

NFFN 119.1 Caps on Immigration

IRCC's response to a request for information made by the
Standing Senate Committee on National Finance on September 25, 2024

Question

Senator Gignac: Welcome, witnesses. Over the past year, most certainly since the beginning of the year, there has been a change in immigration. Many measures have been announced. I think that we began capping the number of international students at the beginning of the year, and, more recently, we made a 10% reduction. We imposed visas on Mexicans, and we have issues regarding the immigration of temporary foreign workers. I'm trying to take a step back, because we all agree that immigration is a source of wealth for the country; I think that 23% of Canadians were born abroad and 48% of Toronto citizens were born abroad.

Had a committee of experts been set up, including demographers, sociologists and economists, to take reception capacity into account? How does it work? It feels as if there's something new every month; there seem to be overreactions. It also sends a signal that Canada is less welcoming than it used to be, which is not so good for Canada's image.

Were there any guidelines before, or was there nothing? Why is there suddenly a significant change? What are the motivations behind all of this? If my question is too sensitive, a written response may suffice. This is not a partisan issue; the Senate is independent, but I am trying to understand how the Department of Immigration works.

Ms. Manseau: You're correct; over the past five years, we have seen an impressive volume of temporary residents enter the country, and we have recognized that these volumes must be stabilized. You mentioned some of the measures that have been implemented, and we would be happy to send you a written response to demonstrate the support that was behind these measures.

Senator Gignac: And in your written response, could you tell us whether an assessment is done with independent people or research institutes looking into Canada's reception capacity? It's always a little difficult to measure, because at the moment, I find that immigrants get the blame for certain problems or issues we have in Canada, and there's a bit of demagoguery going on. How do you go about establishing the number of international students, of temporary workers? Because the unemployment rate is rising. I would like to have a response.

Ms. Manseau: We would be happy to send you a complete response.

Response



NFFN 119.1 Caps on Immigration

IRCC's response to a request for information made by the
Standing Senate Committee on National Finance on September 25, 2024

The *Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)* requires that the Minister table the Annual Report to Parliament on Immigration on or before November 1 of each year (or 30 days after the resumption of Parliament), including targets for permanent resident (PR) admissions via the Levels Plan for the following year.

The Levels Plan serves as a cornerstone of Canada's well-managed migration system. It communicates the Government of Canada's prioritization of immigration objectives and the required level of immigration to fulfill objectives set out in IRPA, based on its extensive annual consultations with federal partners, provinces and territories, Indigenous communities, academia, industry stakeholders, and the Canadian public. The Levels Plan traditionally works towards three overarching IRPA objectives:

- achieving long-term benefits to Canada;
- contributing to short-term economic growth and addressing labour market needs; and
- ensuring a well-managed migration system that can maintain public confidence.

A three-year plan, the annual Immigration Levels Plan enables medium-term planning and coordination by setting firm admission targets and ranges for the first year and notional targets and ranges for the following two years. Traditionally, the targets and ranges are for both overall permanent resident admissions and for Canada's various immigration categories – economic, family reunification, refugees and protected persons, and humanitarian and compassionate categories.

This year, for the first time, the Government of Canada has included temporary residents (TRs) in its annual Immigration Levels Plan as part of its commitment to reduce temporary residents' share of Canada's population to 5% by the end of 2026. Setting TR arrival targets and reaching 5% by the end of 2026 will help strengthen the alignment between immigration planning, community capacity, and labour market needs and support predictable population growth.

Temporary foreign worker targets

The workers target includes the Temporary Foreign Worker Program (TFWP) and the International Mobility Program (IMP). These programs have been, and continue to be, recalibrated to ensure that they are being used as intended and robustly reflect policy, economic, and labour market priorities.

The TFWP requires a Labour Market Impact Assessment (LMIA) to determine that no Canadians or permanent residents are available and qualified to perform the work.

The IMP, which does not require an LMIA, is used to facilitate the entry of workers to support broader objectives that provide significant economic, social, and cultural benefits to Canada or reciprocal opportunities for Canadians. The IMP target includes arrivals under these broader objectives, as well as foreign nationals permitted to work in Canada via mobility clauses in international agreements (e.g., trade, youth mobility); those transitioning to permanent residence; spouses of international students and workers; and temporary resettlement as part of facilitative public policies in response to global crises and government priorities.



