizational structure (including a major shift to a business line-based structure), reform the governance system, implement stronger management systems (especially planning and reporting) and facilitate the development of a culture to better support the department’s goals and objectives (including consideration of an overall review of the Immigration and Refugee Protection Act and measures to better leverage the experience and expertise of diverse staff groups). The analysis in this report is based on these 4 pillars: organizational structure, governance, management systems and culture, with recommendations for action in each area. It is important to note that action is required in all of these areas and piecemeal efforts are unlikely to be successful as these factors interact with one another and one may defeat the other if not considered holistically (see in particular the discussion of culture in this regard). The reasons for the current state of affairs are myriad but two stand out: one, the operating environment, both nationally and internationally, has grown ever more complex, unstable and frenetic, and two, the department has grown exponentially since the current organizational structure was put in place over 20 years ago. It is a very different world today and the department must adapt. It is not the purpose or the intent of the review to assign blame, but rather to help the department move forward.

Methodology

The methodology used in the review is a series of interviews with key informants, notably all members of the Executive Committee, select DG's from across the department, former IRCC Deputy Ministers (which including the reviewer go back to 2009), and other closely related departments and agencies, including the Canada Border Services Agency (CBSA), Global Affairs Canada (GAC), Employment and Social Development Canada (ESDC) and the Immigration and Refugee Board (IRB) (a list of interviewees and the questions used can be found in Annexes I and II). The interviews have been supplemented by additional research and document review on key issues. To an extent the department is a "moving target" for the review in that events continue to unfold globally and nationally, and work is underway on many fronts, including "lessons learned" from Afghanistan, a governance review, an assessment of the Situation Centre, and perhaps most impactful in the medium term a broad based review of immigration policy. This report begins with an environmental scan and then moves on to an analysis and series of recommendations based on the 4 pillars identified above. The report ends with some implementation considerations, including an assessment of the risks of proceeding and not proceeding with the changes recommended.

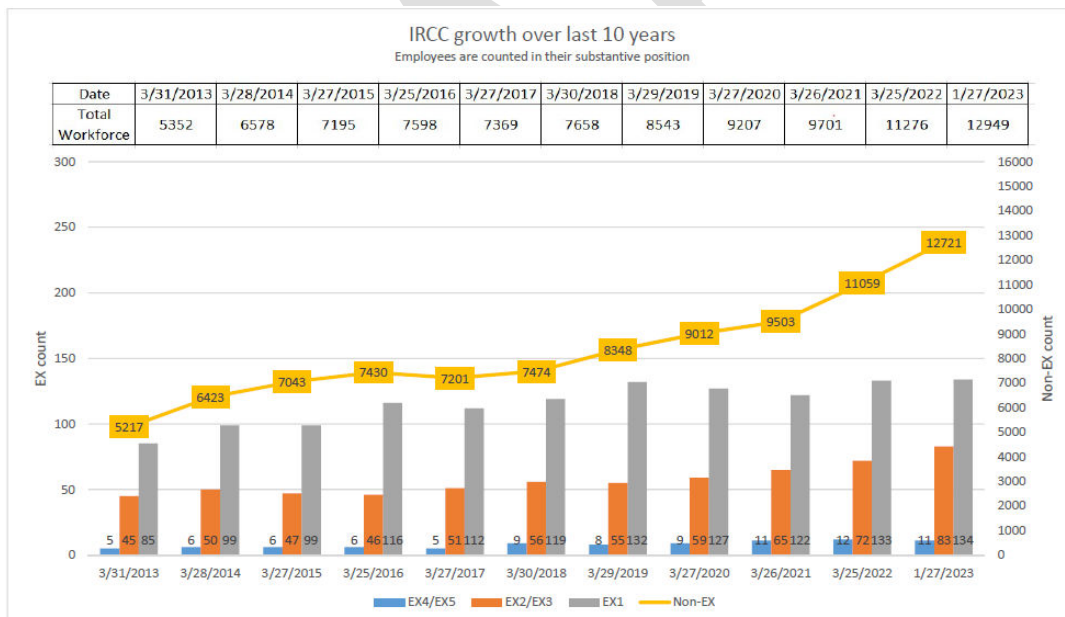
DRAFT

Environmental Scan

What are the current forces facing the department? There are many competing forces facing IRCC. A brief discussion of the main ones are discussed below.

- **Hybrid work environment and COVID-19** - The nature of office work appears to be changing permanently due to the experience of COVID-19, whose variants continue to emerge and the severity of which, while appearing manageable at the moment (early 2023), remain unpredictable. The “work from home” model, which many predicted would not work, did in fact work remarkably well, aided by substantial improvements in video technology. Interestingly, few if any today advocate for a full return to the office - that world seems to be disappearing, at least in the public sector. Instead recent direction within the Government of Canada requires a return to the office for 2-3 days per week, with an allowance for exceptions as warranted. Exactly where each department lands on this prescribed continuum is perhaps less important than the new reality of hybrid work. The challenge will be mitigating any negative effects of these new work arrangements, particularly for newer and younger staff who may have limited “in office” work experience. In addition, the impact on organizational culture remains to be seen but one would imagine it will be changed, for better or for worse.
- **Demand for IRCC services** - For many years the demand for the programs offered by IRCC has been high, typically exceeding the processing capacity of the department as measured in desired processing times or service standards. The latter concept has always been problematic since the budget allocation regime does not generally take any service standards into account, except for the annual levels plan, and even there perhaps not always fully. There are various ways to manage program demand, including placing caps on applications, pausing program intake for periods of time, using third parties to assist in processing (e.g. visa application centres), shifting to fully on line applications, waiving requirements, declaring amnesties and so on. Even with these initiatives demand may still overwhelm capacity in some program areas, particularly where there is a sudden spike as occurred with the passport program when international travel resumed more quickly than anticipated by governments and industry alike. Once demand begins to outstrip processing capacity the inventory can grow frighteningly quickly, which historically in some instances has resulted in special measures, or in the case of asylum, amnesty programs.

- Growth of the department** - Since the passage of IRPA in 2001 and the creation of CBSA in 2003, which then became responsible for immigration enforcement, the program responsibilities of IRCC have been relatively stable, with the notable addition of the passport program in 2013. The rationale for the transfer of the passport program from Global Affairs at the time was to build on CIC's case processing expertise. What *has* changed significantly is the size of the department as programs have grown, driven most recently by a levels plan with a target of 500,000 admissions per year by 2025, but also with substantial special initiatives in Afghanistan and the Ukraine. What was a medium sized department in 2013 with 5,217 staff has by 2023 increased to 12,721 - a expansion of 144%. The Ex complement has also increased significantly from 135 in 2013 to 227 today, albeit at 68% much less than the general staff increase, which may explain the substantial workload pressures being felt across the management level, although to the extent staff increases are in processing one would not expect the same level of Ex growth. The Ex 2 and 3 complement has increased from 52 to 94 (81%), while the Ex 4 and 5 complement has grown from 5 to 11 (120%). During this period of significant growth the organizational structure, designed for a much smaller department, has largely remained the same.



- **Immigration Policy Review** - The policy and regulatory landscape is never static and to the extent that programs and policies are not being continually evaluated and updated they will inevitably become outdated and ineffective (i.e. they will no longer meet the objectives for which they were created, if indeed those objectives were clear in the first place which often they are not). In addition, the original policy objectives may no longer be relevant as circumstances change. Without a strong performance measurement regime in place some of these effects may not be “discovered” for some time. Answering the question “what is the purpose of immigration?” is not straightforward and has historically resisted a clear answer as it is many things at the same time. The dominant narrative that Canada is a geographically big country, can accommodate many more people, has a low natural birth rate and low domestic labour force growth has not generally been challenged. The actual impact of immigration, however, is not generally well documented and many other countries with similar challenges as Canada do not turn to immigration to address these issues. All to say a policy review is a timely initiative and may have a significant impact on the future direction of IRCC.
- **Transformation** - A major thrust for IRCC is transformation, a reimagining of program design and delivery to fit a modern client service system that is “digital by design”. This project, referred to as Digital Platform Modernization, has received substantial funding and has been identified as one of three major initiatives under the purview of the Treasury Board Secretariat Deputy Minister Core Services Committee. These kinds of transformations are always challenging, particularly when the press of regular business is intense, as is the case at IRCC. However, there is little question that IRCC’s processes need to shift to becoming fully digital and re-engineered along the way.
- **Uncertainty** – It has been said that if you don’t like uncertainty then a senior public service role is not for you. IRCC is operating in highly uncertain times. Globally armed conflicts are on the rise, democracy is in retreat in some parts of the world and migration is growing, exacerbated by the above factors along with climate change and the enduring search by many for the opportunity of a better life. It appears that the strength of these forces will increase in the years ahead and may have a substantial impact on IRCC.

The Four Elements: Organizational Structure, Culture, Management Systems, Governance

A. Organizational Structure

As noted previously, the current organizational structure of IRCC has been in place for more than 20 years. It is not a typical structure for a program delivery department, where program policy and delivery would usually be integrated in single business line units. On the surface it is a bit odd that a country like Canada, which has long been a leader in asylum and humanitarian measures, does not have an ADM Asylum, for example. An integrated delivery model is found in the Settlement and Integration Sector, which was established several years ago, and includes an array of policy and program delivery responsibilities, the core of which is a substantial grants and contributions regime. However, some program policy elements remain in other sectors (eg. Refugee Resettlement Policy in SPP). The persistence of the current structure can be explained by the fact that it has worked reasonably well over time, that some amount of matrix management is unavoidable at IRCC, with multiple business lines that extend into case processing domestically and internationally, and a recognition that major re-organizations can be disruptive and distracting affairs.

Strategic Policy and Programs and Operations

IRCC is dominated by two large sectors: Strategic and Program Policy (SPP), and Operations. The lines between program policy and program delivery are understandably blurry. These two sectors need to work closely together or the consequences for the department will be severe. Today, the work is being carried out due to a strong collaborative culture, not through strong governance or management systems. About 15 years ago Assistant ADM positions were established in SPP and Operations in recognition of the broad scope of these sectors, the increasing workload and the need for a second-in-command. Today, due to workload pressures these sectors have essentially been split in two and the A/ADM's, now simply called ADM's, do not report to the Senior ADM of the Sector but rather directly to the DMO. They are no longer the 2-i-C in the Sector to the extent that acting assignments are typically taken by DG's from that half of the Sector. This is not to say these ADM's do not work closely together, indeed they must, but that the organizational model has from an accountability perspective been radically altered and theoretically at least it is up to the DMO to ensure all of this comes together, which is challenging to say the least.

Corporate Services

Some of the corporate functions are relatively standard with Communications and Internal Audit as standalone units, others less so. The division of labour between Finance, Security and Administration and Corporate Services (which is mostly HR, and oddly Parliamentary Affairs, privacy and ATIP) is a somewhat mixed bag and could be done differently, and was in the past with all of the Corporate Services (including HR) under a single ADM with a more focused CFO role separated out and both positions reporting to the DM. Some functions such as governance support, Cabinet and Regulatory Affairs and Parliamentary Affairs are not directly overseen by the DMO. CIC, the former incarnation of IRCC, had a Corporate Secretary with responsibility for these functions and the position reported to the DMO, and today a number of departments use this model. There is also a trend across departments to combine Internal Audit with Evaluation in order to take advantage of the synergies between these two different but related lines of work. Audit results can helpfully inform evaluations and vice versa.

Other Organizational Units

Finally, there are a number of what can be described as “bolt on’s” across the department, including the Future of Work, the Anti-Racism Task Force, Conflict Resolution and Afghanistan, where units have been established to deal with new priorities and placed where capacity exists to manage them, somewhat irrespective of the logic of the current organizational structure. While seen as a necessity at the time due to workload pressures and in some cases a desire for clearer accountability, this approach is generally not sustainable over the longer term and tends to create other problems, including coordination with existing sectors which would normally be responsible for these endeavors and ensuring proper governance and oversight.

Transformation

The Digital Strategy, Services and Innovation Sector is a mix of transformation work, which is mostly business process re-engineering, and traditional information technology, the latter an enabler of the former. The Sector has two ADM’s: one for Digital Strategy and one as the CIO, and both report directly to the DMO, representing another hybrid structure similar to SPP and Operations. The transformation project, expected to take 5-7 years and referred to as Digital Platform Modernization, has 3 phases with Phase I now complete and Phase II well underway (scheduled to be completed in March 2023). Both of these phases are being led by the CIO. Phase III, which is the more complex design and development of a new digital operating model, is being led by the Digital Strategy ADM. In general it is not ideal to associate business process re-design with IT, even though the objective in this case is to create a digital platform, because there is a significant risk that re-design will become detached from operations and program policy. Unfortunately, the highway is littered with the wrecks of failed “transformation” projects,

particularly those associated with IT. The Phoenix pay system has achieved legendary status in this regard as the extremely, and many would argue overly, complex federal pay regime essentially broke the leading edge payroll software of the day. A major way to mitigate this risk is through strong governance and this appears to be in place at IRCC with the DM-led Transformation Committee. A cautionary note is that many interviewees, both internal and external, generally indicated a lack of clarity and understanding of Digital Platform Modernization. One would not expect this to be the case given the governance regime in place. That said, important progress is being made as witnessed by the impressive development of online services in Phase II, including the new online citizenship test, the Citizenship Tracker, e-applications for permanent and temporary residence, study applications and critically capability to set up an account and receive status updates on file processing.

Afghanistan and Ukraine

It is instructive to consider the different approaches taken for the Afghanistan and Ukraine initiatives. Afghanistan is a major resettlement initiative in a highly complex environment that requires considerable coordination with other departments and agencies, while the Ukraine is at this point a temporary movement, the evolution of which remains to be seen. To note the Syrian crisis also started out as a temporary movement and only later involved permanent settlement of refugees from the still running civil war. For Afghanistan a new sector was established in November 2021 and an ADM recruited to lead it with a mandate to “Lead and reinforce IRCC’s work to advance the Government of Canada’s commitment to resettle at least 40,000 Afghan nationals by fostering horizontal collaboration, to provide strategic advice and integrated planning and reporting to implement the Afghan resettlement initiative, and to foster stakeholder support, confidence and participation”. This is a very public commitment and has received a considerable amount of media attention, often focused on challenging individual cases. The ADM reports directly to the DMO and not through Operations. At the start the precise role and accountabilities of the Sector were unclear, which is not surprising since these functions would normally be undertaken by the Operations, SPP and Settlement Sectors. The task of sorting this out was taken up by the new ADM and resulted in an admirably clear Responsibility, Accountability, Consultation, Information (RACI) matrix. It is somewhat disconcerting to observe that 59 discrete items are identified, testifying to the complexity of these arrangements. The case of Ukraine is much more straightforward as it is largely the responsibility of the Operations Sector and thus works within existing reporting and accountability channels with linkages to SPP and Settlement, and other areas of the department as required. The differences in approach to these initiatives are shown in the table below (prepared by Operations Sector), with the addition of Syria, where a similar approach to Ukraine was taken with the

A/ADM Ops as the departmental lead. It is important to note that Syria became a resettlement initiative while Ukraine remains a voluntary visa application-based initiative with settlement supports.

Was it necessary to set up a separate sector for the Afghanistan initiative? Clearly that was the assessment at the time and given the pressures on the department, described as “unrelenting”, both to deliver on the government’s commitment and the existing workload, it is understandable. Now, however, the question is when should this sector be disbanded and responsibilities sent back to the respective sectors?

	Operation Syrian Refugees	Afghanistan Response	Ukraine Response
Maturity of Crisis	Crisis unfolded over several years.	Response to a recent crisis as a result of NATO leaving Afghanistan.	Response to a recent crisis.
Number of people who fled and Internally Displaced Persons (IDPs)	<u>4.8 million</u>	<u>2.2 million (most pre-existing Aug 2021) and 3.4 million IDPs</u>	<u>3.5 million and 1.85 million IDPs</u>
IRCC objective	Help respond to a large, destabilizing protracted refugee situation as identified by UNHCR.	Provide permanent protection to Afghans who assisted Canadian military/diplomatic activities, as well as other groups vulnerable to persecution by the Taliban.	Provide temporary protection to Ukrainians and their family members fleeing the conflict and a potential permanent immigration pathways to 10,000 individuals
Location of target population	All in third countries.	Majority inside Afghanistan.	Either inside Ukraine or have fled to neighbouring countries in Europe.
Policy Direction and Context	Used existing programs and referral partner. The commitment was in addition to the approved Immigration Levels Plan.	Used a myriad of temporary public policies to permanently resettle groups identified by a wide variety of non-traditional referral partners. Afghan Commitment was above the Government approved Refugee levels.	Temporary visa, study and open work permit on arrival to facilitate temporary safe harbor of up to 3 years facilitate temporary status
IRCC response, commitment (volumes), and timeframe	Resettle 25,000 refugees by the end of February 2016. Resettle 25,000 GARs by the end of 2016 (some counted in first commitment). Process all PSR applications submitted up to March 31, 2016, by early 2017.	Resettle 40,000 Afghan nationals by the end of 2023. Includes Special Immigration Measures, extended family reunification, a broader humanitarian commitment for priority groups, and waived RSD for up to 3,000 PSRs.	Unlimited number of Ukrainians can come temporarily for up to three years.
Admissibility Assessments	Standard approach. IMEs: standard approach	Multi-stage approach as security screening (i.e. biometrics) cannot be completed in Afghanistan. IMEs: Streamlined IMEs were implemented for Afghan applicants, when needed, to help accelerate processes. For clients requiring immediate resettlement due to safety reasons, IMEs were completed in Canada on an exceptional basis.	Standard approach. IMEs: Eligible applicants under CUAET are exempt from completing an IME overseas, but may be required to complete a Medical Diagnostic Test in Canada. Ukrainians applying through other modes are required to comply with standard health screening requirements per IRPA, but IRCC streamlined processes where possible.

Response to Crises

An important question has been raised as to how IRCC should prepare itself for the periodic crises that confront the department. Should IRCC have a permanent “response team” in place? The short answer is no. There are several reasons for this conclusion. One, it is not feasible to have a group of experienced staff underutilized in periods when there is no “crisis”. Two, having a separate unit is always going to be a complex endeavor to manage as it interferes with the regular responsibilities and accountabilities of the existing sectors, and additionally these events evolve over time and can change significantly (e.g. Syria). Third, to the extent that a crisis requires senior leadership (e.g. an ADM lead as was determined for Afghanistan) and additional capacity (Afghanistan and Ukraine), these resources can be placed within existing structures. Fourth, the current diffusion of accountabilities at IRCC can be considerably lessened with a different organizational structure. There are, however, are several measures that can be undertaken to ensure IRCC is better prepared for the inevitably occurring crises (are “crises” still “crises” when you are expecting them?). These include developing protocols for crisis and emergency management, determining the desired role of the Situation Centre and learning from other departments that are often required to respond to crises (e.g. Department of National Defense). There are likely only a handful of scenarios that would need to be mapped out.

