LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE AXÉ SUR LES PERSONNES

La rétention des étudiants étrangers : leçons du Canada atlantique

NOVEMBRE 2019

PAR SEAN SPEER

FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES

PUBLIC POLICY FORUM
FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES

PPF

À PROPOS DU FPP

Bonnes politiques. Meilleur Canada. Le Forum des politiques publiques (FPP) rassemble différentes parties prenantes pour le processus d'élaboration des politiques.

Il leur offre une tribune pour examiner des questions et apporter de nouveaux points de vue ainsi que de nouvelles idées dans des débats cruciaux sur les politiques. Nous croyons que l'élaboration de bonnes politiques est essentielle à la création d'un Canada meilleur — un pays cohésif, prospère et sûr. Nous y contribuons en :

- Réalisant des recherches sur des questions cruciales
- Favorisant des dialogues sincères sur des sujets de recherche
- Célébrant le travail de leaders exceptionnels

Notre approche, appelée « de l'inclusion à la conclusion », mobilise des interlocuteurs, connus ou non, qui nous aident à tirer des conclusions afin d'identifier les obstacles à la réussite et de trouver des pistes de solutions.

Le FPP est un organisme de bienfaisance indépendant et non partisan qui compte parmi ses membres différents organismes privés, publics et à but non lucratif.

© 2019, Forum des politiques publiques
1400 – 130, rue Albert
Ottawa (Ontario) Canada K1P 5G4
613 238-7858

ISBN : 978-1-988886-82-4

ppforum.ca

@ppforumca

AVEC NOS REMERCIEMENTS À NOS PARTENAIRES

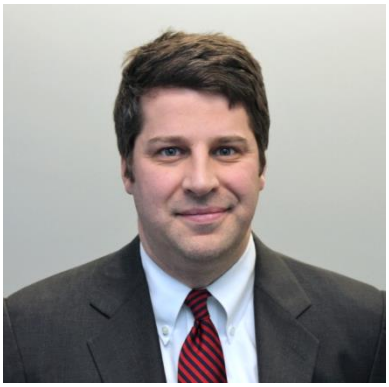
Le présent rapport est soutenu par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique.

Immigration, Refugees and Citizenship Canada
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada

Atlantic Canada Opportunities Agency
Agence de promotion économique du Canada atlantique

Canada

À PROPOS DE L'AUTEUR



Sean Speer est le lauréat de la Bourse des premiers ministres du Canada 2019-2020 du Forum des politiques publiques. À ce titre, ses recherches et ses écrits portent sur les différences entre les régions urbaines et rurales au Canada et sur la façon dont les décideurs politiques, les chefs d'entreprise, les dirigeants communautaires et le public peuvent travailler pour combler les particularités culturelles, politiques et socio-économiques de cette fracture.

M. Speer est chargé de cours à la Munk School of Global Affairs and Public Policy de l'Université de Toronto. Il a occupé différents postes au sein du gouvernement fédéral, notamment celui de conseiller économique principal pour l'ancien premier ministre Stephen Harper.

Il a abondamment écrit sur les enjeux politiques qui touchent le Canada, dont les impôts et les dépenses gouvernementales, la sécurité du revenu à la retraite, la mobilité sociale et la compétitivité économique. Ses articles ont paru dans des journaux nationaux et régionaux du Canada dont le *The Globe and Mail* et le *National Post*, ainsi que dans d'importantes publications américaines dont *The Wall Street Journal* et le *National Review* en ligne. Il est également commentateur régulier à la télévision.

M. Speer est titulaire d'une maîtrise en histoire de l'Université Carleton et a poursuivi des études en histoire économique comme candidat au doctorat à l'Université Queen's.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé 6

Introduction 8

Qu'est-ce qu'une politique adaptée au milieu? 9

Le bien-fondé d'une stratégie axée sur les personnes 12

L'augmentation du nombre d'étudiants étrangers au canada 15

Les piliers des efforts de rétention du canada atlantique 18

Politiques et programmes 23

Leçons à l'intention des décideurs politiques 26

RÉSUMÉ

Le passage d'une économie axée sur la production des biens à une économie immatérielle favorise la formation de regroupements économiques dans nos grands centres et la désindustrialisation des petites localités rurales et éloignées. On s'attend donc à ce que les disparités économiques régionales augmentent au Canada en raison de ces changements structurels de notre économie.