NFFN 119.1 Caps on Immigration

IRCC's response to a request for information made by the
Standing Senate Committee on National Finance on September 25, 2024

The IMP also provides work permits as a means to help asylum seekers support themselves and allow international students to undertake co-op work. However, the arrival targets for the IMP do not include work permits for these purposes.

The cap on international students

Canada values the significant social, cultural, and economic benefits that international students bring to Canada. For those benefits to continue and to ensure that international students who arrive in Canada are set up for success, we must ensure the integrity of the International Student Program. This includes making sure we can manage the number of international students coming to Canada in a sustainable manner while deterring any bad actors who pose a threat to the system.

The cap on study permit application intake, announced on January 22, 2024, was a necessary initial step toward reducing the overall temporary resident population. The annual growth in the number of international students could not be sustained while ensuring students receive the support they need. International students are not responsible for the challenges that communities are facing, but the recent growth of the program has put pressure on services.

While the cap was based on a zero-net growth model in 2024, a further reduction is necessary to ensure that the International Student Program remains sustainable and to meet the commitment announced in March 2024 to decrease Canada's temporary resident population to 5% of Canada's total population by the end of 2026. Integrating temporary residents into our broader immigration levels is critical to supporting sustainable population growth as we respond to the changing demands of the labour market and work to strengthen alignment between immigration planning and community capacity.

With this in mind, the national cap for 2025 will be set at 437,000 study permits issued based on a 10% reduction from 2024 targets, and it will stabilize at the same level for 2026. The target of 437K study permits issued per year in both 2025 and 2026 was selected based on the number of study permits that will expire in each year, client behaviours, and the knock-on effects of study permits of other temporary residents, such as post-graduation work permits (PGWPs) and open work permits for spouses of students. IRCC's Chief Data Officer worked closely on the estimates of the number of temporary residents in future years, which informed the measures that were considered for the student cap and other temporary resident lines of business.

Projections

Projections for the stock of non-permanent residents were developed using Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC) data, for example, new permit issuances, permit expirations for students and workers, and transitions from temporary residents to permanent residency. These projections take into account factors such as the expiration of permits and historic behaviors of permit holders. The projections were also supported by input from other government departments, such as Employment and Social Development Canada (ESDC), and were guided by the advice of subject matter experts.



NFFN 119.1 Caps on Immigration

IRCC's response to a request for information made by the
Standing Senate Committee on National Finance on September 25, 2024

Specifically, Policy guidance on International Student Caps determined the inflow of new students. This, combined with current and projected study permit expirations, was used to estimate the future student population.

As for workers, ESDC provided insights on planned reductions in the Temporary Foreign Worker (TFW) category, influencing projections for workers in the TFW program. Additionally, policy guidance on post-graduation work permits (PGWP), spouses of students, and spouses of workers dictated the inflow for these groups, with projections based on their respective expiration patterns.

In summary, these various policy adjustments work together to achieve the overall goal of reducing non-permanent residents to 5% of Canada's total population.

Each year, IRCC undertakes rigorous research, analysis, and engagement to inform the overall Levels targets, closely monitoring the impacts and outcomes of immigration and adjusting where needed to ensure the sustained integrity and efficiency of the Levels Plan. The scope and scale of these activities vary from year to year, as the Department continually adapts and adjusts processes as needed in order to develop an immigration plan that is reflective and responsive to Canada's evolving needs and priorities.

Robust stakeholder consultation and engagement is a foundational aspect of Levels planning. Each year, IRCC conducts a broad, months-long consultation and analysis exercise to inform the development of the Immigration Levels Plan. These consultation activities, which involve federal, provincial, and territorial levels of governments, as well as other key stakeholders, are a requirement of IRPA. The Department releases a public-facing report on Levels consultation activities for transparency and tracking of stakeholder and public opinion year over year.

In recent years, in recognition of the evolving domestic and global context, IRCC has expanded the scope and breadth of consultations at the federal level to take a phased "whole-of-government" and "whole-of-society" approach to Levels planning in order to improve long-term perspectives and align efforts to welcome and integrate newcomers to Canada.



