

Évaluation du Programme de citoyenneté

Résumé

Direction générale de la recherche et de l'évaluation

Juillet 2020



Résumé

Le présent rapport expose les résultats de l'évaluation du Programme de citoyenneté d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC). L'évaluation a été réalisée conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor de 2016, et portait sur le rendement du programme, en particulier sur le secteur d'activité des attributions de la citoyenneté et sur la gestion du programme. Elle couvrait la période de 2013 à 2018, tout en tenant compte de certaines années antérieures pour mieux comprendre les implications des changements de politiques, les tendances relatives à l'obtention de la citoyenneté et l'évolution du programme.

Vue d'ensemble du Programme de citoyenneté

Le Programme de citoyenneté a pour but de veiller à l'application des lois en matière de citoyenneté canadienne et de faire la promotion des droits et des responsabilités conférée par cette dernière, ce qui a une incidence sur les nouveaux arrivants souhaitant devenir citoyens et sur les Canadiens. En gros, le Programme de citoyenneté comprend la sensibilisation à la citoyenneté, l'obtention, la confirmation et la révocation de la citoyenneté et la gestion du programme.

Afin d'obtenir la citoyenneté canadienne, il faut répondre à des exigences en matière d'admissibilité, remplir et présenter un formulaire de demande et assister à une cérémonie de citoyenneté où l'on prête le serment de citoyenneté devant un juge de la citoyenneté. Les demandeurs paient des frais pour la demande de citoyenneté (100 \$ pour un mineur, et 530 \$ pour un adulte), et ceux qui sont âgés de 18 ans et plus paient un droit exigible pour la citoyenneté de 100 \$. Les citoyens naturalisés se voient conférer un statut juridique au pays et reçoivent des droits, à savoir le droit de voter, d'occuper une charge publique et le droit de demeurer au Canada. Pour beaucoup, la citoyenneté représente une étape importante de leur intégration. Des 2 826 300 résidents permanents admis au Canada entre 2005 et 2015, 50 % étaient des citoyens naturalisés au 31 décembre 2018, et un autre 7 % avaient demandé la citoyenneté.

De manière générale, le Programme de citoyenneté a pour mission de contribuer à ce que les résidents permanents admissibles deviennent citoyens canadiens en veillant à ce que la citoyenneté canadienne implique un engagement actif et représente un statut valorisé, à ce que la citoyenneté soit accessible à tous ceux qui satisfont aux exigences en matière d'admissibilité, y compris les groupes vulnérables; et à ce que des normes de service à la clientèle soient prédéfinies et maintenues. Ce faisant, le Ministère doit également s'assurer que les nouveaux arrivants et les Canadiens sont conscients des responsabilités et des avantages conférés par la citoyenneté canadienne, que les nouveaux arrivants au Canada souhaitent devenir citoyens et que l'intégrité de la citoyenneté canadienne est protégée grâce à un cadre robuste de traitement et d'application des politiques.

Conclusions et recommandations

Dans l'ensemble, l'évaluation a révélé qu'avec le temps, la plupart des résidents permanents (RP) deviennent citoyens canadiens. Cependant, le taux de l'obtention de la citoyenneté peut varier selon les populations et a diminué chez les immigrants plus récents, ce qui suggère que les nouveaux arrivants mettent plus de temps à devenir citoyens. Bien qu'il existe de nombreuses raisons pour obtenir la citoyenneté, les données ont suggéré que le désir de se sentir pleinement canadien et de faire du Canada sa résidence permanente représente des principaux facteurs de motivation pour des RP. On a observé que le taux d'approbation des demandes de citoyenneté

était très élevé et que les récents changements aux conditions d'admissibilité en vertu du projet de loi C-6 ont joué, en général, un rôle de facilitateur. En outre, l'augmentation des frais pour la présentation d'une demande au cours de la période d'évaluation n'a pas eu d'incidence majeure sur le taux global d'obtention de la citoyenneté.