Summary and Recommendations

In summary, the current organizational model has been adjusted in a number of ad hoc ways over the past several years to deal with workload pressures and crises and is no longer “fit for purpose”. Therefore, it is time to consider major changes.

Recommendation:

With respect to organizational structure it is recommended that IRCC move to a business line organization.

With respect to crisis management it is recommended that IRCC develop protocols for crisis and emergency management that identify ADM leads in various scenarios.

A potential model is outlined below, presented with the understanding that there are many different ways to “slice the pie” and if the department decides to proceed then much detailed consultation will be required. Further, the descriptors below are intended to be functions and do not necessarily correspond to the roles or titles of existing branches. That said the following components are suggested:

- **ADM Policy, Planning & Reporting** – with overall responsibility for the strategic plan, macro policy (not program policy) and the planning and reporting system across the department; additional

responsibilities would include research, international and inter-governmental affairs, the Chief Data Officer function and Parliamentary and Cabinet Affairs

- **ADM Asylum** – with responsibility for asylum policy, refugee resettlement policy and Afghanistan
- **ADM Temporary Visitors and Admissibility** - with responsibility for Ukraine, migration health services, the domestic network, Temporary Foreign Workers, visitors and international students
- **ADM Permanent Immigration** – with responsibility for economic and family immigration policy, the centralized network and the international network
- **ADM Citizenship & Passport** – with responsibility for program policy and case processing for both lines of business
- **ADM Settlement** – with responsibility for settlement and integration policy, the settlement network, francophone immigration and Afghanistan resettlement
- **ADM Client Service Transformation and Case Processing Support** – to include case management, litigation management, integrity risk management, client experience, digital platform and design and delivery of Phase III DPM
- **CFO** – with responsibility for the department’s financial plan and strategy, procurement, and financial partnerships
- **ADM Corporate Services** - including all corporate services, a Chief Human Resources Officer, Conflict Resolution, Future of Work, Administration, Security and Accommodation, ATIP and Privacy, and responsibility for the HR plan
- **CIO** - responsible for IT operations, systems and application development and information management and the IT plan
- **Audit and Evaluation** – responsible for the 3 year Audit Plan the 5 year Evaluation Plan

As noted above there are many options available on how best to sort out the roles and responsibilities of a business line-based organizational structure. There are two major challenges with this kind of organization: one is how to best organize the case processing side of Operations and the other is how to best align client service transformation. To the extent that case processing can be assigned to the ADM program leads that should be the default and some suggested alignments are outlined above albeit there are many other possibilities. What is gained is business line integration and what has to be managed is collaboration between business lines and resource reallocations to meet fluctuating demand. In the model above some functions, such as risk management and litigation management among others, are “support

services” as they apply to all of the business lines, and will require matrix management and governance. With respect to client service transformation work the option above places transformation with case processing support. This has the significant advantage of linking transformation directly with service delivery to ensure business process reengineering is fully informed by the challenges of the existing delivery system. Again there are other options. It is beyond the scope of this review to undertake the detailed analysis and consultation required to sort through the options and in any case this work is best undertaken by the department itself.

The combining of citizenship and passport will greatly facilitate the new vision for these programs, which will see individuals apply for a passport with their citizenship application and receive a passport once they have been granted citizenship. As noted earlier, there is also an opportunity to create a Corporate Secretariat, reporting to the DMO, that could include governance support, Parliamentary and Cabinet Affairs and potentially other DMO-related functions. In this model there would be 10 or 11 ADM’s (depending on whether Client Service Transformation and Case Processing Support requires one or two ADM’s) compared with 13 at present. Finally, the department may wish to consider how best to ensure that regional voices are heard. In the past the department had Regional Director Generals (RDG’s) across the country, a relatively common structure in federal departments, who at IRCC were responsible for case processing, citizenship and settlement services. These positions were reduced as part of the Deficit Reduction Action Plan (DRAP) in 2012 and were subsequently eliminated a couple of years later. Thus an important voice was lost. It is interesting to observe that CBSA shifted to a business line organizational structure about 4 years ago from what was a structure similar to that of IRCC. It is now based on an RDG model where services are integrated at a regional level and RDG’s have the authority to re-allocate resources between program areas. This approach – an RDG model – does not seem applicable to IRCC at this juncture but CBSA’s experience is worth learning from.

As noted, it was not within the scope of this review to “workshop” potential options but it is important that if the department decides to proceed with the business line model then a process involving at least ADM’s and DG’s will need to be launched. It is expected that a number of existing branches will be merged in this new structure and any current duplication between SPP and Operations will be eliminated. There are also options with respect to timing and pace of implementation. In the experience of this reviewer these changes should be done immediately and holistically, not piecemeal, as once staff are made aware of the restructuring most will want to get on with it. The interviews indicated a high degree of support of large scale organizational change. Moving adroitly would mean undertaking detailed design through the spring, becoming effective say on July 1, 2023 or September 1, 2023. Uncertainty is not helpful in any scenario and certainly not in the context of the challenges currently being faced by IRCC.

If the department decides not to proceed with the “Big Bang” organizational restructuring then a “tidying up” option remains available and is still worth doing. This could include a slimmer and more focused CFO role, an ADM Corporate Services (as described above), merging the Afghanistan initiative into the existing sectors, and moving Parliamentary Affairs to either SPP or into a newly created Corporate Secretariat which would include oversight and support of governance.

Recommendation:

With respect to crisis management it is recommended that IRRC develop protocols for crisis and emergency management that identify ADM leads in various scenarios.

In the organizational structure above ADM leads have been suggested for Afghanistan and Ukraine, but there are likely other scenarios that need to be planned for and documented (e.g. Haiti). The main drivers will probably relate as to whether the movement presents as temporary or permanent (recognizing this may shift over time), to what extent settlement and related supports are expected to be a significant component, what level of leadership will be required both within the Government of Canada and internationally, what amount of resources will be needed to meet a commitment the government may wish to make (and what impact it will have on existing processing capacity and targets), what kind of staff will be needed to support the initiative, whether individuals should be identified in advance as members of a “crisis response team” with backfill planned as necessary, and so on. Building on IRCC’s experience over past decades these protocols will serve as a solid basis for discussion and decision-making on how to dealing with emerging crises. In addition, it would be of benefit to the department to ensure that special initiatives are properly documented and files organized so that they are readily available for future consideration and form part of IRCC’s “intellectual capital”.

B. Governance

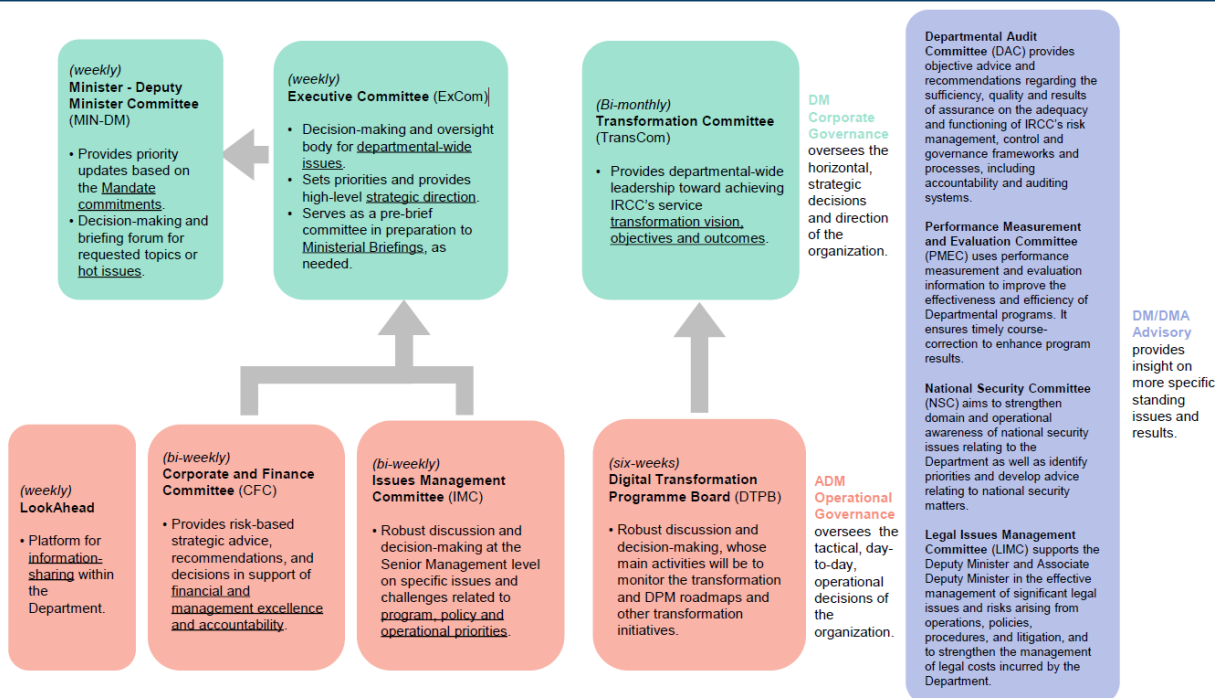
Effective and efficient governance is essential for the management of a large organization. At IRCC there is a strong consensus that current governance arrangements are neither effective, efficient or even readily understandable. As noted in a recent (November 2022) draft governance review “The current structure is no longer serving its purpose as there are too many layers of the same conversation, convoluted processes, and an over reliance on consensus”. This finding was amplified in the interviews and it was observed that most of the actual decision-making occurs in DMO/ADM bilats. Thus, many respondents felt that too much of committee time is being taken up by information items, receiving presentations leaving little time for actual discussion and decision-making limited or unclear (“what was decided?”). These are common complaints about meetings in most organizations and some have taken radical action (Shopify recently announced it was “banning meetings”). However, at IRCC it is clear that these concerns need to be addressed. It is particularly urgent given the workload pressures on the department. ESDC has developed

a performance management regime for its governance committees, which include a series of outcomes and indicators, which is worth IRCC examining. The indicators include such measures as the percentage of items presented linked to the departmental plan and the percentage of meeting time spent on discussion and/or decision-making (both have a target of 70%).

DRAFT

The table below provides an overview of the current governance committees at IRCC.

Current IRCC Decision-Making Committee Structure



In reviewing the Terms of Reference of these committees a number of observations can be made:

- **The committees are large** - despite the suggestion in all of the terms of reference that “The effective size of a committee has been set at 8-12 members” all of these major committees exceed this guidance by a considerable margin, averaging 17-21 members. This is a very large size and makes strategic discussion a challenge and meetings potentially quite time consuming. The diffuse organizational structure and lack of clear accountability at IRCC results in large committee membership in order that all of those with “a piece of the pie” are represented.
- **Transformation has its own governance** - one of the biggest risks with transformation initiatives is that they become separated from day to day operations and secondly, they become overly associated with IT. The Transformation Committee is described as an advisory body but it is chaired by the DMO, so one would think it should be a decision-making forum. A sub-committee of the Transformation Committee is the Digital Transformation Programme Board, co-chaired by 2 ADM’s, and is described as a “delegated decision-making authority”. The substance of this delegation is not in the Terms of Reference but is outlined in a separate Programme Management Framework that extends to individual letters of agreement on roles and accountabilities. Specific governance for crown projects is a TBS requirement and thus unavoidable, but linkages with the rest of the governance system are crucial.

- **Two of the critical department-wide fora are chaired by ADM's and the DMO is not directly involved** - these fora are the Corporate and Finance Committee (CFC) and the Issues Management Committee (IMC), both of which provide regular reports to the Executive Committee (Ex Comm). Both fora are described as operating with “delegated decision-making”, although the nature of this delegation is not documented in the Terms of Reference for these committees. It is observed that “inconclusive decisions” will be referred to Ex Comm. It is critical that the DMO provide regular oversight of operations given the nature of IRCC and this needs to be reflected in the governance regime. To note in passing “issues management” is not really governance, but rather the focus needs to be on accountability and the overall management of the department.
- **Both the Issues Management Committee and Corporate and Finance Committee are supported by an array of DG-led committees** - the IMC and CFC both include 7-8 DG representatives and therefore there is a question as to potential overlap and repetition between these different levels of governance.
- **IRCC has a number of key inter-dependencies with other departments and agencies** - of particular relevance are the Canada Border Services Agency (CBSA), the Immigration and Refugee Board (IRB), Global Affairs Canada (GAC) and Employment and Social Development Canada (ESDC). Responsibility for immigration enforcement is largely assigned to CBSA under IRPA and CBSA is at least indirectly, if not directly in some areas, accountable to the Minister of IRCC, while the IRB reports through the Minister of IRCC on immigration appeals and refugee claims determination. ESDC has a service provider role for a range of programs including passports, Temporary Foreign Workers and Express Entry, with a lead role on Foreign Credential Recognition and labour market services. GAC manages the Government of Canada's international platform of which IRCC is by far the largest user. GAC also has a strong policy interest in immigration and asylum issues given its leadership role in international relations and particularly where IRCC's actions may have a significant impact on bilateral relations. These program and policy relationships are complex and require considerable and regular attention if they are to be successfully managed. The horizontal nature of this work is challenging given the federal accountability systems are largely vertical and are the natural default position. With IRB a DM-led Asylum System Management Board is in place, but with CBSA, GAC and ESDC there is no formal governance at the DM level. Making inter-agency governance work requires continued and consistent leadership by DM's and agency heads through an established structure that can then oversee and direct ADM and DG inter-agency fora. In addition, while IRCC is generally the policy lead with respect to its relationship with these departments and agencies, it is important to involve these organizations in policy discussions. As IRCC has learned

from its own experience policy needs to be informed by operations as otherwise unintended consequences can quickly be realized, including the risk that the policy cannot in fact be implemented, or at least not in the way anticipated. It should be emphasized that consulting on policy matters does not mean obtaining the formal approval of these organizations, but rather that IRCC needs to ensure it fully understands the operational implications, and in the case of GAC the impact on bilateral relations, of policies it is seeking to advance and the views of these organizations need to be reflected in the analysis within IRCC.

Recommendation:

Based on the above observations and the substantial feedback on governance received through the staff interviews it is recommended that the IRCC governance regime be streamlined as follows:

- That the Executive Committee assume responsibility for finance and corporate services and thereby absorb the functions of the Corporate Finance Committee.
- That a new Operations Committee be established, chaired by the DMO, that will absorb the functions of the Issues Management Committee.
- That the membership of these committees be reconsidered as part of the re-organization process and that membership be no larger than 12.
- Eliminate the ADM-led CFC and IMS.
- Review the DG-led committees with a view to streamlining and ensuring alignment with the new governance regime.
- That the Terms of Reference be updated to reflect any changes and any delegated authority be explicitly outlined.
- That formal governance mechanisms at the DM level with ESDC, GAC and CBSA be established and meet on a quarterly basis.

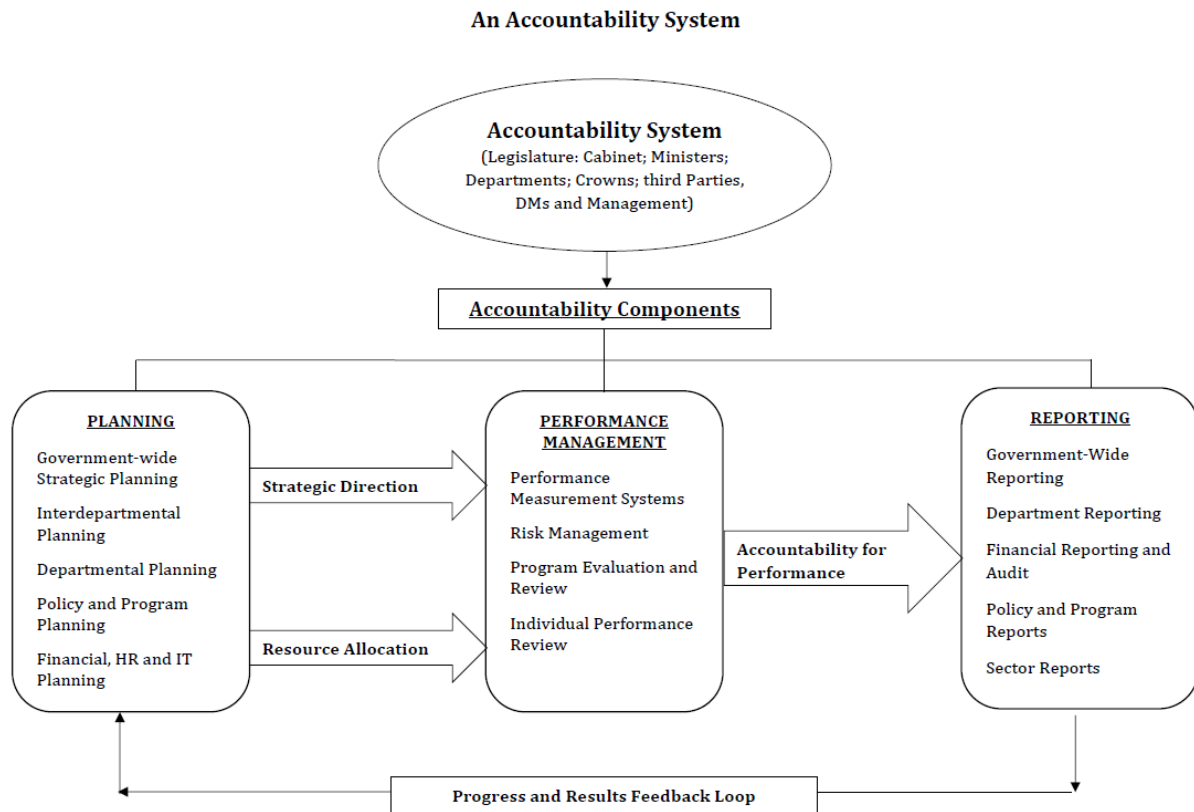
Sharing a single piece of legislation, in this case IRPA, between 2 Ministers (IRCC and CBSA/Public Safety) is a complex undertaking and as recommended above requires structured governance to be effectively managed. It appears that the current split of responsibilities and accountabilities is not optimal and this has been the case since the inception of CBSA and remarked upon by previous Deputy Ministers. This creates unnecessary friction in the IRCC/CBSA relationship and runs the risk of reducing the effectiveness of both organizations.