NFFN 119.1 Limites sur l'immigration

Réponse d'IRCC à une demande d'information présentée par le
Comité sénatorial permanent des finances nationales le 25 septembre 2024

Question

Le sénateur Gignac: Bienvenue aux témoins. Depuis un an, très certainement depuis le début de l'année, on a perçu un changement en matière d'immigration. De nombreuses mesures ont été annoncées. Je pense qu'en début d'année, on s'est mis à plafonner les étudiants étrangers et plus récemment on a baissé de 10 %. On a imposé des visas aux Mexicains et on a des problèmes concernant l'immigration des travailleurs temporaires étrangers. J'essaie de reculer parce qu'on est tous d'accord pour dire que l'immigration est une source de richesse pour le pays, je pense que 23 % des Canadiens sont nés à l'étranger et 48 % des citoyens de Toronto sont nés à l'étranger.

Un comité d'experts rassemblant des démographes, des sociologues et des économistes pour tenir compte de la capacité d'accueil avait-il été mis en place? Comment cela fonctionne-t-il? On a l'impression que tous les mois, il y a quelque chose de nouveau; il semble avoir des réactions excessives. Cela lance également un signal comme quoi le Canada est moins accueillant qu'auparavant, ce qui n'est pas tellement bon pour l'image du Canada.

Y avait-il des balises auparavant ou n'y avait-il rien? Pourquoi tout à coup y a-t-il un changement important? Quelles sont les motivations derrière tout cela? Si ma question est trop délicate, une réponse par écrit pourrait suffire, ce n'est pas une question partisane, le Sénat est indépendant, mais j'essaie de comprendre comment fonctionne le ministère de l'Immigration.

Mme Manseau: Vous avez raison, au cours des cinq dernières années, on a vu un volume impressionnant de résidents temporaires entrer au pays, on a reconnu que ces volumes devaient être stabilisés. Vous avez mentionné quelques mesures qui ont été mises en place, c'est avec plaisir que nous vous enverrons une réponse écrite pour démontrer le soutien qui a été placé derrière ces mesures.

Le sénateur Gignac: Et dans votre réponse écrite, pouvez-vous nous dire si une évaluation est faite avec des gens indépendants ou des instituts de recherche sur la capacité d'accueil du Canada? C'est toujours un peu difficile à mesurer, parce qu'actuellement, je trouve que les immigrants ont le dos large pour certains problèmes ou enjeux qu'on a au Canada et il y a un peu de démagogie qui se produit. Comment faites-vous pour établir le nombre d'étudiants étrangers, de travailleurs temporaires, parce que le taux de chômage augmente. J'aimerais avoir une réponse.

Mme Manseau: C'est avec plaisir que nous vous ferons parvenir une réponse complète.



NFFN 119.1 Limites sur l'immigration

Réponse d'IRCC à une demande d'information présentée par le
Comité sénatorial permanent des finances nationales le 25 septembre 2024

Réponse

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) exige que le ministre dépose au Parlement le rapport annuel sur l'immigration au plus tard le 1^{er} novembre de chaque année (ou 30 jours après la reprise des travaux parlementaires), y compris les cibles d'admission des résidents permanents (RP) dans le cadre du Plan des niveaux d'immigration pour l'année suivante.

Le Plan des niveaux d'immigration constitue la pierre angulaire du système de migration bien géré du Canada. Il communique l'ordre de priorité des objectifs en matière d'immigration du gouvernement du Canada, ainsi que le niveau d'immigration nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés dans la LIPR, d'après les consultations annuelles exhaustives qu'il a menées auprès de ses partenaires fédéraux, des provinces et des territoires, des collectivités autochtones, du milieu universitaire, des intervenants de l'industrie et du public canadien. Le Plan des niveaux vise trois grands objectifs de la LIPR : Le Plan de niveaux a trois objectifs principaux :

- réaliser des avantages à long terme pour le Canada;
- répondre aux besoins de croissance économique et du marché du travail à court terme; et
- garantir un système de migration bien géré qui peut préserver la confiance du public.

Un plan triennal, le Plan des niveaux d'immigration annuel permet d'effectuer une planification et une coordination à moyen terme en établissant des cibles et des fourchettes fermes d'admissions pour la première année, ainsi que des cibles et des fourchettes théoriques pour les deux années suivantes. Traditionnellement, les cibles et les fourchettes s'appliquent à l'ensemble des admissions de résidents permanents et aux catégories d'immigration particulières – immigration économique, réunification des familles, réfugiés et personnes protégées et personnes admises pour des considérations d'ordre humanitaire.