Néanmoins, si la plupart des RP obtiennent finalement la citoyenneté, y accéder présente des difficultés importantes pour certains, en particulier ceux appartenant à des groupes plus vulnérables.

Les éléments de preuve ont démontré qu'il peut être difficile de satisfaire aux exigences en matière de compétences linguistiques et de connaissances, en particulier pour les réfugiés, ainsi que pour les personnes ayant une faible maîtrise d'une langue officielle et un niveau d'instruction moindre. Bien que la *Loi sur la citoyenneté* ait prévu un certain pouvoir discrétionnaire permettant de renoncer à ces exigences pour des motifs humanitaires, ces motifs ne sont pas bien définis et les dispenses à cet égard sont généralement fondées sur un avis médical. En outre, les dispenses doivent être sollicitées par les demandeurs, mais le processus de dispense n'est pas bien connu et il est difficile de s'y retrouver. Les données ont montré que très peu de dispenses ont été demandées ou accordées pendant la période d'évaluation. Cependant, compte tenu des problèmes relevés, il n'était pas clair si ces chiffres représentaient un niveau approprié de recours à ce mécanisme.

En outre, les frais applicables pour la demande se sont avérés être une difficulté courante, en particulier pour les réfugiés, les familles et les personnes à faible revenu. Le Programme de citoyenneté n'offre actuellement aucune marge de manœuvre à l'égard des frais pour la demande de citoyenneté. La structure des frais est définie dans le *Règlement sur la citoyenneté* et prévoit des tarifs individuels pour les attributions de citoyenneté pour adultes et mineurs.

Dans cet esprit, il est nécessaire de réexaminer les modalités de dispense et la structure des frais afin de s'assurer que des mécanismes suffisants sont en place pour faciliter l'accès équitable à la citoyenneté et pour mieux servir et soutenir les demandeurs potentiels qui pourraient être confrontés à des défis socioéconomiques, ainsi que les familles devant présenter plusieurs demandes entraînant chacune des frais à payer.

Recommandation 1 : IRCC devrait revoir les coûts associés à la demande de citoyenneté et mettre en œuvre une stratégie portant sur la question de l'abordabilité de la citoyenneté pour les demandeurs potentiels confrontés à des défis économiques.

Recommandation 2 : IRCC devrait mettre en œuvre et promouvoir un processus clair et transparent en matière de dispense des exigences liées aux compétences linguistiques et aux connaissances, afin d'assurer un accès et une prise de décision uniformes pour les demandeurs potentiels qui en ont besoin.

L'évaluation a également révélé que les critères d'admissibilité à la citoyenneté liés à la présence effective, aux compétences linguistiques et aux connaissances sont en grande partie fixés à un niveau approprié. Bien qu'il existe divers outils et méthodes pour appuyer l'évaluation de ces exigences, les constatations étaient mitigées quant à leur efficacité, ce qui met en évidence des défis importants à relever.

L'évaluation a permis de remarquer que même si l'exigence de présence effective est clairement définie, il peut être difficile pour les demandeurs d'en faire la preuve, ainsi que pour les agents d'IRCC d'en faire la vérification, comme ils ne disposent pas d'information sur les entrées et sorties. Pour les compétences linguistiques, on souligne que l'éventail des preuves acceptées est

très large et ne reflète pas toujours les compétences linguistiques réelles du demandeur. Lorsqu'il y a des préoccupations, il peut être difficile pour les agents d'IRCC d'évaluer les compétences linguistiques, car les outils en place sont subjectifs et les agents ne sont pas des évaluateurs officiels. Pour ce qui est des connaissances, on souligne que l'examen et le guide d'étude présentent un niveau de langue supérieur à celui des exigences linguistiques, et qu'il est nécessaire d'avoir plus d'outils et de soutien pour les demandeurs.

Au moment de l'évaluation, l'instauration d'un nouveau programme sur les entrées et les sorties était déjà en cours, lequel devrait régler, à terme, les problèmes liés au suivi et à la vérification de la présence effective. En outre, une nouvelle approche pour les outils d'évaluation des connaissances était en cours d'élaboration, avec un nouveau guide d'étude et des documents à l'appui, mais n'avait pas encore été mise en œuvre au moment de l'évaluation.