Les efforts déployés par le passé pour soutenir les personnes et les endroits touchés par les disparités économiques régionales ont eu tendance à s'appuyer sur la redistribution sous forme de péréquation et d'assurance-emploi, ainsi que sur la mobilité de la main-d'œuvre sous forme d'incitatifs fiscaux ou de subventions de formation. La politique et les politiques reflétaient de la réticence envers des efforts plus actifs et plus ciblés visant à catalyser l'activité économique dans les collectivités touchées.

Pourtant, l'ampleur des tendances économiques actuelles et les retombées politiques qui les accompagnent ont amené les économistes et les experts en politiques à réexaminer le rôle des stratégies économiques adaptées au milieu pour soutenir l'investissement et l'emploi dans les collectivités peu performantes. De plus en plus de politiciens et politiciennes ont le sentiment que rester inactif n'est pas la solution face à des tendances économiques et politiques inquiétantes.

Les politiques adaptées au milieu présentent toutefois des risques, notamment celui de copinage, de distorsions et d'inefficacité. Le bilan des projets de « développement régional » au Canada et ailleurs est, au mieux, mitigé.

Les recherches menées par le Forum des politiques publiques[1] ont fait ressortir l'importance d'ancrer les stratégies adaptées au milieu dans le capital humain plutôt que dans ce qu'il convient d'appeler les « entreprises servant de point d'ancrage ». Les entreprises peuvent aller et venir, mais une masse critique de personnes talentueuses, dynamiques et entreprenantes continueront à produire de la valeur économique dans leurs collectivités.

Reste alors la question : comment ces endroits attirent-ils de telles personnes?

La bonne nouvelle est qu'ils le font déjà. Les établissements d'enseignement postsecondaire du Canada attirent des centaines de milliers d'étudiants étrangers chaque année et un nombre considérable d'entre eux poursuivent leurs études dans des endroits en transition économique comme le Cap-Breton, Moncton et Thunder Bay.

[1] Robert Asselin et Sean Speer, Une nouvelle étoile polaire : la compétitivité canadienne à l'ère de l'économie immatérielle, Forum des politiques publiques, 2019 https://ppforum.ca/wp-content/uploads/2019/04/UneNouvelle%C3%89toilePolaire-FPP-Avril2019-FR.pdf.

Transformer cet apport massif de capital humain en éventuels résidents permanents des villes canadiennes, particulièrement celles en difficulté économique, représente une possible contribution à une stratégie de développement économique axée sur les personnes pour le Canada. Mais la rétention des étudiants n'est guère assurée. Elle exige une plus grande coordination des opérations et des politiques entre les différents ordres de gouvernement, les établissements postsecondaires, les entreprises et la société civile.

Les universités et les collèges ont attiré ces étudiants dans leur collectivité. La responsabilité de les encourager à rester et à contribuer à l'économie et à la société locales ne saurait être dévolue uniquement à ces institutions. Cet effort doit être collectif.

Ce n'est pas une simple observation théorique. Des expériences régionales et locales sont en cours qui représentent des modèles pouvant être adoptés ailleurs au pays. Le Canada atlantique, en particulier, applique un modèle coordonné dans le but de retenir une part importante des étudiants étrangers qui y viennent pour étudier. Les premiers signes sont positifs et servent donc d'exemple pour le reste du pays.