Recommendation:

That a review be undertaken of the split of responsibilities between IRCC and CBSA under IRPA be undertaken with an objective of rationalizing and streamlining roles and accountabilities.

C. Management Systems

Large organizations depend on effective management systems and without them things can quickly become chaotic and descend into “issues management”, a series of periodic crises that seemingly were unknown and unpredictable. However, experience shows that the stronger a planning and reporting system that an organization has in place, the fewer crises there are, or at least the department is much better prepared to deal with them having presaged many of them and undertaken mitigation strategies early on. What are the components of such a regime? The table below outlines what is described as an “Accountability System” with three major elements: planning, performance measurement and reporting.



Within each of these categories there are a number of different elements and there are various ways to approach them. What matters most is that they are in place. The focus on accountability is the centre of this regime and the intent is that all of the department’s accountabilities are included. It is not a priority-based regime, nor one focused on a Minister’s mandate letter, both of which are inherently limited and prone to missing key elements of actual accountability for the Minister and department. The lack of clear accountabilities across the department is one of the major issues emerging from the interviews and this system is designed to fix this fundamental problem. The important idea is to have a plan, measure progress and report on it on a regular basis and make adjustments as required. When this system was in

place at then CIC from 2009 to 2013 it was referred to as “Quarterly Reporting”, as the full range of department plans were reviewed by the Executive Committee every 3 months based on milestones for that quarter. A 5 year strategic plan was developed for the 2010 to 2015 period, supported by HR, IT and financial plans. It was not long: 6 strategic goals with key strategic actions under each (43 initiatives in total) with key results (21) identified. The objective within this regime is to realistically plan work, foresee risks and develop mitigation strategies as required. In the model graph between promises on the one axis and delivery on the other one wants to avoid the “over promise and under-deliver” quadrant. Experience has shown that managers do not generally lack ambition to get work done and if anything are overly optimistic. These regular quarterly discussions amongst one’s peers and the Deputy Ministers provides the necessary discipline to ensure planning and delivery are well aligned. No one wants to be in the position of explaining every 3 months why something was not completed or conversely be seen as under-contributing to the department’s work.

At IRCC today department-wide planning is limited and some interviewees suggested it has in fact disappeared completely. There is no multi-year strategic plan, annual plans are not in place consistently across the department and consequently reporting is seen by many as haphazard. This is not to say that the forward agenda planning for the various governance committees is not well developed and well organized as it appears to be so through the work of the Corporate Governance Unit. And many sectors have their own planning documents and extensive dashboards and reports. It is rather the larger context is missing, which must be driven by a planning regime. Financial planning and reporting forms the backbone of the current approach, which is generally the default position of government departments and is often the case for government as a whole where “planning” revolves not so much around a plan per se but the annual budget. The budget always gets delivered and so it is with departments. In reviewing the departmental P6 financial report one can observe the missing planning elements. These include reviewing the levels budget allocations (including FTE’s) against expected results and structural pressures, actual and planned resource utilization by Program, workforce and staffing plans, expectations for new investments in intake, prioritization and management, and the department’s costing and benefit strategies (see slide 8). This is within the context of a forecasted lapse of \$368 million, much of which is tied to funding for Afghanistan and Ukraine, but Sectors themselves are forecast to lapse \$75 million. At the same time the Passport Revolving Fund is projecting a deficit of \$238 million. The question is posed in the report as to what extent the department can absorb future funding requests (see slide 7), and furthermore, to what extent should Digital Platform Modernization projects be adjusted to fit within existing IT capacity and emerging priorities (see slide 6). With respect to DPM it is also noted that phases II and III do not have ongoing sources of funds with the suggestion that anticipated cost savings may be an offset.

The IRCC budget is indeed complex and thus requires a great deal of management attention, which is why a more streamlined CFO function is recommended. The P6 report itself is excellent. It does underline, however, that financial planning has to be built on robust program planning, hence the many questions in the report. Program and financial planning are supported by human resource and IT planning, all of which need to be reviewed by the Operations Committee. The key to all of this is that a regime be in place and that it is designed to meet the needs of the department. The extensive quarterly reporting system previously in place will likely be seen as too much by some and thus the trick will be to design a system that the department can commit to and is willing to devote the time to developing and maintaining. This will require the leadership of the Deputy Ministers. The federal public service is highly attuned to the signals of senior leadership and any lack of commitment will be quickly sensed and staff will adjust their efforts accordingly.

Recommendation:

Therefore it is recommended that IRCC:

- Deputy Ministers lead a new planning and reporting regime
- Develop a 3 to 5 year strategic plan
- Undertake an annual planning cycle across all areas of the department, including HR, IT, Financial and Program plans
- Implement a quarterly reporting regime
- Ensure linkages with the departments performance management work

D. Culture

Organizational culture is notoriously difficult to grasp and define but there is little question that it is a real force and needs to be understood in the context of implementing change. Wikipedia defines organizational culture as “a set of shared assumptions that guide behaviour” and further that “...organizational culture affects the way people and groups interact with one another, with clients and with stakeholders”. This is not to say the culture is necessarily uniform in an organization as there may well be several sub-cultures also in play, some of which may conflict with one another. Importantly, it is also noted that organizational culture will affect how people react to certain changes (i.e. changes that are perceived to conflict with the culture will be resisted). Henry Mintzberg, a former academic at McGill University specializing in management, has observed that “Culture and especially ideology do not encourage strategic change so much as the perpetuation of existing strategy” (p. 268 in *Strategy Safari*, 1998). Interestingly, culture can be difficult even for those in an organization to define. Mintzberg suggests much of culture “...exists below the level of conscious awareness” and consists of “taken for

granted assumptions” but this ambiguity may in fact be a strength and is often cited in the context of successful organizations.

DRAFT

In talking to senior managers at IRCC the culture was universally seen as “committed”, “collaborative”, “supportive” and so on. Furthermore, the strong culture underpinning IRCC, which has been of this nature for many years, is seen as helping to overcome the shortcomings of the current organizational structure and of the weakness of the governance and management systems. Seen in this way culture can trump these other factors and hence the oft quoted maxim that “culture eats strategy for lunch” attributed to renowned management theorist Peter Drucker. At the same time, IRCC’s culture is seen as having a defensive element, resistant to change, whose first reflex is to refuse new initiatives but if eventually taken on heroic efforts are made to achieve the desired outcomes.

The Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) provides an important backdrop to the culture at IRCC. This complex legislation replaced *The Immigration Act (1985)* in 2001 and has since been amended many times, but the basic framework remains as originally conceptualized and that is as “exclusionary”, itemizing many reasons for refusing an application, including extensive inadmissibility provisions. The preface to the 2017 Annotated IRPA quotes a British common law ruling that notes “no alien has any right to enter this country except by leave of the Crown”. The modern parlance of client service has little place in IRPA where there are no clients, only applicants and claimants. There is a reference to “consistent standards and prompt processing” under the immigration objectives (see 3(1)f) in the context of achieving the government’s immigration goals. All to say that it may be an appropriate time to review the legislation recognizing what a large and complex task this would be, but also recognizing the impact of this legislative framework on the department culture, the relationships with partner departments and agencies and the achievement of IRCC’s goals. It would be instructive to re-draft the objectives outlined in IRPA to get a sense of what the “before” and “after” scenarios might look like.

Another set of cultural factors revolve around case decision-making under IRPA, which is delegated to individual officers who are trained in the provisions of the legislation. Little attention has historically been paid to “unconscious bias” although anti-racism and diversity have become important themes in the department with the creation of the Anti-Racism Task Force, for example, and in the federal government more broadly. The idea of unconscious bias has been defined by science journalist Jessica Nordell as follows: “Unconscious bias is about growing up in a particular culture. We learn the categories of people in that culture - whether it’s race or ethnicity; or ones based on class, ability, disability, gender or sexual orientation. We learn beliefs, stereotypes and ideas about those groups. When confronting someone belonging to one of those categories, all that information stored in our memory influences the way we interact with that person... This kind of bias is pervasive, and can be under appreciated in terms of consequences, which can be severe” (from an interview in the Director Journal (November/December 2022) but also see her recent book, *The End of Bias*). Immigration and refugee case decisions are hugely impactful, and the history of Canadian immigration and refugee policy attests to what was a highly

discriminatory regime (country or ethnic preferences, for example, were in place until 1962 - see Valarie Knowles, *Strangers at Our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-2015*). The Anti-Racism Task Force has a leadership role on racism and bias with a number of important initiatives underway, including, for example, the creation of a Racial Impact Assessment Tool and the launch of pilots to test it, working with the Settlement Sector to assess the proposal intake process, and use of a comparative case study on Nigeria and India to develop an Institutional Bias and Racism Identification Methodology for use in operations and risk management. These issues have also received attention from the Standing Committee on Citizenship and Immigration, which published a report in May 2022 titled *Differential Treatment in Recruitment and Acceptance Rates of Foreign Students in Quebec and in the Rest of Canada*, making 35 recommendations. The department's response indicated it agreed "either partially or in full" with all of the recommendations and outlined actions being undertaken in a number of areas. Overcoming racism and bias is at least in part about culture change. The development of executive leadership competencies by IRCC in this area is a helpful tool to both guide managers and to promote accountability (the identification of ineffective behaviours – something seldom seen – is worth noting in particular). This work also includes departmental responsibilities with respect to Truth and Reconciliation.

A recent front page Globe & Mail story points to the potential cultural conflict between what might be called the "IRPA school" and the "client service school". The Globe obtained an internal report discussing potentially waiving some eligibility requirements as a means to deal with the large backlog of visitor visa applications (see January 17, 2023 issue). To those who are close followers of IRPA waiving such requirements is somewhat of a heresy, while for those who are more concerned with service it may be a necessary compromise. On the one hand this is a clash of values and on the other differing views of acceptable risk. Either way it is likely a reflection of tensions rooted in organizational culture. This tension may be exacerbated by the significant reduction in immigration expertise in the ADM/DG cadre. Historically, a majority of DG's and ADM's were immigration officers steeped in IRPA, served in missions overseas and who had risen through the ranks, whereas today few senior managers have this expertise. This creates a credibility gap with both front line staff and managers from the "IRPA school".

Recommendation:

Based on the above assessment it is recommended that IRCC:

- Undertake a review of IRPA to determine whether amendments should be made to better support desired outcomes, including improved service delivery.
- Review the training provided to staff involved in the administration of IRPA to ensure it reflects the desired philosophy and approach of the department.

- Examine means to integrate the voices of IRCC's diversity communities into the departmental governance regime.

DRAFT

Concluding Unscientific Postscript and What Remains to be Done?

IRCC is at a crossroads and as Yogi Berra famously quipped “when you come to a fork in the road, take it”. But which fork to take? There are risks involved either way. The “Big Bang” organizational change will clearly be disruptive, but as noted at the outset the current model is broken and cannot be fixed with a few minor adjustments. A substantial majority of those interviewed would support wholesale change. So, the advice is to proceed now. Implementation can be done in phases and the “tidying up” option identifies these which represent a suite of changes than can be done immediately. Moving ahead on organizational restructuring will require a staff engagement and change management strategy. Announcing the intended end state and the process to be used in getting there will be crucial. At the end of the day the recommendations in this report, which have been informed by a relatively extensive series of interviews, are the considered judgment of the reviewer and it is of course up to the department to decide on how to proceed based on their own assessment of the situation. There is much work to be done, but the path forward outlined in this report will put the department on a much stronger footing to move ahead and deal with the multiplicity of challenges it is facing. IRCC is a strong organization with deeply committed staff and with an extremely important mandate for the future of Canada. It has many strengths to build on and with a robust change agenda can move forward with confidence.

Annex I - List of Interviewees

Afghanistan Sector

Jennifer MacIntyre, Assistant Deputy Minister,

Corporate Services Sector

Holly Flowers Code, CHRO & Assistant Deputy Minister

Caitlin Imrie, Director General, Integrated Corporate Business & Chief Privacy Officer

Sarah Michaud, Director, Corporate Governance Division

Deputy Minister's Office

Scott Harris, Associate Deputy Minister

Arun Thangaraj, Associate Deputy Minister

Digital Strategy, Service and Innovation Sector

Jason Choueiri, Chief Digital Officer & Senior Assistant Deputy Minister

Darcy Pierlot, Chief Information Officer & Assistant Deputy Minister

Finance, Security and Administration Sector

Hughes St-Pierre, Assistant Deputy Minister

Julie Chassé, Director General and Deputy Financial Officer

Operations Sector

Daniel Mills, Senior Assistant Deputy Minister

Tara Lang, Director General,, Centralized Network

Marie-Josée Dorion, Director General, Operational Planning and Performance

Pemi Gill, Director General, International Network

Michèle Kingsley, Assistant Deputy Minister

Settlement and Integration Sector

Catherine Scott, Assistant Deputy Minister

Strategic and Program Policy Sector

Marian Campbell Jarvis, Senior Assistant Deputy Minister

Michelle Mascoll, a/ Director General, Resettlement Policy

Philip Somogyvari, Director General, Permanent Economic Immigration Branch

Soyoung Park, Assistant Deputy Minister

Tina Matos, Director General, Admissibility

Nicole Girard, Director General, Citizenship

Strategic Immigration Review Sector

Louise Baird, Senior Assistant Deputy Minister

Other

Caroline Forbes, Executive Director and Senior General Counsel

Farah Boisclair, Director, Anti-Racism Task Force

Murray Jones, Director General, Communications

Nicole Primeau, Chief Audit Executive

Simon Cardinal, Director General, Future of Work Centre of Excellence

External

Catrina Tapley, Former Deputy Minister, Immigration, Refugees and Citizenship Canada
(2019-2022)

Marta Morgan, Former Deputy Minister, Immigration, Refugees and Citizenship Canada
(2016-2019)

Anita Bugusz, Former Deputy Minister, Immigration, Refugees and Citizenship Canada
(2013-2016)

Laurie MacDonald, Associate Deputy Minister, Employment and Social Development Canada
and former Associate Deputy Minister, IRCC (2018)

Richard Wex, Chairperson, Immigration and Refugee Board of Canada
and former Associate Deputy Minister, IRCC (2015-2018)

Jean-Francois Tremblay, Deputy Minister, Employment and Social Development Canada

Erin O’Gorman, President, Canada Border Services Agency

David Morrison, Deputy Minister, Global Affairs Canada

DRAFT

Annex II - IRCC Interview Questions

1. Please describe the role of your sector/branch?
2. What are the key inter-relationships between your sector/branch and other parts of IRCC and other departments/governments/stakeholders?
3. How do you report and be accountable for your work?
4. What do you think are the biggest management challenges facing IRCC?
5. How would you describe the culture at IRCC?
6. What are the strengths and weaknesses of the governance regime within IRCC?
7. What do you see as the current strengths and weaknesses of IRCC's organizational structure?
8. What are the biggest barriers to the effectiveness of your sector/branch, the department?
9. If you could make three changes to management systems, governance or organizational structure, what would they be?

DRAFT

Annex III - Summary of Recommendations

Organizational Structure Recommendations:

With respect to organizational structure it is recommended that IRCC move to a business line organization.

With respect to crisis management it is recommended that IRCC develop protocols for crisis and emergency management that identify ADM leads in various scenarios.

Governance Recommendations:

Based on the above observations and the substantial feedback on governance received through the staff interviews it is recommended that the IRCC governance regime be streamlined as follows:

- That the Executive Committee assume responsibility for finance and corporate services and thereby absorb the functions of the Corporate Finance Committee.
- That a new Operations Committee be established, chaired by the DMO, that will absorb the functions of the Issues Management Committee.
- That the membership of these committees be reconsidered as part of the re-organization process and that membership be no larger than 12.
- Eliminate the ADM-led CFC and IMS.
- Review the DG-led committees with a view to streamlining and ensuring alignment with the new governance regime.
- That the Terms of Reference be updated to reflect any changes and any delegated authority be explicitly outlined.
- That formal governance mechanisms at the DM level with GAC, ESDC and CBSA be established and meet on a quarterly basis.
- That a review be undertaken of the split of responsibilities between IRCC and CBSA under IRPA be undertaken with an objective of rationalizing and streamlining roles and accountabilities.