Cette année, pour la première fois, le gouvernement du Canada a inclus les résidents temporaires (RT) dans son Plan des niveaux, dans le cadre de son engagement à réduire la part des résidents temporaires dans la population canadienne à 5 % d'ici la fin de 2026. Le fait d'établir des cibles d'arrivée de RT et d'atteindre une proportion de 5 % d'ici la fin de 2026 aidera à renforcer l'harmonisation entre la planification de l'immigration, les capacités communautaires et les besoins du marché du travail et à soutenir une croissance démographique prévisible.

En ce qui concerne les cibles en matière de travailleurs étrangers temporaires :

Les cibles en matière de travailleurs comprennent le Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET) et le Programme de mobilité internationale (PMI). Ces programmes font l'objet d'un réajustement constant afin de veiller à ce qu'ils soient utilisés aux fins prévues et qu'ils reflètent les priorités stratégiques et économiques, et les priorités liées au marché du travail.

Le PTET nécessite une étude d'impact sur le marché du travail (EIMT) pour déterminer qu'aucun Canadien ou résident permanent n'est disponible et qualifié pour effectuer le travail.



NFFN 119.1 Limites sur l'immigration

Réponse d'IRCC à une demande d'information présentée par le
Comité sénatorial permanent des finances nationales le 25 septembre 2024

Le PMI, qui ne nécessite pas une EIMT, est utilisé pour faciliter l'entrée des travailleurs dans le but d'appuyer des objectifs élargis qui offrent des avantages économiques, sociaux et culturels importants pour le Canada ou des possibilités réciproques pour les Canadiens. Les cibles du PMI comprennent les arrivées dans le cadre de ces objectifs élargis, ainsi que les ressortissants étrangers autorisés à travailler au Canada par l'entremise des clauses en matière de mobilité dans les ententes internationales (p. ex., commerce, mobilité des jeunes); ceux qui effectuent la transition vers la résidence permanente; les conjoints des étudiants et des travailleurs étrangers; et la réinstallation temporaire dans le cadre des politiques d'intérêt public de facilitation en réponse aux crises mondiales et aux priorités du gouvernement.

Le PMI prévoit également des permis de travail afin d'aider les demandeurs d'asile à subvenir à leurs besoins et de permettre aux étudiants étrangers d'effectuer un travail coopératif. Toutefois, les cibles en matière d'arrivées pour le PMI ne comprennent pas les permis de travail à ces fins.

En ce qui concerne le plafond sur les étudiants étrangers :

Le Canada reconnaît les avantages sociaux, culturels et économiques considérables que les étudiants étrangers apportent au pays. Pour que ces avantages perdurent et que les étudiants étrangers qui arrivent au Canada soient bien préparés à réussir, nous devons garantir l'intégrité du programme des étudiants étrangers. Il s'agit notamment de nous assurer de pouvoir gérer durablement le nombre d'étudiants étrangers qui viennent au Canada, tout en dissuadant les acteurs malveillants qui constituent une menace pour le système.

Annoncée le 22 janvier 2024, la mise en place d'un plafond sur les demandes de permis d'études est une première étape nécessaire vers la réduction du nombre de résidents temporaires. Il n'était pas viable de maintenir la croissance annuelle du nombre d'étudiants étrangers, tout en veillant à ce que ces étudiants reçoivent le soutien dont ils ont besoin. Les étudiants étrangers ne sont pas responsables des difficultés auxquelles les collectivités sont confrontées, mais la croissance récente du programme a exercé une pression sur les services.

Bien que le plafond s'appuie sur un modèle de croissance nette nulle en 2024, une réduction supplémentaire est nécessaire pour assurer la viabilité du Programme des étudiants étrangers et respecter l'engagement annoncé en mars 2024 de réduire le nombre de résidents temporaires au Canada à 5 % par rapport à la population totale du Canada d'ici la fin de 2026. L'intégration des résidents temporaires dans nos niveaux d'immigration plus larges est essentielle pour soutenir la croissance durable de la population, et nous répondons aussi aux demandes changeantes du marché du travail et travaillons à renforcer l'adéquation entre la planification de l'immigration et la capacité de la communauté.