Les autres provinces devraient s'inspirer du modèle du Canada atlantique et adopter des mesures opérationnelles et stratégiques semblables dans leurs efforts pour attirer et retenir les étudiants étrangers. Les pratiques exemplaires devraient être mises en commun avec la région de l'Atlantique et le reste du pays. La rétention des étudiants étrangers peut constituer un pilier clé d'un programme plus vaste visant à catalyser une activité économique durable et à long terme dans les collectivités rurales et les collectivités en difficulté économique partout au pays. Une telle démarche peut prendre la forme d'un programme axé sur les personnes et adapté au milieu pour le Canada.

INTRODUCTION

Un nouvel essai d'Alex Usher, spécialiste des politiques de l'enseignement postsecondaire, soulève des questions quant à la possibilité que l'accent mis sur les étudiants étrangers puisse saper l'engagement des établissements postsecondaires canadiens envers les missions locales ou axées sur la collectivité[2]. C'est une préoccupation légitime. Consacrer trop d'attention et de ressources aux étudiants étrangers pourrait se faire au détriment des étudiants canadiens et de l'engagement communautaire.

Pourtant, le fait de mettre l'accent sur les étudiants étrangers n'est pas tout à fait incompatible avec une orientation communautaire.

Si les universités et les collèges canadiens doivent garder un œil attentif sur cette tension potentielle lorsqu'ils appliquent un processus d'« internationalisation »[3], la rétention des étudiants étrangers peut constituer un pilier clé d'un programme plus vaste visant à catalyser une activité économique durable et à long terme dans les collectivités rurales et les collectivités en difficulté économique partout au pays. Il est possible que les deux priorités se renforcent mutuellement.

Une telle démarche peut prendre la forme d'un programme axé sur les personnes et adapté au milieu pour le Canada. Mais elle exige une plus grande coordination politique entre les différents ordres de gouvernement et les établissements postsecondaires.

La bonne nouvelle est que des expériences régionales et locales qui représentent des modèles pouvant être adoptés ailleurs au pays sont en cours. **Le Canada atlantique, en particulier, applique un modèle coordonné dans le but de retenir une part beaucoup plus importante des étudiants étrangers qui viennent ici pour étudier. Les premiers signes sont positifs.**

Les autres provinces peuvent s'inspirer du modèle du Canada atlantique et adopter des mesures opérationnelles et stratégiques semblables dans le cadre de leurs propres efforts pour attirer et retenir les étudiants étrangers.

Un tel programme tirerait des leçons des expériences en matière de politiques adaptées au milieu. Il ne s'agirait pas d'utiliser des subventions publiques ou des incitations ponctuelles pour attirer des entreprises dans des collectivités en détresse. Ce modèle s'est souvent avéré être une forme éphémère de développement économique. Au lieu de cela, une stratégie axée sur les personnes s'appuierait sur la formation d'une masse critique de gens talentueux, dynamiques et entreprenants comme source de développement économique durable et à long terme pour les collectivités rurales et celles en difficulté

[2] Alex Usher, "Do we want our universities to be local or international?", Options politiques (IRPP), 6 septembre 2019. https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/september-2019/do-we-want-our-universities-to-be-local-or-international/.

[3] Joe Friesen, "In Cape Breton, a dramatic rise in international students has transformed a school and a community", The Globe and Mail, 6 octobre 2019. https://www.theglobeandmail.com/canada/article-how-the-world-came-to-cape-breton-university/.

économique. Les étudiants étrangers dans les universités et collèges du Canada peuvent constituer la base clé d'une telle stratégie, et les efforts déployés à ce jour par le Canada atlantique peuvent servir de modèle aux décideurs politiques ailleurs au pays.

QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE ADAPTÉE AU MILIEU?

Les politiques adaptées au milieu ciblent les régions ou les collectivités peu performantes comme les régions économiquement défavorisées. L'idée sous-jacente est que l'allocation des ressources par le marché ne produit pas assez d'activité économique dans ces endroits. La politique publique pourrait jouer un rôle en poussant le marché à investir davantage et à créer plus d'emplois et en retour, améliorer la performance économique de ces régions[4].