Management Systems Recommendations:

Therefore it is recommended that IRCC:

- Deputy Ministers lead a new planning and reporting regime
- Develop a 3 to 5 year strategic plan
- Undertake an annual planning cycle across all areas of the department, including HR, IT, Financial and Program plans
- Implement a quarterly reporting regime
- Ensure linkages with the departments performance management work

Culture Recommendations:

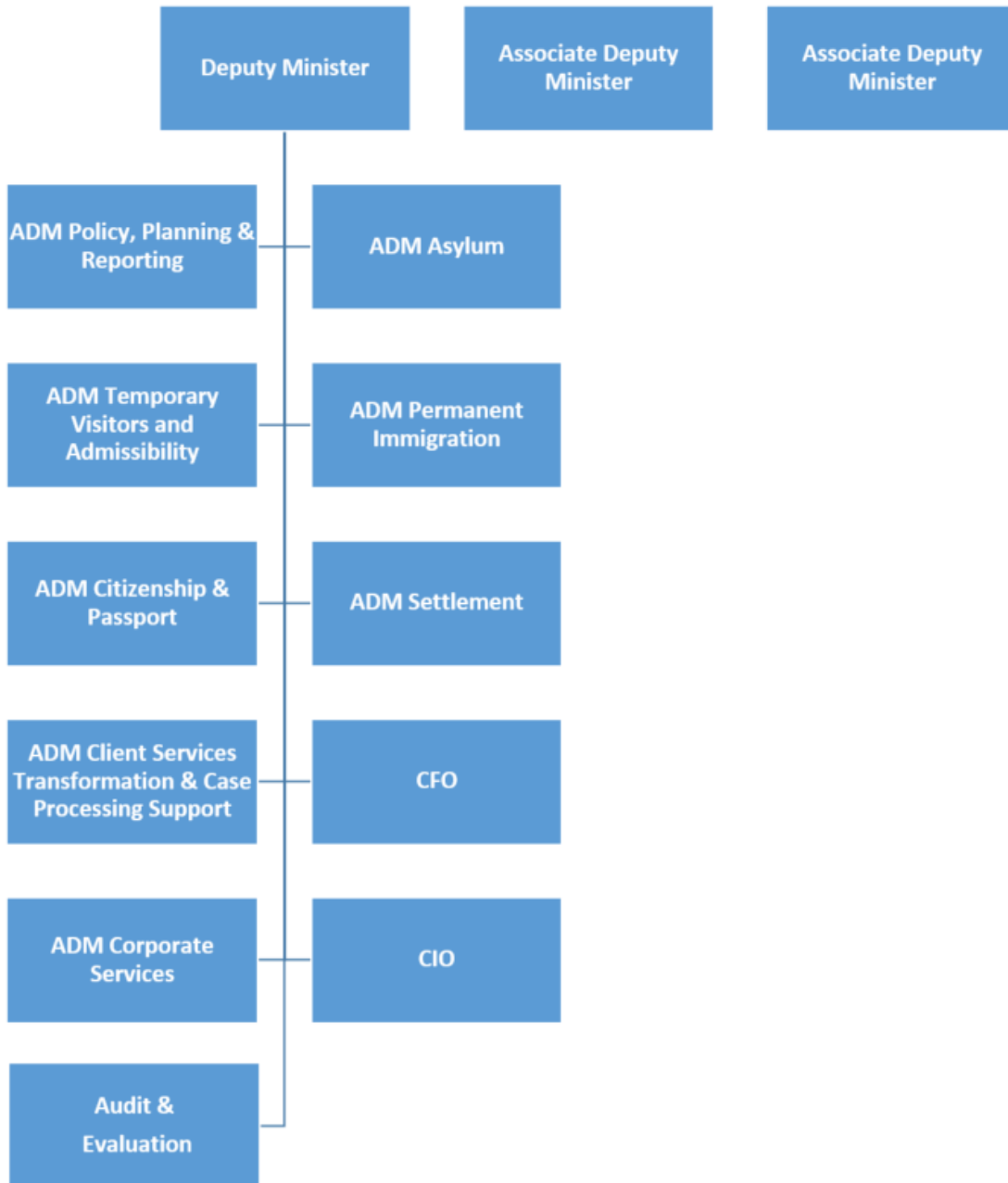
Based on the above assessment it is recommended that IRCC:

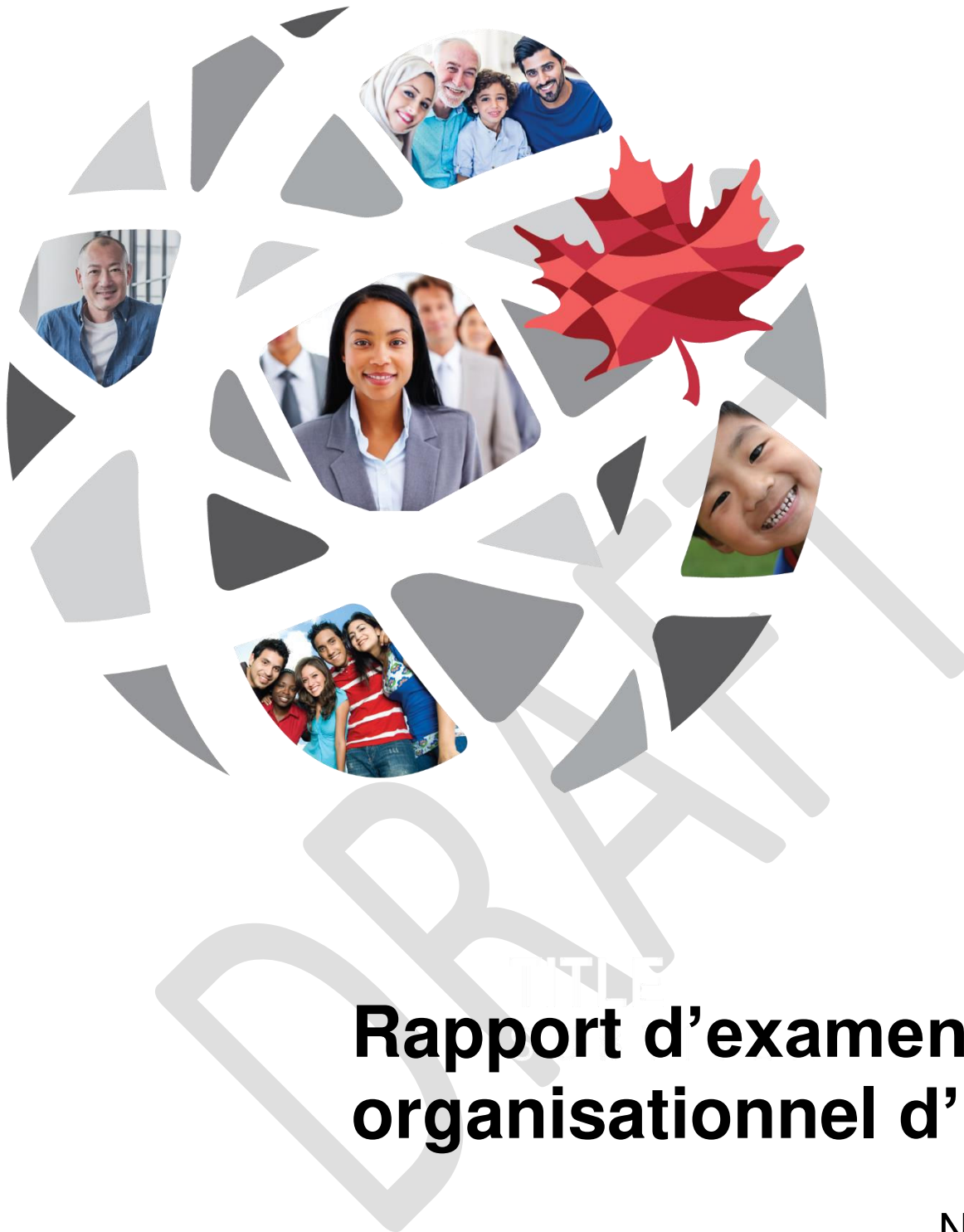
- Undertake a review of IRPA to determine whether amendments should be made to better support desired outcomes, including improved service delivery.

- Review the training provided to staff involved in the administration of IRPA to ensure it reflects the desired philosophy and approach of the department.
- Examine means to integrate the voices of IRCC's diversity communities into the departmental governance regime.

DRAFT

Annex IV – Proposed Organizational Chart





Rapport d'examen organisationnel d'IRCC

Neil Yeates
Février 2023



Immigration, Réfugiés
et Citoyenneté Canada

Immigration, Refugees
and Citizenship Canada

Canada

Table des matières

Introduction	3
Objet de l'examen et constatations sommaires.....	3
Méthodologie	4
Analyse de l'environnement	5
Environnement de travail hybride	5
Demande des services d'IRCC.....	5
Croissance du Ministère	6
Examen de la politique d'immigration.....	7
Transformation	7
Incertitude	7
Les quatre éléments : structure organisationnelle, culture, systèmes de gestion et gouvernance	8
Structure organisationnelle	8
Politiques stratégiques et programmes et Opérations	8
Services ministériels.....	9
Autres unités organisationnelles	9
Transformation	9
Afghanistan et Ukraine.....	10
Réponse aux crises	12
Résumé et recommandations	13
Gouvernance	16
Systèmes de gestion.....	22
Culture	26
Conclusion non scientifique : que reste-t-il à faire?	30
Annexe I – Liste des personnes interviewées	31
Annexe II – Liste des questions d'entrevue.....	33
Annexe III – Sommaire des recommandations.....	34

Introduction

Objet de l'examen et constatations sommaires

Le présent examen a pour but de donner des conseils stratégiques à la sous-ministre sur la façon dont le Ministère peut devenir une organisation plus efficace et plus efficiente compte tenu des nombreuses exigences concurrentes auxquelles il doit répondre actuellement : un ambitieux plan annuel des niveaux d'immigration, des initiatives spéciales visant l'Afghanistan et l'Ukraine et un très grand nombre de dossiers à traiter en continu dans tous les secteurs d'activité, en particulier les demandes de visa temporaire, de passeport et de citoyenneté. Il s'agit surtout de déterminer si l'actuelle structure organisationnelle est toujours adaptée aux objectifs établis.

On peut résumer les constatations issues de cet examen en disant que le modèle organisationnel actuel d'IRCC est déficient, mais fonctionne encore grâce au travail acharné et au dévouement de notre personnel. Nous devons à présent prendre une série de mesures pour remanier la structure organisationnelle (notamment en passant à une toute nouvelle structure axée sur les secteurs d'activité), réformer le système de gouvernance, mettre en place des systèmes de gestion plus efficaces (en particulier pour la planification et la production de rapports) et faciliter l'établissement d'une culture visant à mieux appuyer les objectifs du Ministère (notamment en envisageant un examen global de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et des mesures destinées à mieux tirer parti de l'expérience et de l'expertise des divers groupes d'employés). L'analyse contenue dans le présent rapport repose sur quatre piliers – structure organisationnelle, gouvernance, systèmes de gestion et culture – et présente des recommandations pour chacun. Il est important de noter qu'il faut agir dans tous ces domaines, et que les mesures fragmentaires seront probablement sans effet, car ces facteurs sont interdépendants, et l'un peut annuler l'efficacité de l'autre s'ils ne sont pas gérés de façon globale (à cet égard, voir la discussion relative à la culture). Il y a de nombreuses explications à la situation actuelle, mais il convient d'en souligner deux en particulier : en premier lieu, l'environnement opérationnel, à l'échelle nationale et internationale, n'a jamais été aussi complexe, instable et chaotique; en second lieu, le Ministère a connu une croissance exponentielle depuis que son actuelle structure organisationnelle a été mise en place, il y a plus de 20 ans. Le monde d'aujourd'hui est bien différent, et le Ministère doit s'y adapter. L'examen présenté ici ne vise aucunement à trouver des coupables, mais plutôt à aider le Ministère à aller de l'avant.

Méthodologie

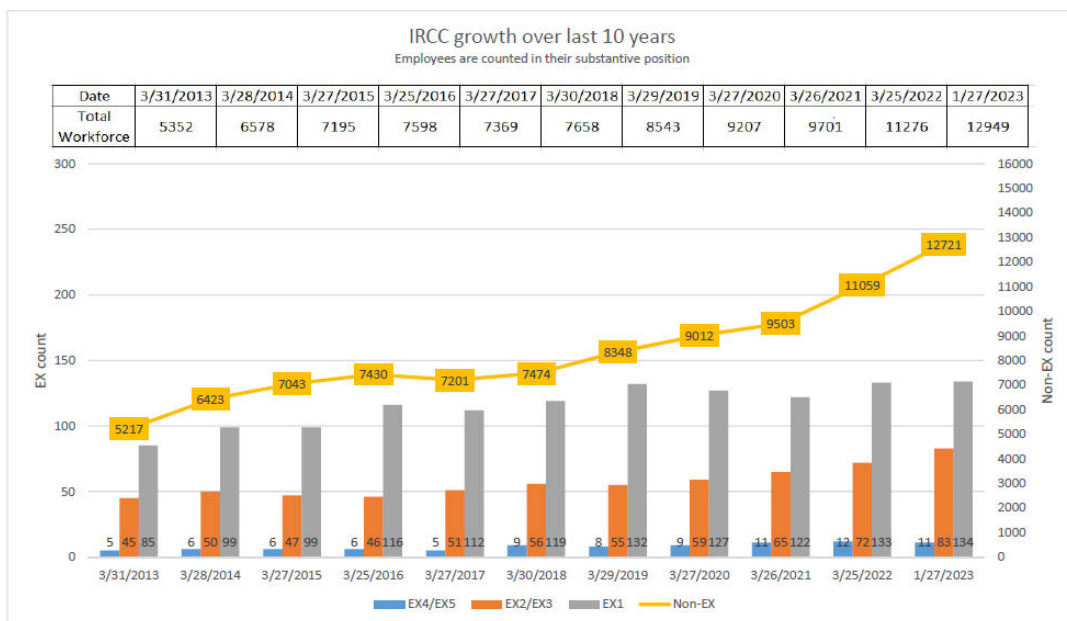
Nous avons mené une série d'entrevues avec des répondants clés, notamment tous les membres du Comité exécutif, certains directeurs généraux à l'échelle du Ministère, d'anciens sous-ministres d'IRCC (dont les mandats, y compris celui de l'examineur, remontent à 2009), et des représentants d'autres ministères et organismes, à savoir l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), Affaires mondiales Canada (AMC), Emploi et Développement social Canada (EDSC) et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) (les annexes I et II contiennent la liste des répondants et les questions qui leur ont été posées). Les entrevues ont été complétées par des recherches et l'examen de documents portant sur des enjeux clés. Dans une certaine mesure, on peut dire que le Ministère est une « cible en mouvement » pour les personnes chargées de l'examen, car des événements continuent de survenir à l'échelle mondiale et nationale, et des travaux sont en cours sur de nombreux fronts : leçons tirées de la situation en Afghanistan, examen de la gouvernance, évaluation du Centre de coordination et (sans doute l'activité qui aura le plus d'impact à moyen terme) révision globale de la politique d'immigration. Le présent rapport commence par une analyse de l'environnement et se poursuit par une autre analyse et une série de recommandations fondée sur les quatre piliers susmentionnés. Le rapport se conclut par des considérations relatives à la mise en œuvre, y compris une évaluation des risques liés à la décision de mettre en œuvre ou de ne pas mettre en œuvre les changements recommandés.

Analyse de l'environnement

Le Ministère est actuellement confronté à plusieurs réalités qui ne sont pas nécessairement compatibles. Voici une brève description des principales réalités.

- **Environnement de travail hybride et COVID-19** – Il semble que la nature du travail de bureau ait changé de façon permanente en raison de la pandémie de COVID-19, dont les variants continuent d'apparaître et dont la gravité, qui semblait encore gérable au début de 2023, demeure imprévisible. Le modèle de « travail à domicile », que bien des gens disaient voué à l'échec, fonctionne en réalité remarquablement bien grâce aux améliorations notables apportées à la technologie vidéo. Il est intéressant de noter qu'aujourd'hui, bien peu de gens préconisent un retour au bureau à temps plein – scénario qui semble sur le point de disparaître, du moins dans le secteur public. Dans ses récentes directives, le gouvernement du Canada exige plutôt un retour sur les lieux de travail deux à trois jours par semaine, et accorde certaines exceptions lorsque c'est justifié. Le choix adopté par chaque ministère face à ces directives est peut-être moins important que la nouvelle réalité du travail en mode hybride. Le défi consistera à atténuer les éventuels effets néfastes de ces nouvelles modalités de travail, en particulier pour les nouveaux et les jeunes employés, qui ont parfois une expérience limitée du travail « au bureau ». En outre, l'impact sur la culture organisationnelle reste à déterminer, mais on peut imaginer que celle-ci va changer, pour le meilleur ou pour le pire.
- **Demande des services d'IRCC** – La demande de participation aux programmes offerts par IRCC est élevée depuis des années, et dépasse généralement la capacité de traitement du Ministère, mesurée en fonction des délais de traitement souhaités ou des normes de service. Le respect de ces normes a toujours été problématique, étant donné que le mode d'affectation des budgets n'en tient généralement pas compte, sauf pour le plan annuel des niveaux d'immigration (et, même dans ce cas-là, pas toujours intégralement). Il existe diverses façons de gérer la demande de programmes, par exemple : imposer un plafond au nombre de demandes, mettre sur pause l'inscription aux programmes pendant une période donnée, demander à des tiers de faciliter le traitement (p. ex. les centres de réception des demandes de visa), passer aux demandes présentées exclusivement en ligne, supprimer certaines exigences, déclarer des amnisties, etc. Même avec de telles initiatives, la demande risque encore d'être trop forte par rapport à la capacité de certains programmes, en particulier lorsqu'on observe une hausse soudaine des demandes, comme cela s'est produit pour le Programme de passeport, lorsque les voyages à l'étranger ont repris plus rapidement que ne l'avaient prévu les gouvernements et l'industrie. Une fois que les demandes commencent à dépasser la capacité de traitement, elles peuvent s'accumuler à une vitesse effrayante; dans le passé, ce genre de situation a nécessité des mesures spéciales ou, dans le cas des demandes d'asile, des programmes d'amnistie.

- Croissance du Ministère** – Depuis l’adoption de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) en 2001 et la création, en 2003, de l’ASFC, devenue responsable de l’application de la loi en matière d’immigration, les responsabilités d’IRCC relatives aux programmes sont plutôt stables; s’y est ajouté le Programme de passeport en 2013. À ce moment-là, il a été décidé de transférer le Programme de passeport d’Affaires mondiales Canada afin de pouvoir tirer parti de l’expertise de CIC en matière de traitement des dossiers. Ce qui a changé de façon marquée, c’est la taille du Ministère, car les programmes ont pris de l’ampleur, stimulés très récemment par un plan de niveaux d’immigration qui visait 500 000 admissions par année d’ici 2025, mais aussi par des initiatives spéciales majeures visant l’Afghanistan et l’Ukraine. Ce qui était un ministère de taille moyenne en 2013, avec 5 217 employés, en compte 12 721 en 2023 – une hausse de 144 %. Le groupe de la direction (EX) a lui aussi pris beaucoup d’expansion, passant de 135 personnes en 2013 à 227 aujourd’hui (hausse de 68 %, nettement inférieure à celle du nombre d’employés). Cette croissance pourrait expliquer les fortes pressions imposées sur la charge de travail de l’ensemble des gestionnaires; néanmoins, comme les employés supplémentaires sont affectés au traitement, on ne s’attend pas à la même progression du nombre d’EX. L’effectif des EX-2 et 3 est passé de 52 à 94 (81 %), tandis que celui des EX-4 et 5 est passé de 5 à 11 (120 %). Durant cette période de forte croissance, la structure organisationnelle, conçue pour un ministère beaucoup plus petit, est demeurée largement identique.