Ainsi, même si une stratégie est mise en œuvre pour améliorer les outils et méthodes disponibles en vue d'évaluer la présence effective au Canada, il demeure nécessaire de répondre aux défis restants en ce qui concerne les outils et les méthodes en place pour évaluer les compétences linguistiques et les connaissances.

Recommandation 3 : IRCC devrait revoir le processus de vérification des compétences linguistiques, et mettre en place une stratégie afin de s'assurer que les agents d'IRCC soient bien outillés pour valider les preuves à l'appui, et mieux appuyés pour évaluer les compétences linguistiques, s'il y a lieu.

Recommandation 4 : IRCC devrait mettre à exécution son plan pour établir une nouvelle approche pour l'exigence relative aux connaissances, qui pourrait inclure un guide d'étude révisé et des outils supplémentaires, afin d'améliorer l'accessibilité de l'information requise et d'offrir un meilleur soutien aux demandeurs potentiels qui étudient et se soumettent à l'examen sur les connaissances.

Dans l'ensemble, les résultats d'intégration ont été favorables pour les citoyens naturalisés. L'évaluation a observé que beaucoup ressentent un sentiment d'appartenance envers le Canada, leur province ou leur territoire et leur collectivité. Ils ont des liens sociaux au Canada et font confiance aux institutions canadiennes. De plus, bon nombre d'entre eux affichent de bonnes performances économiques et certains font du bénévolat et participent à des groupes, organisations ou associations.

On a également observé que de nombreux RP, en particulier ceux qui ont l'intention de demander la citoyenneté, ressentent un sentiment d'appartenance, ont des liens sociaux et font confiance aux institutions canadiennes, ce qui suggère que les nouveaux arrivants qui ont un attachement plus fort envers le Canada ont le désir de devenir des Canadiens. De plus, bien qu'une différence de revenus d'emploi ait été constatée entre les RP et les citoyens naturalisés, cette différence n'était pas attribuable à la citoyenneté, mais plutôt aux caractéristiques socio-économiques des personnes qui l'obtiennent, en grande partie les revenus antérieurs et la durée du séjour au Canada.

Des différences entre les RP et les citoyens naturalisés ont également été constatées sur les plans du bénévolat et de l'appartenance à un groupe. Ces caractéristiques se sont avérées être plus répandues parmi les citoyens naturalisés, suivis par les RP ayant l'intention de demander la citoyenneté, puis finalement par ceux n'ayant pas l'intention de demander la citoyenneté. Les taux de bénévolat et d'appartenance à un groupe variaient également en fonction des caractéristiques socio-économiques.

Ainsi, l'évaluation a mis en évidence les relations entre l'intégration et l'engagement dans la société canadienne, et certaines des dynamiques de prise de décision concernant la citoyenneté. L'obtention de la citoyenneté et l'engagement actif sont au cœur des objectifs du Programme de citoyenneté d'IRCC. Bien que ces objectifs soient généralement considérés comme pertinents et appropriés, le Programme dispose de mécanismes et de ressources limités pour les influencer. À l'heure actuelle, les activités de promotion de la citoyenneté d'IRCC sont en grande partie axées sur les nouveaux arrivants et liées au processus d'attribution de la citoyenneté ou financées par le Programme d'établissement, qui exclut les citoyens de son admissibilité.

Dans cet esprit, il est nécessaire de s'assurer que les objectifs du Ministère en matière de promotion de la citoyenneté sont alignés sur les activités, les mécanismes et les ressources en place pour les atteindre.

Recommandation 5 : IRCC devrait revoir ses objectifs de promotion de la citoyenneté ainsi que les activités, les mécanismes et les ressources connexes disponibles, et devrait élaborer et mettre en place un plan pour mieux soutenir l'atteinte des résultats escomptés.