Les politiques adaptées au milieu peuvent parfois avoir une nomenclature différente. Les gouvernements canadiens, par exemple, les ont souvent appelées « développement régional ». L'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada et l'Initiative fédérale de développement économique pour le nord de l'Ontario en sont des exemples dirigés au niveau fédéral. De nombreuses régions et municipalités ont également des organismes provinciaux et locaux de développement économique communautaire.

Peu importe le nom donné à un tel programme, l'hypothèse de base reste la même depuis plusieurs décennies.

Les politiques adaptées au milieu ont régulièrement été accueillies avec scepticisme par les spécialistes des politiques en raison des risques de copinage, de distorsions du marché et d'inefficacité. Le bilan des expériences avec de telles politiques, dans l'ensemble, était mitigé. Des études comme un rapport du C.D. Howe Institute publié en 2003 par Jack Mintz et Michael Smart ont mis en lumière des signes de la recherche de rente, de la politisation et de l'inefficacité globale du modèle de développement économique régional au Canada[5]. Le résultat d'une telle analyse a conduit les économistes et les experts en politiques à se focaliser plutôt sur les politiques axées sur les personnes (comme les programmes de soutien du revenu) et les politiques de mobilité de la main-d'œuvre (comme les

Plus de 60 % de la production économique et de l'emploi national proviennent des villes de 500 000 habitants. ou plus.

[4] Pour en savoir plus sur les politiques adaptées au milieu, voir David Neumark et Helen Simpson, "Placed-based policies", NBER Working Paper, 20 049, 2014. https://www.nber.org/papers/w20049.pdf.

[5] Mintz and Smart, Brooking no Favourites: A New Approach to Regional Development in Atlantic Canada, décembre 2003. http://homes.chass.utoronto.ca/~msmart/commentary_192.pdf.

subventions, les prêts ou les dépenses fiscales pour frais de déménagement).

L'on peut toutefois affirmer que les politiques adaptées au milieu connaissent un regain d'intérêt dans les milieux des politiques publiques.

Un récent article très médiatisé co-écrit par Benjamin Austin, Larry Summers et Ed Glaeser en est un exemple conceptuel[6]. L'adoption par l'administration Trump du modèle des zones d'opportunité aux États-Unis en est un exemple pratique[7].

Si les politiques adaptées au milieu connaissent un regain d'intérêt, c'est parce que l'on reconnaît de plus en plus la disparité économique régionale engendrée par l'économie moderne. Le passage d'une économie axée sur la production des biens à une économie immatérielle (fondée sur les actifs incorporels comme la propriété intellectuelle et les données) crée ce que les économistes appellent des « effets d'agglomération »[8]. C'est une façon compliquée de décrire la tendance croissante au regroupement économique dans un petit nombre de grands centres urbains. Comme exemples, l'on peut citer la Silicon Valley, Boston ou New York.

L'allocation efficace des ressources du marché pousse de plus en plus les investissements et l'activité économique vers ces endroits et néglige les régions et les collectivités ailleurs au pays. Il suffit de penser, par exemple, qu'aujourd'hui, plus de 60 % de la production économique et de l'emploi au Canada se trouvent dans des villes de 500 000 habitants et plus. Cela nous place au-dessus de la moyenne de l'OCDE, mais cela reste toujours incomplet. La ville de Toronto à elle seule compte pour environ 20 %[9]. Et sa part s'accroît compte tenu de la tendance de l'économie immatérielle vers ce que l'urbaniste Richard Florida a appelé l'« urbanisme du tout au vainqueur »[10].

Cette tendance à l'agglomération est amplifiée par un processus de tri du marché du travail. Les populations urbaines et rurales du Canada sont de plus en plus marquées par l'autosélection économique opérée par l'immigration et l'émigration. Étant donné que l'économie met plus d'accent sur les diplômes, les salaires liés au niveau de scolarité élevée continuent d'augmenter et font en sorte que les personnes ayant les aptitudes et les diplômes recherchés se regroupent dans un petit nombre de grands centres. Il en résulte une

[6] Austin, Summers et Glaeser, Saving the Heartland: Placed-Based Policies in 21st Century America, Brookings Institution, 2018. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/3_austinetal.pdf.