IRCC growth over last 10 years	Croissance d’IRCC au cours des 10 dernières années
Employees are counted in their substantive position	Les employés sont recensés à leur poste d’attache
Date	Date
Total Workforce	Effectif total
EX count	Nombre d’EX
Non-EX count	Nombre de non-EX
EX4/EX5	EX-4/EX-5

EX2/EX3	EX-2/EX-3
EX1	EX-1
Non-Ex	Non-Ex

- Révision de la politique d’immigration** – Le contexte stratégique et réglementaire n’est jamais statique et, si les politiques et les programmes ne sont pas continuellement évalués et mis à jour, ils deviendront inévitablement obsolètes et inefficaces (ils ne répondront plus aux objectifs pour lesquels on les a créés, si ces objectifs étaient clairs au départ – ce qui n’est pas souvent le cas). En outre, il arrive que les objectifs stratégiques initiaux ne soient plus pertinents lorsque les circonstances changent. En l’absence d’un régime de mesure du rendement efficace, certains de ces effets peuvent ne pas être « découverts » pendant un certain temps. Il n’y a pas de réponse simple à la question « À quoi sert l’immigration? »; historiquement, on n’a jamais réussi à donner une réponse claire, car l’immigration comporte bien des volets. Ce qu’on lit le plus souvent (et qui est rarement contesté), c’est que le Canada est un pays vaste qui peut accueillir beaucoup plus de gens, et qui affiche un faible taux de natalité et une faible croissance de sa population active. Malheureusement, l’incidence réelle de l’immigration est généralement mal documentée, et bien d’autres pays confrontés aux mêmes défis que le Canada ne cherchent pas à les relever à l’aide de l’immigration. Il est donc temps de réviser notre politique d’immigration, ce qui pourrait avoir un impact non négligeable sur l’orientation future d’IRCC.
- Transformation** – Un des axes majeurs de l’évolution d’IRCC est la transformation, qui consiste à repenser la conception et l’exécution des programmes pour les adapter à un système moderne de service à la clientèle qui sera axé sur le numérique. Ce projet, la modernisation de la plateforme numérique (MPN), a bénéficié d’un généreux financement et a été désigné comme une des trois principales initiatives supervisées par le Comité des sous-ministres sur les services essentiels du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce type de transformation est toujours difficile, en particulier lorsque la pression imposée par les activités régulières est intense, comme c’est le cas à IRCC. Néanmoins, il est clair que les processus d’IRCC doivent devenir totalement numériques et qu’une refonte est nécessaire à cette occasion.
- Incertitude** – Certains disent que, si l’on n’aime pas l’incertitude, il ne faut pas devenir cadre supérieur dans la fonction publique. IRCC vit une époque des plus incertaines. À l’échelle planétaire, les conflits armés se multiplient, la démocratie connaît un recul dans certaines régions et le nombre de migrants augmente, tout cela étant amplifié par les facteurs susmentionnés, de même que par les changements climatiques et le grand nombre de personnes en quête d’une vie meilleure. Il semble que ces réalités soient appelées à s’intensifier au cours des années à venir et qu’elles pourraient avoir un impact majeur sur IRCC.

Les quatre éléments : structure organisationnelle, culture, systèmes de gestion et gouvernance

A. Structure organisationnelle

Comme on l'a mentionné précédemment, l'actuelle structure organisationnelle d'IRCC est en place depuis plus de 20 ans. Ce n'est pas une structure habituelle pour un ministère qui offre des programmes – les programmes et les politiques, ainsi que leur exécution, sont généralement intégrés à chaque unité de secteur d'activité. En apparence, il est un peu étrange qu'un pays comme le Canada, qui est depuis longtemps un chef de file sur le plan de l'octroi de l'asile et des mesures humanitaires, n'ait pas nommé de sous-ministre adjoint (SMA) chargé de l'octroi de l'asile, par exemple. Le Secteur de l'établissement et de l'intégration, qui a été créé il y a plusieurs années, utilise un modèle de prestation intégré, et assume diverses responsabilités en matière d'exécution des politiques et programmes, axés avant tout sur un important régime de subventions et de contributions. Toutefois, certaines politiques relatives aux programmes demeurent gérées par d'autres secteurs (p. ex. la Direction générale des politiques de réinstallation du SPSP). La persistance de l'actuelle structure peut s'expliquer par le fait qu'elle fonctionne raisonnablement bien depuis toutes ces années, qu'une certaine dose de gestion matricielle est inévitable à IRCC (en raison des nombreux secteurs d'activité qui font du traitement de dossiers à l'échelle nationale et internationale), et du fait que les réorganisations majeures peuvent être source de perturbations et de distraction.

Politiques stratégiques et de programmes et Opérations

Deux importants secteurs sont prédominants à IRCC : le Secteur des politiques stratégiques et de programmes (SPSP) et le Secteur des opérations. On peut comprendre qu'il est difficile de dissocier les politiques relatives aux programmes et l'exécution de ces programmes. Ces deux secteurs doivent travailler en étroite collaboration, sans quoi les conséquences pour le Ministère seront dramatiques. Aujourd'hui, le travail s'accomplit grâce à une solide culture de collaboration, et non grâce à des systèmes de gouvernance ou de gestion efficaces. Il y a une quinzaine d'années, on a créé des postes de SMA adjoints pour le SPSP et le Secteur des opérations en raison de la vaste portée de leurs activités, de l'augmentation de la charge de travail et de la nécessité d'avoir un dirigeant adjoint. Actuellement, en raison des pressions créées par la charge de travail, ces secteurs ont été carrément sectionnés en deux, et les SMA par intérim, qu'on appelle simplement SMA désormais, ne relèvent pas du SMA principal du secteur, mais directement du cabinet de la sous-ministre (CSM). Il n'y a plus de dirigeant en second dans le secteur, car les postes par intérim sont généralement attribués à des directeurs généraux provenant de cette moitié du secteur. Cela ne signifie pas que ces SMA ne travaillent pas en étroite collaboration les uns avec les autres (en fait, ils y sont tenus), mais plutôt que ce modèle organisationnel a été radicalement

modifié au chapitre de la reddition de comptes. De plus, du moins théoriquement, il incombe au CSM de veiller à harmoniser le tout, ce qui est pour le moins difficile.

Services ministériels

Certaines des fonctions ministérielles sont relativement courantes; les communications et la vérification interne relèvent d'unités indépendantes, tandis que les autres unités le sont un peu moins. La répartition du travail entre le Secteur des finances, de la sécurité et de l'administration et le Secteur des services ministériels (principalement les RH et, assez étrangement, les affaires parlementaires, la protection des renseignements personnels et l'AIPRP) est relativement brouillonne et pourrait être organisée différemment. C'était le cas auparavant, lorsque tous les services ministériels (y compris les RH) relevaient de la responsabilité d'un seul SMA; le dirigeant principal des finances (DPF) avait un rôle distinct plus ciblé, et les deux postes relevaient du sous-ministre. Certaines fonctions, comme le soutien à la gouvernance, les affaires du Cabinet et réglementaires et les affaires parlementaires, ne sont pas directement supervisées par le CSM. CIC (ancien nom d'IRCC) était doté d'un secrétaire général qui assumait ces fonctions et relevait du CSM; aujourd'hui, un certain nombre de ministères appliquent ce modèle. De plus, les ministères ont tendance à combiner la vérification interne et l'évaluation afin de tirer parti des synergies entre ces deux domaines de travail différents, mais néanmoins liés. Les résultats des vérifications peuvent vraiment éclairer les évaluations, et vice versa.

Autres unités organisationnelles

Enfin, il y a à l'échelle du Ministère un certain nombre d'entités « satellites », dont celle chargée de l'Avenir du travail, le Groupe de travail anti-racisme, le Bureau de la résolution des conflits et le Secteur de l'Afghanistan, entités au sein desquelles on a créé des unités chargées de gérer les nouvelles priorités, là où l'on disposait des capacités nécessaires pour les gérer, parfois sans tenir compte de la logique de la structure organisationnelle en place. Même si elle semblait nécessaire à ce moment-là en raison des pressions créées par la charge de travail et, dans certains cas, d'une volonté de clarifier les responsabilités, cette approche n'est généralement pas viable à plus long terme et tend à créer d'autres problèmes, notamment en lien avec la coordination avec les secteurs existants qui seraient normalement responsables de ces activités et l'assurance d'une gouvernance et d'une surveillance appropriées.

Transformation

Le Secteur de la stratégie, des services et de l'innovation numériques accomplit divers travaux de transformation, qui consistent surtout à redéfinir les processus opérationnels, et à utiliser les technologies de l'information (TI) traditionnelles à l'appui de ces processus. Le Secteur compte deux SMA : l'un pour la Stratégie numérique et l'autre qui exerce les fonctions de dirigeant principal de l'information (DPI); ils

relèvent tous deux du CSM, ce qui représente une autre structure hybride similaire à celle du SPSP et du Secteur des opérations. Le projet de transformation, qui devrait durer entre 5 et 7 ans et qu'on a nommé modernisation de la plateforme numérique (MPN), comprend trois phases; la phase 1 est terminée et la phase 2 est très avancée (elle devrait prendre fin en mars 2023). Ces deux phases étaient supervisées par le DPI. La phase 3, qui correspond à la conception et à l'élaboration plus complexes d'un nouveau modèle opérationnel numérique, est supervisée par le SMA, Stratégie numérique. En général, il n'est pas idéal d'associer la refonte des processus opérationnels aux TI (même si l'objectif visé dans ce cas-ci est de créer une plateforme numérique), parce qu'il est fort probable que cette refonte se fasse indépendamment des opérations et des politiques relatives aux programmes. Malheureusement, la voie qui a été choisie est jonchée de projets de « transformation » qui ont échoué, en particulier ceux qui étaient liés aux TI. Le système de paie Phénix est devenu emblématique à cet égard, symbole d'un système fédéral de paie extrêmement (et, aux yeux de certains, beaucoup trop) complexe qui a en réalité causé une défaillance du logiciel de pointe qui gérait les paies à ce moment-là. Un des principaux moyens d'atténuer ce risque est l'adoption de méthodes de gouvernance efficaces; c'est ce que semble avoir mis en place IRCC avec le Comité de transformation dirigé par la sous-ministre. Il faut néanmoins souligner que bon nombre des répondants internes et externes ont généralement mentionné un manque de clarté et dit mal comprendre la MPN. Cela ne devrait pourtant pas être le cas, compte tenu du régime de gouvernance en place. Cela étant dit, on est en train de faire des progrès notables, comme en témoigne l'impressionnante mise en œuvre de services en ligne dans le cadre de la phase 2, dont le nouvel examen en ligne pour la citoyenneté, l'outil de suivi des demandes de citoyenneté, les demandes de résidence permanente et temporaire, les demandes de permis d'études et la capacité (précieuse) de créer un compte et de recevoir des mises à jour sur l'état du traitement d'un dossier.

Afghanistan et Ukraine

Il est intéressant d'examiner les différentes approches adoptées dans le cadre des initiatives visant l'Afghanistan et l'Ukraine. L'Afghanistan représente un important projet de réinstallation, dans un environnement très complexe qui nécessite énormément de coordination avec d'autres ministères et organismes, tandis que l'Ukraine est pour l'instant une initiative temporaire, l'évolution de la situation demeurant incertaine. Il faut mentionner que la crise syrienne a également débuté comme une situation temporaire, qui a nécessité seulement plus tard l'établissement permanent de réfugiés qui fuyaient une guerre civile toujours en cours. Pour l'Afghanistan, on a créé un nouveau secteur en novembre 2021 et recruté un SMA en lui confiant comme mandat de superviser et de renforcer les travaux d'IRCC afin de promouvoir l'engagement pris par le gouvernement du Canada de réinstaller au moins 40 000 ressortissants afghans en stimulant la collaboration horizontale. Il devait donner des conseils

stratégiques et faire de la planification stratégique/produire des rapports pour mettre en œuvre l’initiative de rétablissement sur l’Afghanistan, et stimuler le soutien, la confiance et la participation des intervenants. Il s’agit d’un engagement très public qui a été largement couvert par les médias, lesquels critiquaient souvent des cas individuels. Le SMA relève directement du CSM et non du Secteur des opérations. Au départ, les rôles et responsabilités du secteur n’étaient pas clairement définis, ce qui n’est pas surprenant, étant donné qu’ils incombent généralement aux secteurs des opérations, des PSP et de l’établissement. Le nouveau SMA a entrepris de « débroussailler » tout cela, ce qui a donné lieu à une impressionnante matrice de responsabilité, d’approbation, de consultation et d’information (RACI). Il est quelque peu déconcertant d’observer que 59 éléments distincts sont définis, témoignant de la complexité de ces arrangements. Le cas de l’Ukraine est plus simple, car il relève largement de la responsabilité du Secteur des opérations, et s’inscrit donc dans les rapports produits et les responsabilités assumées en lien avec le SPSP et le Secteur de l’établissement, et avec d’autres divisions du Ministère, au besoin. Les différences d’approche de ces initiatives sont illustrées dans le tableau ci-dessous (préparé par le Secteur des opérations), avec l’ajout de la Syrie, où une approche similaire à celle de l’Ukraine a été adoptée sous la responsabilité du SMA intérimaire, Opérations. Il est important de noter que la Syrie est devenue une initiative de réinstallation, tandis que l’Ukraine demeure une initiative de demandes volontaires de visa assortie de mesures de soutien à l’établissement.

Était-il nécessaire de créer un secteur distinct pour l’Afghanistan? C’était manifestement l’évaluation qu’on en a faite à ce moment-là et, compte tenu des pressions exercées (décrites comme étant « acharnées ») sur le Ministère pour qu’il s’acquitte de l’engagement du gouvernement et de la charge de travail du moment, c’est compréhensible. Néanmoins, il y a lieu de se demander si ce secteur devrait être supprimé et si ses responsabilités devraient être réattribuées à leurs secteurs respectifs.

	Opération visant les réfugiés syriens	Réponse à la crise en Afghanistan	Réponse à la crise en Ukraine
Degré d’avancement de la crise	La crise s’est déroulée sur plusieurs années.	Réponse à une récente crise attribuable au départ de l’OTAN de l’Afghanistan.	Réponse à une récente crise.
Nombre de personnes qui ont fui et de personnes déplacées à l’intérieur de leur pays (PDIP)	<u>4,8 millions</u>	<u>2,2 millions (surtout avant août 2021) et 3,4 millions de PDIP</u>	<u>3,5 millions et 1,85 million de PDIP</u>
Objectif d’IRCC	Faciliter la réponse à la situation déstabilisante des réfugiés dont la présence se prolonge, comme l’a déterminé le HCR.	Offrir une protection permanente aux Afghans qui ont participé aux activités militaires et diplomatiques canadiennes, ainsi qu’à d’autres groupes susceptibles d’être persécutés par les talibans.	Offrir une protection temporaire aux Ukrainiens et aux membres de leur famille qui fuient le conflit, et d’éventuelles voies d’immigration permanentes à 10 000 personnes.

Emplacement de la population cible	Intégralement dans des pays tiers.	La majorité sur le territoire afghan.	En Ukraine ou en fuite vers des pays européens voisins.
Orientation et contexte stratégiques	Recours aux programmes existants et au partenaire de recommandation. L'engagement venait s'ajouter aux plans de niveaux d'immigration approuvés.	Recours à de nombreuses politiques publiques temporaires pour réinstaller de façon permanente des groupes désignés par un large éventail de partenaires de recommandation non traditionnels. L'engagement envers les Afghans était supérieur aux niveaux approuvés par le gouvernement.	Visas temporaires, permis d'études et permis de travail ouverts à l'arrivée, pour faciliter l'accès à un refuge temporaire pour une période maximale de 3 ans.
Réponse et engagement d'IRCC (volumes) et échéancier	Réinstaller 25 000 réfugiés d'ici la fin de février 2016. Réinstaller 25 000 réfugiés pris en charge par le gouvernement d'ici la fin de 2016 (certains ont été dénombrés lors du premier engagement). Traiter toutes les demandes de réfugiés parrainés par le secteur privé (RPSP) présentées jusqu'au 31 mars 2016 d'ici le début de 2017.	Réinstaller 40 000 ressortissants afghans d'ici la fin de 2023. Inclut les mesures spéciales en matière d'immigration, la réunification à l'intention des membres de la famille élargie, un engagement humanitaire à plus grande échelle pour les groupes prioritaires et l'abandon des exigences de détermination du statut de réfugié pour un maximum de 3 000 demandes de RPSP.	Un nombre illimité d'Ukrainiens peuvent séjourner temporairement au pays pour une période maximale de 3 ans.
Évaluations de l'admissibilité	Approche standard. Examen médical aux fins de l'immigration (EMI) : approche standard	Approche en plusieurs étapes, puisque le contrôle de sécurité (collecte de données biométriques) ne peut pas être effectué en Afghanistan. EMI : On a mis en place des EMI simplifiés pour les demandeurs afghans, au besoin, afin d'accélérer le processus. Pour les clients ayant besoin d'une réinstallation immédiate pour des raisons de sécurité, on a effectué les EMI au Canada à titre exceptionnel.	Approche standard. EMI : Les demandeurs admissibles en vertu de l'Autorisation de voyage d'urgence Canada-Ukraine sont dispensés d'EMI à l'étranger, mais peuvent avoir à subir un test de diagnostic médical au Canada. Les Ukrainiens déposant une demande par d'autres moyens sont tenus de respecter les exigences de dépistage habituelles prévues par la LIPR, mais IRCC a simplifié les processus dans la mesure du possible.

Réponse aux crises

Une question importante a été soulevée : comment le Ministère devrait-il se préparer aux crises auxquelles il est périodiquement confronté? Est-ce qu'IRCC devrait se doter d'une « équipe d'intervention » permanente? La réponse est simple : non. Et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, il n'est pas envisageable de former un groupe d'employés d'expérience qui serait sous-utilisé en l'absence de « crise ». Deuxièmement, une unité distincte sera toujours difficile à gérer, car elle fait obstacle aux responsabilités régulières des secteurs existants. De plus, ces événements évoluent au fil du temps et peuvent changer de façon radicale (p. ex. en Syrie). Troisièmement, si une crise nécessite l'intervention

de hauts dirigeants (p. ex. un SMA responsable, comme il en a été décidé pour l’Afghanistan) et davantage de capacités (pour l’Afghanistan et l’Ukraine), ces ressources peuvent être intégrées aux structures existantes. Quatrièmement, l’actuelle répartition des responsabilités à IRCC peut être considérablement réduite avec une structure organisationnelle différente. Cependant, on peut prendre plusieurs mesures pour garantir qu’IRCC sera mieux préparé à gérer des crises inévitables (une « crise » est-elle encore une « crise » si l’on s’y attendait?). Il faudra notamment établir des protocoles de gestion des crises et des urgences, en déterminant le rôle que doit jouer le Centre de situation et en s’inspirant des méthodes d’autres ministères qui doivent souvent réagir à des crises (p. ex. le ministère de la Défense nationale). Il y a sans doute seulement quelques scénarios qu’il faudrait prévoir.

Résumé et recommandations

En bref, on a modifié le modèle organisationnel actuel de diverses façons au cours des dernières années pour gérer les pressions créées par la charge de travail et les crises, et il n’est plus adapté. Il est donc temps d’envisager d’importants changements.

Recommandations

Pour ce qui est de la structure organisationnelle, IRCC devrait devenir une organisation axée sur les secteurs d’activité.

IRCC devrait établir des protocoles de gestion des crises et des urgences qui désignent les SMA responsables selon divers scénarios.