Dans cet esprit, le plafond national pour 2025 sera fixé à 437 000 permis d'études délivrés (soit une réduction de 10 % par rapport aux objectifs de 2024) et se stabilisera au même niveau pour 2026. La cible de 437 000 permis d'études délivrés par année en 2025 et 2026 a été déterminée en fonction du nombre



NFFN 119.1 Limites sur l'immigration

Réponse d'IRCC à une demande d'information présentée par le
Comité sénatorial permanent des finances nationales le 25 septembre 2024

de permis d'études qui expireront chaque année, des comportements des clients et des répercussions des permis d'études sur d'autres résidents temporaires, notamment les permis de travail postdiplôme (PTPD) et les permis de travail ouverts pour les conjoints des étudiants. Le dirigeant principal des données d'IRCC a travaillé étroitement sur les estimations du nombre de résidents temporaires dans les années à venir, ce qui a informé les mesures envisagées pour le plafond des demandes d'étudiants étrangers et d'autres secteurs d'activité des résidents temporaires.

Projections

Des projections pour le nombre de résidents non permanents ont été établies à partir des données d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), par exemple les nouveaux permis délivrés, les permis expirés pour les étudiants et les travailleurs et les résidents temporaires qui obtiennent le statut de résident permanent. Ces projections tiennent compte de facteurs tels que l'expiration des permis et les comportements antérieurs des titulaires de permis. Les projections ont également été appuyées par les renseignements fournis par d'autres ministères, comme Emploi et Développement social Canada (EDSC), et ont été orientées par les conseils d'experts en la matière.

Plus précisément, les lignes directrices sur les plafonds pour les étudiants étrangers ont servi à déterminer les volumes d'admission de nouveaux étudiants. Ces données, combinées au nombre de permis d'études expirés actuel et prévu, ont été utilisées pour estimer la future population d'étudiants.

En ce qui concerne les travailleurs, EDSC a fourni des renseignements sur les réductions prévues dans la catégorie des travailleurs étrangers temporaires (TET), influençant ainsi les projections pour les travailleurs du PTET. De plus, les lignes directrices sur les permis de travail postdiplôme (PTPD), les conjoints des étudiants et les conjoints des travailleurs ont dicté les volumes d'admission pour ces groupes, avec des projections fondées sur leurs tendances respectives d'expiration.

En résumé, ces divers ajustements aux politiques travaillent de concert pour atteindre l'objectif global de réduire la proportion des résidents non permanents à 5 % de la population totale du Canada.

Chaque année, IRCC entreprend des recherches, des analyses et des consultations rigoureuses pour éclairer les cibles globales et la répartition des niveaux, en surveillant de près les répercussions et les résultats de l'immigration et en apportant des ajustements s'il y a lieu pour assurer l'intégrité et l'efficacité soutenues du plan des niveaux. La portée et l'ampleur de ces activités varient d'une année à l'autre, car le Ministère adapte et ajuste continuellement les processus au besoin afin d'élaborer un plan d'immigration qui tient compte des besoins et des priorités changeants du Canada et y répond.

Les consultations approfondies et la collaboration étroite avec les intervenants constituent un aspect fondamental de la planification des niveaux. Chaque année, IRCC mène un vaste exercice de consultation et d'analyse qui dure des mois afin d'éclairer l'élaboration du plan des niveaux d'immigration. Ces activités de consultation, auxquelles participent les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que d'autres intervenants clés, sont une exigence de la LIPR. Le Ministère rend public un rapport concernant



NFFN 119.1 Limites sur l'immigration

Réponse d'IRCC à une demande d'information présentée par le
Comité sénatorial permanent des finances nationales le 25 septembre 2024

les activités de consultation sur les niveaux pour assurer la transparence et le suivi de l'opinion du public et des intervenants d'année en année.

Au cours des dernières années, en reconnaissance de l'évolution du contexte national et mondial, IRCC a élargi la portée et l'étendue des consultations à l'échelle fédérale pour adopter une approche « pangouvernementale » et « pansociétale » graduelle pour la planification des niveaux afin d'améliorer les perspectives à long terme et d'arrimer les efforts d'accueil et d'intégration des nouveaux arrivants au Canada.