[7] Auteur inconnu, Briefing book: What are Opportunity Zones and how do they work?, Tax Policy Center, date inconnue. https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-opportunity-zones-and-how-do-they-work.

[8] Marco R. Di Tommaso, Daniele Paci, et Stuart O. Schweitzer, "The geography of intangibles", document de travail.

[9] OCDE, Panorama des régions et des villes de l'OCDE – Canada, 2018 https://www.oecd.org/cfe/CANADA-Regions-and-Cities-2018.pdf.

[10] Richard Florida, The New Urban Crisis, Martin Prosperity Institute, date inconnue. http://martinprosperity.org/media/Canadas-New-Urban-Crisis.pdf.

bifurcation économique croissante fondée sur le milieu, que le chercheur américain Will Wilkinson appelle le « fossé de la densité »[11].

Les grands centres urbains ne font que s'enrichir et, par conséquent, deviennent plus dynamiques. Mais les endroits que ces personnes ont quittés s'enlisent dans un cercle vicieux de stagnation et de déclin.

Le rôle de l'éducation est donc essentiel pour comprendre les disparités économiques régionales croissantes. L'avantage salarial lié à l'éducation au Canada est considérable. Le revenu médian des hommes en âge de travailler titulaires d'un baccalauréat est supérieur d'un tiers à celui des hommes qui ne possèdent qu'un diplôme d'études secondaires[12]. Ces rendements élevés des diplômes exacerbent l'inégalité spatiale au Canada, où l'écart en matière d'éducation entre les régions urbaines et rurales est le plus grand parmi les pays de l'OCDE[13].

Il en résulte une divergence économique croissante entre les centres urbains et les régions rurales du Canada. Les milieux ruraux accusent un retard sur toute une série d'indicateurs de l'économie et du marché du travail. Il suffit de penser, par exemple, que **l'emploi dans les régions rurales n'a pas encore repris après la récession de 2008-2009, alors qu'il a augmenté depuis lors de plus de 13 % dans les grands centres[14].**

Ces tendances séculaires au Canada et ailleurs ont donc amené les politiciens et politiciennes et les spécialistes des politiques à se focaliser sur la façon de catalyser l'activité économique à l'extérieur des grands centres. Cela implique une reconnaissance implicite du fait que le marché ne produira pas à lui seul suffisamment d'emplois et de possibilités dans les endroits peu performants et que la mobilité de la main-d'œuvre peut constituer une réponse nécessaire, mais insuffisante[15]. Dans les milieux intellectuels et politiques, on est de plus en plus enclin à penser que les politiques publiques pourraient avoir à intervenir pour pousser le marché à créer plus de possibilités dans les collectivités rurales et les collectivités en détresse économique.

---

[11] Will Wilkinson, The Density Divide: Urbanization, Polarization, and Populist Backlash, Niskanen Center, 6 juin 2019. https://www.niskanencenter.org/the-density-divide-urbanization-polarization-and-populist-backlash/.

[12] Statistique Canada, « La scolarité est-elle payante? Une comparaison des gains selon le niveau de scolarité au Canada et dans ses provinces et ses territoires » Recensement en bref, 29 novembre 2017. https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016024/98-200-x2016024-fra.cfm

[13] Sean Speer, Forgotten People and Forgotten Places: Canada's Economic Performance in the Age of Populism, Macdonald-Laurier Institute, août 2019. http://macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLI_Speer_ScopingSeries1_FWeb.pdf.

[14] Sean Speer, Forgotten People and Forgotten Places: Canada's Economic Performance in the Age of Populism, Macdonald-Laurier Institute, août 2019. http://macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLI_Speer_ScopingSeries1_FWeb.pdf.

[15] Richard Florida, "Why some Americans won't move, even for a higher salary", City Lab, 30 mai 2019. https://www.citylab.com/life/2019/05/moving-location-new-city-how-much-cost-mobile-rooted-stuck/590521/.