Un modèle potentiel est exposé ci-dessous, présenté en gardant à l’esprit qu’il existe de nombreuses manières différentes de « découper le gâteau » et si le département décide de poursuivre avec ce modèle, une consultation approfondie sera nécessaire. De plus, les descriptions ci-dessous devraient être des fonctions et ne correspondent pas nécessairement aux rôles ou aux titres des directions existantes. Cela dit, les composantes suivantes sont proposées :

- **SMA Politiques, Planification & Rapports** - avec la responsabilité globale du plan stratégique, des politiques macro (non des politiques de programme), et du système de planification et de rapport à travers le département; des responsabilités supplémentaires comprendraient la recherche, les affaires internationales et intergouvernementales, la fonction de Directeur des Données, et les Affaires Parlementaires et du Cabinet.
- **SMA Asile** – avec la responsabilité des politiques en matière d’octroi d’asile, des politiques de réinstallation des réfugiés et de l’Afghanistan.

- **SMA Visiteurs, Temporaires et Admissibilité** - avec la responsabilité pour l'Ukraine, les services de santé en matière de migration, le réseau domestique, les travailleurs étrangers temporaires, les visiteurs et les étudiants internationaux
- **SMA Immigration Permanente** - avec la responsabilité des politiques en matière d'immigration économique et familiale, du réseau centralisé et du réseau international
- **SMA Citoyenneté et Passeport** - avec la responsabilité des politiques de programme et du traitement des dossiers pour les deux lignes d'affaire
- **SMA Établissement** - avec la responsabilité des politiques d'établissement et d'intégration, du réseau d'établissement, de l'immigration francophone et de la réinstallation des ressortissants d'Afghanistan
- **SMA Transformation des Services aux Clients et Soutien au Traitement des Dossiers** - comprenant la gestion des dossiers, la gestion des litiges, la gestion des risques d'intégrité, l'expérience client, la plateforme numérique, et la conception et la mise en œuvre de la Phase III de la MPN
- **DPF** - avec la responsabilité du plan et de la stratégie du département en lien aux finances, de l'approvisionnement et des partenariats financiers
- **SMA Services Corporatifs** - comprenant tous les services corporatifs, un chef des ressources humaines, la résolution des conflits, l'avenir du travail, l'administration, la sécurité et l'hébergement, l'AIPRP et la confidentialité, ainsi que la responsabilité du plan des ressources humaines
- **DPI** - responsable des opérations informatiques, du développement des systèmes et des applications, de la gestion de l'information et du plan informatique
- **Audit et Évaluation** - responsable du plan d'audit sur trois ans et du plan d'évaluation sur cinq ans

Tel que noté précédemment, il existe de nombreuses options pour définir au mieux les rôles et responsabilités d'une structure organisationnelle basée sur les lignes d'affaire. Deux principaux défis se posent avec ce type d'organisation : l'un concerne la meilleure façon d'organiser le traitement des dossiers dans le cadre des opérations, et l'autre concerne la meilleure façon d'aligner la transformation des services aux clients. Dans la mesure où le traitement des dossiers peut être attribué aux SMAs responsables des programmes, cela devrait être la norme, et certaines suggestions d'alignement sont proposées ci-dessus, même s'il existe de nombreuses autres possibilités. Ce qu'on y gagne, c'est l'intégration des lignes d'affaire, et ce qui doit être géré, c'est la collaboration entre les lignes d'affaire et la réaffectation des ressources pour répondre à la demande fluctuante. Dans le modèle ci-dessus, certaines fonctions, telles que la gestion des risques et la gestion des litiges, entre autres, sont des « services de soutien », car elles

s'appliquent à l'ensemble des lignes d'affaire, et nécessiteront une gestion matricielle et une gouvernance. En ce qui concerne le travail de transformation des services aux clients, l'option ci-dessus place la transformation avec le soutien du traitement des dossiers. Cela présente l'avantage significatif de lier directement la transformation à la prestation de services pour garantir que la réingénierie des processus d'affaires est pleinement informée par les défis du système de prestation existant. Encore une fois, d'autres options sont possibles. Il est hors du cadre de cette revue d'entreprendre l'analyse détaillée et la consultation nécessaires pour examiner les options, et de toute façon, ce travail est mieux entrepris par le département lui-même.

La fusion de la citoyenneté et des passeports facilitera grandement la nouvelle vision de ces programmes, qui permettra aux individus de demander un passeport avec leur demande de citoyenneté et de recevoir un passeport une fois qu'ils auront obtenu la citoyenneté. Tel que susmentionné, il existe également la possibilité de créer un secrétariat ministériel relevant du cabinet de la sous-ministre, qui pourrait inclure un soutien à la gouvernance, les Affaires parlementaires et du Cabinet, ainsi que potentiellement d'autres fonctions liées au cabinet de la sous-ministre. Dans ce modèle, il y aurait 10 ou 11 SMAs (selon que la Transformation des Services aux Clients et le Soutien au Traitement des Dossiers nécessitent un ou deux SMAs) par rapport aux 13 actuels. Enfin, le département pourrait envisager la meilleure façon de s'assurer que les voix régionales soient entendues. Dans le passé, le département avait des Directeurs généraux régionaux (DGR) à travers le pays, une structure relativement courante dans les ministères fédéraux, qui, à IRCC, étaient responsables du traitement des dossiers, de la citoyenneté et des services d'établissement. Ces postes ont été réduits dans le cadre du Plan d'action pour la réduction du déficit (DRAP) en 2012 et ont été finalement éliminés quelques années plus tard. Ainsi, une voix importante a été perdue. Il est intéressant d'observer que l'ASFC est passée à une structure organisationnelle basée sur les lignes d'affaire il y a environ 4 ans, à partir d'une structure similaire à celle d'IRCC. Elle repose maintenant sur un modèle de DGR, où les services sont intégrés au niveau régional et les DGRs ont le pouvoir de réaffecter les ressources entre les secteurs de programme. Cette approche - un modèle de DGR - ne semble pas applicable à IRCC à l'heure actuelle, mais l'expérience de l'ASFC vaut la peine d'être étudiée.

Comme précédemment mentionné, il n'était pas dans le cadre de cette revue de « travailler sur » les options potentielles, mais il est important que, si le département décide de procéder avec le modèle basé sur les lignes d'affaire, qu'un processus impliquant au moins les SMAs et les DGs soit lancé. Il est prévu que plusieurs directions existantes soient fusionnées dans cette nouvelle structure, et toute duplication actuelle entre le PSP et les opérations sera éliminée. Il existe également des options en ce qui concerne le calendrier et le rythme de la mise en œuvre. D'après l'expérience de cet examinateur, ces changements devraient être effectués immédiatement et de manière holistique, et non de manière morcelée, car une fois

que le personnel prendra connaissance de la restructuration, la majorité d'entre eux voudront s'y mettre pour la mise en œuvre. Les consultations ont indiqué un grand soutien du changement organisationnel à grande échelle. Agir avec agilité signifierait entreprendre une conception détaillée au printemps, pour être mise en œuvre, disons, le 1er juillet 2023 ou le 1er septembre 2023. L'incertitude n'est pas utile dans aucun scénario, et certainement pas dans le contexte des défis auxquels fait face actuellement IRCC. Si le département décide de ne pas poursuivre la restructuration organisationnelle en « Big Bang », une option de « remise en ordre » reste disponible et vaut toujours la peine d'être réalisée. Cela pourrait inclure un rôle de directeur financier plus mince et plus ciblé, un SMA Services Corporatifs (tel que décrit ci-dessus), la fusion de l'initiative en Afghanistan dans les secteurs existants, et le transfert des Affaires parlementaires soit au PSP soit dans un secrétariat ministériel nouvellement créé qui inclurait la surveillance et le soutien de la gouvernance.

Recommandation:

En ce qui concerne la gestion de crise, il est recommandé que IRCC développe des protocoles de gestion de crise et d'urgence qui identifient les SMA responsables dans divers scénarios.

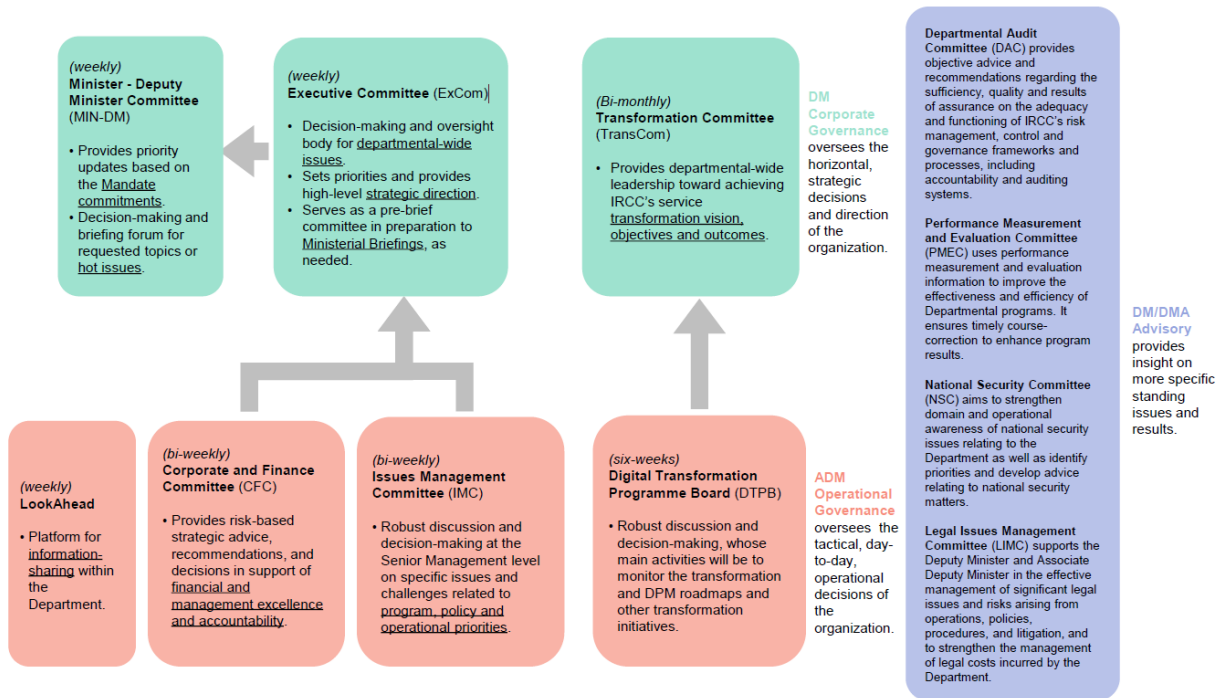
Dans la structure organisationnelle ci-dessus, des SMA responsables ont été suggérés pour l'Afghanistan et l'Ukraine, mais il existe probablement d'autres scénarios pour lesquels il faut planifier et documenter (par exemple : Haïti). Les principaux facteurs seront probablement liés à la question de savoir si le mouvement est temporaire ou permanent (reconnaissant que cela peut évoluer dans le temps), dans quelle mesure l'établissement et les soutiens connexes sont susceptibles de constituer une composante importante, quel niveau de leadership sera nécessaire tant au sein du gouvernement du Canada qu'à l'échelle internationale, quelle quantité de ressources sera nécessaire pour respecter un engagement que le gouvernement pourrait souhaiter prendre (et quel impact cela aura sur la capacité de traitement des demandes et les objectifs existants), quel type de personnel sera nécessaire pour soutenir l'initiative, si les personnes doivent être identifiées à l'avance en tant que membres d'une « équipe de réponse en cas de crise », avec un plan de réserve prévu en cas de besoin, et ainsi de suite. En s'appuyant sur l'expérience d'IRCC au cours des décennies précédentes, ces protocoles serviront de base solide pour la discussion et la prise de décision sur la manière de gérer les crises émergentes. De plus, il serait bénéfique pour le ministère de veiller à ce que les initiatives spéciales soient correctement documentées, et que les dossiers soient organisés de manière à être facilement accessibles pour une future considération, et qu'ils fassent partie du "capital intellectuel" d'IRCC.

B. Gouvernance

Il est essentiel de pratiquer une gouvernance à la fois efficace et efficiente pour bien gérer une grande organisation. À IRCC, nombreux sont ceux qui conviennent que les actuelles modalités de gouvernance ne sont ni efficaces ni efficientes, et encore moins faciles à comprendre. Comme il a été mentionné dans un récent examen de la gouvernance (ébauche de novembre 2022) : « La structure actuelle ne remplit plus son rôle, car il y a trop de paliers qui touchent les mêmes conversations, des processus complexes et une dépendance excessive à l'égard du consensus. » Cette constatation a été amplifiée lors des entrevues, et on a observé que la plupart des décisions se prenaient en fait dans le cadre de rencontres bilatérales entre le CSM et les SMA. Ainsi, de nombreux répondants pensent que, durant leurs réunions, les comités passent trop de temps à recevoir de l'information et à assister à des présentations, ce qui leur laisse peu de temps pour vraiment discuter, et leurs décisions sont limitées ou peu claires (« qu'est-ce qui a été décidé? »). Ce sont des critiques qu'on entend souvent à propos des réunions dans la plupart des organisations, et certaines ont d'ailleurs pris des mesures radicales (Shopify a récemment annoncé une « interdiction des réunions »). À IRCC, il est clair qu'il faut répondre à ces préoccupations. C'est particulièrement urgent, compte tenu des pressions exercées sur le Ministère. EDSC a établi un régime de gestion du rendement pour ses comités de gouvernance, qui prévoit une série d'objectifs et d'indicateurs, qu'IRCC devrait examiner pour s'en inspirer. Ces indicateurs comprennent des mesures comme le pourcentage d'éléments présentés en lien avec le plan ministériel, et le pourcentage de temps de réunion consacré aux discussions et/ou à la prise de décisions (pour les deux, on vise 70 %).

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des comités de gouvernance actuels d'IRCC.

Current IRCC Decision-Making Committee Structure



Current IRCC Decision-Making Committee Structure	Structure actuelle des comités décisionnels d'IRCC
<p>(weekly) Minister – Deputy Minister Committee (MIN-DM)</p> <ul style="list-style-type: none"> Provides priority updates based on the <u>Mandate commitments</u>. Decision-making and briefing forum for requested topics or <u>hot issues</u>. 	<p>(chaque semaine) Comité du ministre et de la sous-ministre</p> <ul style="list-style-type: none"> Fournit des mises à jour sur les priorités en fonction des <u>engagements prévus au mandat</u>. Sert de tribune d'information en ce qui concerne les sujets en demande ou les <u>dossiers chauds</u>.
<p>(weekly) Executive Committee (ExCom)</p> <ul style="list-style-type: none"> Decision-making and oversight body for <u>departmental-wide issues</u>. Sets priorities and provides high-level <u>strategic direction</u>. Serves as a pre-brief committee in preparation to <u>Ministerial Briefings</u>, as needed. 	<p>(chaque semaine) Comité exécutif (COMEX)</p> <ul style="list-style-type: none"> Organe responsable de la prise de décisions et de la surveillance pour les <u>questions concernant l'ensemble du Ministère</u>. Établit les priorités et <u>orientations</u> stratégiques de haut niveau du Ministère. Joue le rôle de comité préparatoire en prévision de <u>séances d'information ministérielles</u>, au besoin.
<p>(Bi-monthly) Transformation Committee (TransCom)</p> <ul style="list-style-type: none"> Provides departmental-wide leadership toward achieving IRCC's service <u>transformation vision, objectives and outcomes</u>. 	<p>(tous les deux mois) Comité de transformation</p> <ul style="list-style-type: none"> Exerce un leadership à l'échelle du Ministère pour concrétiser la <u>vision, les objectifs et les résultats de transformation des services à IRCC</u>.
<p>DM Corporate Governance oversees the horizontal, strategic decisions and direction of the organization.</p>	<p>Le Comité de gouvernance ministérielle des SM supervise les décisions horizontales stratégiques et l'orientation de l'organisation.</p>
<p>(weekly) LookAhead</p> <ul style="list-style-type: none"> Platform for <u>information-sharing</u> within the Department. 	<p>(chaque semaine) Prospectif</p> <ul style="list-style-type: none"> Plateforme pour l'<u>échange de renseignements</u> au Ministère.
<p>(bi-weekly) Corporate and Finance Committee (CFC)</p> <ul style="list-style-type: none"> Provides risk-based strategic advice, recommendations, and decisions in support of <u>financial and management excellence and accountability</u>. 	<p>(toutes les deux semaines) Comité des services ministériels et des finances (CSMF)</p> <ul style="list-style-type: none"> <u>Formule des conseils et des recommandations stratégiques fondés sur les risques, et prend des décisions qui appuient l'excellence et la responsabilisation en matière de finances et de gestion.</u>

(bi-weekly) Issues Management Committee (IMC) <ul style="list-style-type: none"> Robust discussion and decision-making at the Senior Management level on specific issues and challenges related to <u>program, policy and operational priorities</u>. 	(toutes les deux semaines) Comité de gestion des enjeux (CGE) <ul style="list-style-type: none"> Discussions et prise de décisions complexes au niveau de la haute direction en ce qui concerne les enjeux et les défis liés aux programmes, aux politiques et aux priorités opérationnelles.
(six-weeks) Digital Transformation Programme Board (DTPB) <ul style="list-style-type: none"> Robust discussion and decision-making, whose main activities will be to monitor the transformation and DPM roadmaps and other transformation initiatives. 	(toutes les six semaines) Conseil du programme de transformation numérique (CPTN) <ul style="list-style-type: none"> Groupe qui mène des discussions et prend des décisions complexes, dont les activités principales consistent à surveiller la transformation, les feuilles de route de la MPN et d'autres initiatives de transformation.
ADM Operational Governance oversees the tactical, day-to-day, operational decisions of the organization.	Le SMA, Gouvernance opérationnelle, supervise au quotidien les décisions de nature tactique et opérationnelle de l'organisation.
Departmental Audit Committee (DAC) provides objective advice and recommendations regarding the sufficiency, quality and results of assurance on the adequacy and functioning of IRCC's risk management, control and governance frameworks and processes, including accountability and auditing systems.	Le Comité ministériel de vérification (CMV) fournit des conseils et des recommandations sur le caractère suffisant, la qualité et les résultats de l'assurance quant à la pertinence et au fonctionnement des cadres et des processus de gestion de risques, de contrôle et de gouvernance d'IRCC, y compris les systèmes de reddition de comptes et de vérification.
Performance Measurement and Evaluation Committee (PMEC) uses performance measurement and evaluation information to improve the effectiveness and efficiency of Departmental programs. It ensures timely course-correction to enhance program results.	Le Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation (CMRE) utilise les données de mesure de rendement et d'évaluation afin d'améliorer l'efficacité des programmes du Ministère. Il assure un changement de cap rapide pour renforcer les résultats des programmes.
National Security Committee (NSC) aims to strengthen domain and operational awareness of national security issues relating to the Department as well as identify priorities and develop advice relating to national security matters.	Le Comité de la sécurité nationale (CSN) doit renforcer la sensibilisation sur les questions liées à la sécurité nationale du Ministère, ainsi que définir les priorités et élaborer des conseils en matière de sécurité nationale.
Legal Issues Management Committee (LIMC) supports the Deputy Minister and Associate Deputy Minister in the effective management of significant legal issues and risks arising from operations, policies, procedures, and litigation, and to strengthen the management of legal costs incurred by the Department.	Le Comité de gestion des questions juridiques (CGQJ) offre un soutien à la sous-ministre et au sous-ministre délégué pour une gestion efficace des questions juridiques et des risques découlant des opérations, des politiques, des procédures et des litiges, et pour renforcer la gestion des frais juridiques engagés par le Ministère.
DM/DMA Advisory provides insight on more specific standing issues and results.	Le Comité consultatif de la sous-ministre et du sous-ministre délégué donne des renseignements sur des enjeux plus précis en cours d'examen et sur les résultats.

L'examen des mandats de ces comités permet de faire un certain nombre d'observations :

- **L'ensemble des comités** – Bien que tous les mandats indiquent que, pour être efficace, un comité doit comporter entre 8 et 12 membres, ils dépassent tous largement cette directive, avec en moyenne 17 à 21 membres. C'est un effectif considérable; il est donc difficile de prendre des décisions stratégiques, et les réunions sont potentiellement très longues. Ce sont la structure organisationnelle diffuse et le manque de clarté des responsabilités à IRCC qui font que les comités comptent beaucoup de membres, afin que toute personne qui a une « part du gâteau » soit représentée.
- **Il existe un mode de gouvernance propre à la transformation** – Un des principaux risques associés aux initiatives de transformation tient au fait qu'elles sont dissociées des activités quotidiennes et qu'elles sont trop largement associées aux TI. Le Comité de transformation est décrit comme un organe consultatif, mais il est présidé par la sous-ministre; on pourrait donc penser qu'il devrait servir de tribune décisionnelle. Un de ses sous-comités est le Conseil du programme de transformation numérique, coprésidé par deux SMA, qui est décrit comme un organe auquel on a délégué un pouvoir

décisionnel. La nature de cette délégation de pouvoir n'est pas précisée dans le mandat, mais elle est décrite dans un cadre de gestion de programme distinct, qui inclut des lettres d'entente individuelles à propos des rôles et responsabilités. La gouvernance des projets de l'État est une exigence du Secrétariat du Conseil du Trésor et est donc inévitable, mais les liens avec le reste du système de gouvernance sont essentiels.

- **Deux des tribunes les plus importantes du Ministère sont présidées par des SMA, sans participation directe du CSM** – Ces tribunes sont le Comité des services ministériels et des finances (CSMF) et le Comité de gestion des enjeux (CGE), qui produisent tous deux des rapports périodiques destinés au Comité exécutif (COMEX). On les décrit comme des organes auxquels on a délégué un pouvoir décisionnel, même si la nature de cette délégation de pouvoirs n'est pas précisée dans le mandat des comités. On observe que les décisions ne faisant pas l'unanimité seront renvoyées au COMEX. Il est essentiel que le CSM assure régulièrement la supervision des opérations, compte tenu de la nature des activités d'IRCC, et cela doit se refléter dans le régime de gouvernance. Il convient de mentionner que la « gestion des enjeux » n'est pas vraiment de la gouvernance, mais qu'il faut plutôt mettre l'accent sur la responsabilisation et la gestion globale du Ministère.
- **Le CGE et le CSMF sont tous deux appuyés par une série de comités composés en partie de directeurs généraux** – Ils comprennent chacun sept ou huit représentants de directions générales; il faut donc s'interroger sur les possibilités de chevauchements et de répétitions entre ces différents paliers de gouvernance.
- **Il y a un certain nombre d'interdépendances clés entre IRCC et d'autres ministères et organismes**, en particulier l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR), Affaires mondiales Canada (AMC) et Emploi et Développement social Canada (EDSC). L'application de la loi en matière d'immigration incombe largement à l'ASFC en vertu de la LIPR, et l'ASFC doit indirectement (et parfois directement dans certains domaines) rendre des comptes au ministre d'IRCC, tandis que la CISR rend compte par le biais du ministre de ses décisions relatives aux appels de l'immigration et aux demandes d'asile. EDSC joue le rôle de prestataire de services pour divers programmes, notamment pour les passeports, les travailleurs étrangers temporaires et Entrée express, et un rôle central pour la reconnaissance des titres de compétences étrangers et les services du marché du travail. AMC gère la plateforme internationale du gouvernement du Canada, dont IRCC est de loin le principal utilisateur. De plus, AMC s'intéresse de très près, d'un point de vue stratégique, aux enjeux liés à l'immigration et à l'asile, compte tenu du leadership qu'exerce le Ministère en matière de relations internationales, et surtout lorsque les sanctions imposées par IRCC peuvent avoir un impact majeur sur les relations bilatérales. Ces relations

entre programmes et politiques sont complexes, et il faut régulièrement s’y attarder afin de les gérer convenablement. La nature horizontale du travail est délicate, car les systèmes de reddition de comptes du gouvernement fédéral sont largement verticaux, par défaut. À la CISR, on a créé le Conseil de gestion du système d’octroi de l’asile (composé de hauts fonctionnaires), mais l’ASFC, AMC et EDSC ne disposent d’aucun organe de gouvernance officiel au niveau du sous-ministre. Pour que la gouvernance interorganismes fonctionne, il faut que la sous-ministre et les dirigeants d’organismes assument un leadership constant grâce à une structure établie, qui permet ensuite de superviser et d’orienter les tribunes interorganismes composées de SMA et de DG. En outre, même si IRCC est généralement le responsable stratégique des relations avec ces ministères et organismes, il est important de faire participer ces derniers aux discussions relatives aux politiques. Comme l’a appris IRCC par expérience, l’élaboration de politiques doit s’inspirer des opérations, sans quoi on peut vite observer des conséquences inattendues, notamment le risque qu’une politique ne puisse être concrètement mise en œuvre, ou tout au moins pas de la façon initialement prévue. Il faut rappeler que faire de la consultation en matière de politiques ne signifie pas obtenir l’approbation officielle de ces organisations. Cela signifie plutôt qu’IRCC doit s’assurer de bien comprendre les répercussions sur les opérations et, dans le cas d’AMC, l’impact sur les relations bilatérales des politiques que le Ministère cherche à promouvoir; de plus, les points de vue de ces organisations doivent être pris en compte par l’analyse effectuée à IRCC.

Recommandation

Compte tenu des observations susmentionnées et de l’abondante rétroaction reçue à propos de la gouvernance lors des entrevues avec le personnel, le régime de gouvernance d’IRCC devrait être simplifié; à cette fin, il est recommandé :

- Que le Comité exécutif assume la responsabilité des finances et des services ministériels et, de ce fait, les fonctions du Comité des services ministériels et des finances.
- Que soit créé un nouveau comité des opérations, présidé par la sous-ministre, qui assumerait les fonctions du Comité de gestion des enjeux (CGE).
- Que la composition de ces comités soit revue dans le cadre du processus de réorganisation; ils ne devraient pas compter plus de 12 membres.
- Que le CSMF et le CGE dirigés par les SMA soient supprimés.
- Que le rôle des comités dirigés par les directeurs généraux soit revu dans un souci de simplification et d’harmonisation avec le nouveau régime de gouvernance.
- Que les mandats soient mis à jour afin de tenir compte d’éventuels changements et que les délégations de pouvoir soient clairement énoncées.
- Que des mécanismes de gouvernance officiels au niveau des sous-ministres d’AMC, d’EDSC et de l’ASFC soient établis, et que des rencontres soient tenues chaque trimestre.

Le partage d'une même loi, en l'occurrence la LIPR, entre deux ministères (IRCC et l'ASFC/Sécurité publique Canada) est une source de complexité et, comme on l'a recommandé précédemment, nécessite une gouvernance structurée pour être bien géré. Il semble que l'actuelle répartition des responsabilités ne soit pas optimale, et que ce soit le cas depuis la création de l'ASFC, ce qu'ont fait observer d'anciens sous-ministres. En résultat, des frictions inutiles se créent dans les relations entre IRCC et l'ASFC et l'efficacité des deux organisations risque d'en être réduite.

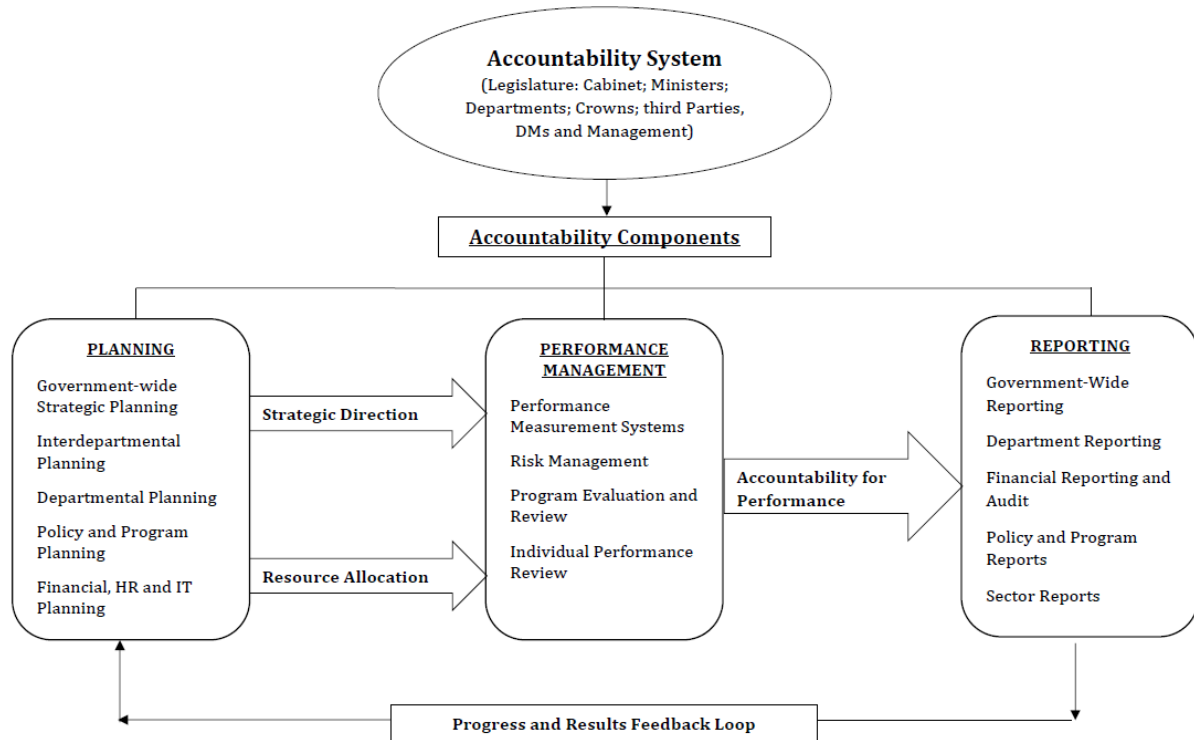
Recommandation

Qu'un examen de la répartition des responsabilités entre IRCC et l'ASFC prévues dans la LIPR soit réalisé en vue de rationaliser et de simplifier les rôles et responsabilités.

C. Systèmes de gestion

Les grandes organisations dépendent de systèmes de gestion efficaces, sans lesquels les choses peuvent rapidement devenir chaotiques et créer le besoin de « gérer les enjeux », ce qui se traduit par une série de crises périodiques dont on n'avait pas conscience et qui étaient imprévisibles. Néanmoins, l'expérience montre que, plus le système de planification et de production de rapports de l'organisation est efficace, moins il y a de crises; à tout le moins, le Ministère est bien mieux préparé à les gérer, puisqu'il en a prévu un grand nombre et a adopté des stratégies d'atténuation à l'avance. Quels sont les volets d'un tel système? Le graphique ci-dessous présente un « système de responsabilisation » composé de trois volets principaux : planification, mesure du rendement et production de rapports.

An Accountability System



An Accountability System	Système de responsabilisation
Accountability System (Legislature: Cabinet; Ministers; Departments; Crowns; third Parties, DMs and Management)	Système de responsabilisation (Pouvoir législatif : Cabinet, ministres, ministères, sociétés d'État, tiers, sous-ministre et direction)
Accountability Components	Volets de responsabilisation
PLANNING Government-wide Strategic Planning Interdepartmental Planning Departmental Planning Policy and Program Planning Financial, HR and IT Planning	PLANIFICATION Planification stratégique à l'échelle du gouvernement Planification interministérielle Planification ministérielle Planification des politiques et des programmes Planification des finances, des RH et des TI
Strategic Direction	Orientations stratégiques
Resource Allocation	Affectation des ressources
PERFORMANCE MANAGEMENT Performance Measurement Systems Risk Management Program Evaluation and Review Individual Performance Review	GESTION DU RENDEMENT Systèmes de mesure du rendement Gestion des risques Évaluation et révision des programmes Examen du rendement individuel
Progress and Results Feedback Loop	Boucle de rétroaction à propos des progrès et des résultats
Accountability for Performance	Reddition de comptes en matière de rendement
REPORTING Government-Wide Reporting	PRODUCTION DE RAPPORTS Rapports pangouvernementaux

Department Reporting	Rapports ministériels
Financial Reporting and Audit	Rapports financiers et vérification
Policy and Program Reports	Rapports sur les politiques et les programmes
Sector Reports	Rapports sectoriels

Dans chacune de ces catégories, il y a divers éléments et diverses façons de les gérer. Ce qui importe le plus, c'est que ces éléments soient en place. La priorité accordée à la responsabilisation est au cœur de ce régime; on cherche à inclure toutes les responsabilités du Ministère. Ce n'est pas un régime axé sur les priorités ou sur la lettre de mandat du ministre, qui ont une portée limitée, et dans lesquels il peut manquer des aspects essentiels des véritables responsabilités du ministre et du Ministère. Le fait que les responsabilités ne soient pas clairement définies à l'échelle du Ministère est un des principaux problèmes qu'ont soulevés les répondants, et le présent système est conçu pour régler ce problème fondamental. Il s'agit avant tout de se doter d'un plan, de mesurer les progrès, d'en rendre compte régulièrement et d'apporter des modifications au besoin. Lorsque ce système était en place à CIC, de 2009 à 2013, on parlait de « production de rapports trimestriels », car l'ensemble des plans du Ministère étaient révisés par le Comité exécutif tous les trois mois, en fonction des jalons définis pour le trimestre en question. Un plan stratégique quinquennal a été établi pour 2010 à 2015, étayé par des plans financiers et relatifs aux RH et aux TI. Rapidement, six objectifs stratégiques assortis de mesures clés (43 initiatives en tout) et de résultats clés (21) ont été établis. Ce régime vise à faire une planification réaliste, à prévoir les risques et à adopter des stratégies d'atténuation au besoin. Dans le graphique qui illustre le modèle, avec les promesses sur un axe et les résultats sur l'autre, on cherche à éviter le quadrant « trop de promesses et pas assez de résultats ». L'expérience a montré que les gestionnaires ne manquent généralement pas d'ambition quand il s'agit d'accomplir le travail, et sont même parfois exagérément optimistes. Ces discussions trimestrielles entre pairs et sous-ministres instaurent la discipline qui permet de bien harmoniser les activités de planification et d'exécution. Personne ne veut avoir à expliquer tous les trois mois pourquoi une initiative n'a pas été menée à terme ou, à l'inverse, donner l'impression que sa contribution aux travaux du Ministère n'a pas été suffisante.

Aujourd'hui à IRCC, la planification panministérielle est limitée et, selon certains répondants, elle a en fait totalement disparu. Il n'y a aucun plan stratégique pluriannuel, les plans annuels ne sont pas établis de façon systématique à l'échelle du Ministère et, en conséquence, les rapports sont jugés aléatoires ou accidentels par bien des gens. Cela ne signifie pas que la planification des priorités à venir pour les divers comités de gouvernance n'est pas au point et bien organisée, car cela semble être le cas grâce au travail de l'Unité de la gouvernance ministérielle. De plus, de nombreux secteurs ont créé leurs propres documents de planification, ainsi que de nombreux tableaux de bord et rapports. Il manque plutôt une vision d'ensemble, qui doit être facilitée par un système de planification. La planification et les rapports

financiers sont au cœur de l'approche actuelle, adoptée par défaut par les ministères fédéraux, et souvent à l'échelle pangouvernementale, puisque la planification ne dépend pas d'un plan en tant que tel, mais plutôt du budget annuel. Les affectations budgétaires sont toujours respectées, et il en va de même pour les objectifs établis par les ministères. En examinant le rapport financier de mi-exercice du Ministère, on observe les volets de planification manquants : examen des niveaux d'affectation budgétaire (y compris les ETP) par rapport aux résultats escomptés et aux pressions structurelles; utilisation prévue et réelle des ressources par programme; plans de dotation; attentes en matière de nouveaux investissements dans les admissions, l'établissement de priorités et la gestion; et stratégies ministérielles d'établissement des coûts et des avantages (voir la diapo 8). Tout ceci survient dans le contexte de crédits inutilisés d'une valeur de 368 millions de dollars, dont la majeure partie est liée au financement de l'aide à l'Afghanistan et à l'Ukraine, mais les secteurs eux-mêmes prévoient 75 millions de crédits inutilisés. Parallèlement, le Fonds renouvelable du Programme de passeport prévoit un déficit de 238 millions. Dans le rapport, on se demande dans quelle mesure le Ministère peut absorber les futures demandes de financement (voir la diapo 7), et aussi, dans quelle mesure il faudrait adapter les projets liés à la modernisation de la plateforme numérique aux actuelles capacités en matière de TI et aux nouvelles priorités (voir la diapo 6). En ce qui concerne la MPN, on note également que les phases 2 et 3 ne disposent pas d'un financement permanent; les économies prévues pourraient servir de compensation.

Le budget d'IRCC est effectivement complexe, et requiert donc une attention toute particulière au chapitre de la gestion. C'est pourquoi on recommande de simplifier le rôle du DPF. Le rapport de mi-exercice est excellent. Il précise néanmoins que la planification financière doit s'appuyer sur une solide planification des programmes, ce qui justifie les nombreuses questions posées dans le rapport. La planification des programmes et des finances est étayée par la planification des ressources humaines et des TI, et elles doivent toutes être examinées par le Comité des opérations. Pour que tout ceci fonctionne, il faut mettre en place un régime conçu pour répondre aux besoins du Ministère. Les nombreux rapports trimestriels présentés dans le passé seront sans doute jugés excessifs par certains; il faudra donc concevoir un système que le Ministère s'engagera à utiliser, et à l'élaboration/à la maintenance duquel il consacra du temps. On aura besoin pour cela du leadership des sous-ministres. Dans la fonction publique fédérale, on est tout à fait habitué aux signaux envoyés par les hauts dirigeants; on perçoit rapidement tout manque d'engagement et les employés adaptent leurs efforts en conséquence.

Recommandation

Il est donc recommandé à IRCC de :

- Veiller à ce que les sous-ministres supervisent l'établissement d'un nouveau système de planification et de production de rapports;

- Dresser un plan stratégique échelonné sur trois à cinq ans;
- Lancer un cycle de planification annuel à tous les paliers du Ministère, notamment pour les RH, les TI, les finances et les programmes;
- Mettre en place un système de production de rapports trimestriels;
- S'assurer d'établir des liens avec les activités de gestion du rendement du Ministère.

D. Culture

On sait très bien qu'il est difficile de définir la culture organisationnelle, mais tout le monde sait qu'elle est omniprésente et qu'il faut la comprendre pour pouvoir mettre en œuvre des changements. Wikipédia définit la culture organisationnelle comme un ensemble de valeurs communes qui guident les comportements, et ajoute qu'elle influe sur la façon dont les personnes et les groupes interagissent entre eux, et avec les clients et les divers intervenants. Cela ne veut pas dire que la culture est nécessairement uniforme dans une organisation; en effet, il peut aussi y avoir plusieurs sous-cultures, dont certaines sont incompatibles. Il est également important de noter que la culture organisationnelle influera sur la façon dont les gens réagissent à certains changements (p. ex. ils résisteront à ceux qui semblent incompatibles avec la culture en place). Henry Mintzberg, ancien universitaire (Université McGill) spécialiste de la gestion, a observé ceci : [TRADUCTION] « La culture, et plus particulièrement l'idéologie, n'est pas aussi propice aux changements stratégiques que le maintien des stratégies existantes » (*Strategy Safari*, 1998, p. 268). Il est intéressant de mentionner que la culture peut être difficile à définir, même pour les gens faisant partie de l'organisation. Selon Mintzberg, une grande partie de la culture [TRADUCTION] « [...] existe sans que nous en ayons vraiment conscience », et s'appuie sur des « hypothèses tenues pour acquises », mais cette ambiguïté pourrait bien être une force, d'ailleurs souvent mentionnée dans les organisations prospères.

Durant leur entrevue, les cadres supérieurs d'IRCC ont tous dit que la culture organisationnelle est axée sur l'engagement, la solidarité et la collaboration. En outre, ils considèrent que la culture en place à IRCC, qui est de cette nature depuis de nombreuses années, permet de régler les problèmes liés à l'actuelle structure organisationnelle et de corriger les faiblesses des systèmes de gouvernance et de gestion. Vue de la sorte, la culture peut atténuer ces autres facteurs; c'est ce qui a donné lieu à la phrase si souvent citée, attribuée au célèbre théoricien de la gestion Peter Drucker : « La culture organisationnelle fait obstacle aux stratégies » (*Culture eats strategy for lunch*). En même temps, on considère que la culture à IRCC comporte un volet « défensif », qui résiste au changement, le premier réflexe étant de refuser les nouvelles initiatives. Or, si on finit par les accepter, on déploie des efforts surhumains pour obtenir les résultats souhaités.

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) sert réellement de toile de fond à la culture d'IRCC. Cette loi complexe a remplacé en 2001 la *Loi sur l'immigration* de 1985; depuis, elle a été modifiée de nombreuses fois, mais le cadre de base demeure celui qui a été établi à l'origine. Il fonctionne selon la « règle d'exclusion », en énonçant les nombreuses raisons qui justifient le refus d'une demande; la loi contient notamment de nombreuses dispositions sur l'interdiction de territoire. La préface du texte de la LIPR annoté de 2017 cite une règle de common law britannique : « un étranger n'a aucun droit d'entrer dans ce pays sauf avec la permission de la Couronne ». On ne retrouve pas vraiment la vision moderne du service à la clientèle dans la LIPR; il n'y a pas de clients, seulement des demandeurs. La *Loi* a notamment pour objet d'atteindre les objectifs fixés en matière d'immigration « par la prise de normes uniformes et l'application d'un traitement efficace » [voir l'alinéa 3(1)f)]. Tout cela pour dire que le moment est peut-être venu de réviser cette loi, en reconnaissant l'ampleur et la complexité de la tâche, mais aussi l'impact de la *Loi* sur la culture du Ministère, ses relations avec les ministères partenaires et l'atteinte des objectifs d'IRCC. Il serait utile de redéfinir les objectifs énoncés dans la LIPR, afin de définir des scénarios pour « l'avant » et « l'après ».

Un autre ensemble de facteurs culturels influent sur les décisions rendues dans les dossiers en vertu de la LIPR, qui incombent à des agents formés à propos des dispositions de la *Loi*. On n'a jamais accordé d'attention aux « préjugés inconscients », alors que la diversité et la lutte contre le racisme sont devenues des thèmes importants au Ministère (avec la création du Groupe de travail anti-racisme, par exemple) et plus globalement, à l'échelle du gouvernement fédéral. Le concept des préjugés inconscients a été défini ainsi par la journaliste scientifique Jessica Nordell : [TRADUCTION] « Les préjugés inconscients naissent chez les gens qui ont grandi au sein d'une culture particulière. Nous découvrons les catégories de gens rattachés à cette culture – que ce soit par leur race ou leur origine ethnique; ou celles qui sont basées sur la classe sociale, les aptitudes, les handicaps, le genre ou l'orientation sexuelle. Nous découvrons les croyances, les idées et les stéréotypes véhiculés à propos de ces groupes. Lorsque nous confrontons une personne appartenant à une de ces catégories, toute l'information emmagasinée dans notre mémoire influe sur notre interaction avec cette personne... Ce genre de préjugé est omniprésent et l'on en sous-estime parfois les conséquences, qui peuvent être graves » (extrait d'une entrevue publiée dans le *Director Journal* (novembre/décembre 2022); voir aussi son récent livre intitulé *The End of Bias*. Les décisions rendues dans des dossiers d'immigration et de demande d'asile ont un impact énorme, et l'histoire de l'immigration et des politiques visant les réfugiés au Canada témoigne de ce qui était un régime largement discriminatoire (les préférences liées au pays ou à l'origine ethnique, par exemple, étaient monnaie courante jusqu'en 1962 – voir Valarie Knowles, *Strangers at Our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 1540-2015*). Le Groupe de travail anti-racisme assume un rôle de leadership en matière de lutte contre le racisme et les préjugés, grâce à un certain nombre d'importantes initiatives en

cours, par exemple : la création d'un outil d'évaluation d'impact racial et le lancement de projets pilotes pour le mettre à l'essai; la collaboration avec le Secteur de l'établissement pour évaluer le processus de réception des propositions; l'utilisation d'une étude de cas comparative sur le Nigeria et l'Inde pour établir une méthode d'identification des préjugés et du racisme institutionnels dans le cadre des opérations et de la gestion du risque. Ces enjeux ont également intéressé le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, qui a publié en mai 2022 un rapport intitulé *Traitement différentiel dans le recrutement et les taux d'acceptation des étudiants étrangers au Québec et dans le reste du Canada*, lequel contenait 35 recommandations. Dans sa réponse, le Ministère a indiqué qu'il acceptait « en partie ou en totalité » l'ensemble des recommandations, et précisé les mesures qu'il était en train de prendre dans un certain nombre de domaines. Pour faire barrage au racisme et aux préjugés, il faut, au moins en partie, instaurer un changement de culture. À cet égard, le perfectionnement du leadership des cadres par IRCC est un outil utile à la fois pour guider les gestionnaires et pour promouvoir l'imputabilité (il faut mentionner en particulier l'identification des comportements inefficaces – quelque chose qu'on voit rarement). Ce travail comprend aussi les responsabilités du Ministère en ce qui concerne la vérité et la réconciliation.

Un récent article publié en première page du *Globe & Mail* (le 17 janvier 2023) mentionne la possibilité d'un conflit culturel entre ce qu'on pourrait appeler « l'école de la LIPR » et « l'école du service à la clientèle ». Le quotidien a obtenu un rapport interne qui parle de la suppression potentielle de certains critères de recevabilité pour gérer l'important arriéré de demandes de visas de visiteur. Pour ceux qui suivent de près l'évolution de la LIPR, la levée de ces exigences est en quelque sorte une hérésie; ceux qui se préoccupent davantage du service peuvent y voir un compromis nécessaire. D'une part, il s'agit d'un choc de valeurs et, d'autre part, de différentes visions du risque acceptable. Dans les deux cas, cela reflète les tensions qui font partie intégrante de la culture organisationnelle. Ces tensions peuvent être exacerbées par la forte baisse d'expertise en matière d'immigration parmi les SMA et les DG.

Auparavant, une majorité de directeurs généraux et de SMA étaient des agents d'immigration qui connaissaient parfaitement la LIPR, avaient servi dans des missions à l'étranger et avaient gravi les échelons hiérarchiques. Mais aujourd'hui, peu de cadres supérieurs possèdent cette expertise. Cela crée un manque de crédibilité vis-à-vis des employés de première ligne et des gestionnaires appartenant à « l'école de la LIPR ».

Recommandation

À la lumière de l'évaluation susmentionnée, il est recommandé à IRCC de faire ce qui suit :

- Entreprendre un examen de la LIPR afin de déterminer s'il faudrait la modifier pour faciliter l'obtention des résultats souhaités, notamment pour améliorer la prestation de services;
- Examiner la formation offerte aux employés participant à l'administration de la LIPR, afin de s'assurer qu'elle s'inscrit dans la philosophie et l'approche visées par le Ministère;

- Examiner comment permettre aux groupes issus de la diversité à IRCC de participer à l'établissement du régime de gouvernance du Ministère.

Conclusion non scientifique : que reste-t-il à faire?

IRCC est arrivé à la croisée des chemins et, pour reprendre une phrase célèbre de Yogi Berra : [TRADUCTION] « Quand vous arrivez à un carrefour, allez-y. » Mais dans quelle direction? Il y a des risques quelle que soit la direction qu'on choisit. Le changement organisationnel « de choc » sera évidemment perturbateur, mais comme on l'a mentionné au début, le modèle actuel ne fonctionne pas et ne peut pas être réparé à l'aide de quelques petites modifications. La vaste majorité des personnes interviewées sont favorables à un changement global. Ainsi, il serait bon d'agir dès maintenant. La mise en œuvre peut se faire par phases, et l'option du « ménage » se traduirait par une série de changements qu'on peut apporter immédiatement. Pour aller de l'avant avec la restructuration organisationnelle, il faudra mobiliser les employés et adopter une stratégie de gestion du changement. Il sera essentiel d'annoncer le résultat final qui est visé, ainsi que le processus qu'on utilisera pour l'obtenir. En définitive, les recommandations que contient le présent rapport, qui ont été formulées à la lumière d'une série assez complète d'entrevues, sont le fruit de l'examen qui en a été fait par l'auteur du rapport. Bien entendu, il reviendra au Ministère de décider de la marche à suivre, selon sa propre évaluation de la situation. Il reste beaucoup de travail à accomplir, mais la voie tracée par le rapport permettra au Ministère d'être bien mieux préparé à aller de l'avant et à gérer la multitude de défis qu'il devra relever. IRCC est une organisation solide dotée d'un personnel qui a à cœur de bien faire son travail, et dont le mandat est extrêmement important pour l'avenir du Canada. Le Ministère possède de nombreuses forces sur lesquelles il peut s'appuyer et a établi un solide programme de changement, ce qui lui permettra d'aller de l'avant en toute confiance.

Annexe I – Liste des répondants

Secteur de l’Afghanistan

Jennifer MacIntyre, sous-ministre adjointe

Secteur des services ministériels

Holly Flowers Code, DPRH et sous-ministre adjointe

Caitlin Imrie, directrice générale, Affaires corporatives intégrées et chef de la protection des renseignements personnels

Sarah Michaud, directrice, Unité de la gouvernance ministérielle

Cabinet de la sous-ministre

Scott Harris, sous-ministre délégué

Arun Thangaraj, sous-ministre délégué

Secteur de la stratégie, des services et de l’innovation numériques

Jason Choueiri, dirigeant principal du numérique et sous-ministre adjoint principal

Darcy Pierlot, dirigeant principal de l’information et sous-ministre adjoint

Secteur des finances, de la sécurité et de l’administration

Hughes St-Pierre, sous-ministre adjoint

Julie Chassé, directrice générale et ADPF

Secteur des opérations

Daniel Mills, sous-ministre adjoint principal

Tara Lang, directrice générale, Réseau centralisé

Marie-Josée Dorion, directrice générale, Planification et rendement des opérations

Pemi Gill, directrice générale, Réseau international

Michèle Kingsley, sous-ministre adjointe

Secteur de l’établissement et de l’intégration

Catherine Scott, sous-ministre adjointe

Secteur des politiques stratégiques et des programmes

Marian Campbell Jarvis, sous-ministre adjointe principale

Michelle Mascoll, directrice générale p.i., Politiques de réinstallation

Philip Somogyvari, directeur général, Immigration économique permanente

Soyoung Park, sous-ministre adjointe

Tina Matos, directrice générale, Admissibilité

Nicole Girard, directrice générale, Citoyenneté

Secteur de l’examen stratégique de l’immigration

Louise Baird, sous-ministre adjointe principale

Autres

Caroline Forbes, directrice exécutive et avocate générale principale

Farahldine Boisclair, directrice, Groupe de travail anti-racisme

Murray Jones, directeur général, Communications

Nicole Primeau, dirigeante principale de la vérification

Simon Cardinal, directeur général, Centre d’excellence sur l’avenir du travail

Intervenants externes

Catrina Tapley, ancienne sous-ministre, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
(2019-2022)

Marta Morgan, ancienne sous-ministre, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
(2016-2019)

Anita Bugusz, ancienne sous-ministre, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
(2013-2016)

Laurie MacDonald, sous-ministre déléguée, Emploi et Développement social Canada
et ancienne sous-ministre déléguée, IRCC (2018)

Richard Wex, président, Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
et ancien sous-ministre délégué, IRCC (2015-2018)

Jean-François Tremblay, sous-ministre, Emploi et Développement social Canada

Erin Gorman, présidente, Agence des services frontaliers du Canada

David Morrison, sous-ministre, Affaires mondiales Canada

Annexe II – Questions d’entrevues à IRCC

1. Veuillez décrire le rôle de votre secteur/direction générale.
2. Quelles sont les principales interdépendances entre votre secteur/direction générale, d’autres divisions d’IRCC et d’autres ministères/gouvernements/intervenants?
3. Comment rendez-vous compte de votre travail?
4. Selon vous, quels sont les principaux défis que doit relever IRCC en matière de gestion?
5. Comment décririez-vous la culture organisationnelle d’IRCC?
6. Quelles sont les forces et les faiblesses du régime de gouvernance à IRCC?
7. Selon vous, quelles sont les forces et les faiblesses actuelles de la structure organisationnelle d’IRCC?
8. Quels sont les principaux obstacles à l’efficacité de votre secteur/direction générale, et du Ministère?
9. Si vous pouviez apporter trois changements aux systèmes de gestion et à la structure organisationnelle ou de gouvernance, quels seraient-ils?

Annexe III – Résumé des recommandations

Recommandations sur la structure organisationnelle

IRCC devrait adopter une structure axée sur les secteurs d'activité.

IRCC devrait établir des protocoles de gestion des crises et des urgences qui désignent les SMA responsables selon divers scénarios.

Recommandations sur la gouvernance

Compte tenu des observations susmentionnées et de l'abondante rétroaction reçue à propos de la gouvernance lors des entrevues avec le personnel, le régime de gouvernance d'IRCC devrait être simplifié; à cette fin, il est recommandé :

- Que le Comité exécutif assume la responsabilité des finances et des services ministériels et, de ce fait, les fonctions du Comité des services ministériels et des finances.
- Que soit créé un nouveau comité des opérations, présidé par la sous-ministre, qui assumerait les fonctions du Comité de gestion des enjeux (CGE).
- Que la composition de ces comités soit revue dans le cadre du processus de réorganisation; ils ne devraient pas compter plus de 12 membres.
- Que le CSMF et le CGE dirigés par les SMA soient supprimés.
- Que le rôle des comités dirigés par les directeurs généraux soit revu dans un souci de simplification et d'harmonisation avec le nouveau régime de gouvernance.
- Que les mandats soient mis à jour afin de tenir compte d'éventuels changements et que les délégations de pouvoir soient clairement énoncées.
- Que des mécanismes de gouvernance officiels au niveau des sous-ministres d'AMC, d'EDSC et de l'ASFC soient établis, et que des rencontres soient tenues chaque trimestre.
- Qu'un examen des responsabilités entre IRCC et l'ASFC prévues dans la LIPR soit réalisé en vue de rationaliser et de simplifier les rôles et responsabilités.

Recommandations sur les systèmes de gestion

Il est donc recommandé à IRCC de :

- Veiller à ce que les sous-ministres supervisent l'établissement d'un nouveau système de planification et de production de rapports;
- Dresser un plan stratégique échelonné sur trois à cinq ans;
- Lancer un cycle de planification annuel à tous les paliers du Ministère, notamment pour les RH, les TI, les finances et les programmes;
- Mettre en place un système de production de rapports trimestriels;
- S'assurer d'établir des liens avec les activités de gestion du rendement du Ministère.

Recommandations sur la culture

À la lumière de l'évaluation susmentionnée, il est recommandé à IRCC de faire ce qui suit :

- Entreprendre un examen de la LIPR afin de déterminer s'il faudrait la modifier pour faciliter l'obtention des résultats souhaités, notamment pour améliorer la prestation de services;

- Examiner la formation offerte aux employés participant à l'administration de la LIPR, afin de s'assurer qu'elle s'inscrit dans la philosophie et l'approche visées par le Ministère;
- Examiner comment permettre aux groupes issus de la diversité à IRCC de participer à l'établissement du régime de gouvernance du Ministère.

Annexe IV – Organigramme Proposé