LE BIEN-FONDÉ D'UNE STRATÉGIE AXÉE SUR LES PERSONNES

Le regain d'intérêt pour les politiques adaptées au milieu ne change pas les risques qui y sont associés. Elles peuvent encore être exposées à certains des risques de perte décrits plus haut. Il est également vrai que le système canadien de transferts fiscaux interrégionaux comporte déjà une redistribution spatiale considérable sous forme de péréquation, d'assurance-emploi et d'autres programmes de redistribution.

De nouveaux efforts pour lutter contre la tendance croissante du marché à l'agglomération exigeront une planification, une conception et une mise en œuvre prudentes des politiques. Dans le cas contraire, les interventions en matière de politiques risquent de ne pas produire de meilleurs résultats et peuvent même entraîner d'importantes conséquences indésirables. Les bonnes intentions ne suffisent pas. La redynamisation économique adaptée au milieu nécessite des politiques bien conçues avec une probabilité raisonnable de succès.

Une récente conférence organisée par la Federal Reserve Bank of Boston visait en partie à déterminer les conditions et les caractéristiques de conception adéquates d'une politique adaptée au milieu[16]. Les données probantes semblent plaider en faveur de politiques neutres (non axées sur une entreprise ou un secteur en particulier) qui permettent l'expérimentation communautaire avec la participation des secteurs privé et sans but lucratif, et qui font l'objet d'une évaluation continue[17].

Plus de 40 % de la population en âge de travailler de Toronto (âgée de 25 à 64 ans) détiennent un baccalauréat ou plus; le taux de Halifax est de 35,2 % et celui du Cap-Breton est de 17,1 % seulement.

Plusieurs modèles de politiques adaptées au milieu valent la peine d'être explorés. Le modèle des zones d'opportunité aux États-Unis, par exemple, peut être appliqué au marché canadien[18]. Il est également possible que l'Initiative des supergrappes du gouvernement fédéral soit réorientée pour devenir un outil de développement régional[19].

[16] Federal Reserve Bank of Boston, "A House divided: Geographic disparities in twenty-first century America", 63e Conférence économique, 4 et 5 octobre 2019. https://www.bostonfed.org/housedivided2019/agenda/.

[17] David Neumark, "Place-based policies: Can we do better than Enterprise Zones?", Presentation (Federal Reserve Bank of Boston), 5 octobre 2019.

[18] Auteur inconnu, "What are Opportunity Zones and how do they work?", Tax Policy Center Briefing Book, date inconnue. https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-opportunity-zones-and-how-do-they-work.

[19] Matthew Seddon et Saad Usmani, "Superclusters: Lessons and Opportunities for Canada", Brookfield Institute for Innovation and Entrepreneurship, avril 2017. http://brookfieldinstitute.ca/wp-content/uploads/Superclusters-Lessons-Opportunities-for-Canada-BIIE-ICP.pdf.

Mais, comme expliqué dans Une nouvelle étoile polaire, il serait fort souhaitable que tout programme adapté au milieu soit fondé sur le capital humain[20]. La recherche révèle un lien positif entre le niveau du capital humain d'un pays et sa performance économique globale[21]. Il en va de même pour les régions[22], les collectivités[23], et les individus[24]. La preuve d'un lien positif entre le capital humain et la compétitivité est tout aussi évidente[25].

Prenons l'exemple de la Silicon Valley. Son principal point fort en tant que centre d'innovation est sa masse critique de personnes talentueuses, dynamiques et entreprenantes. Les entreprises y lancent leurs activités, s'y installent et prennent de l'expansion là-bas en raison de la richesse de son bassin de main-d'œuvre. D'autres personnes, à leur tour, y émigrent en raison du dynamisme, des possibilités et des avantages qu'une région ou une ville offre. Cette boucle de rétroaction positive produit ce que l'on appelle l'« effet de réseau », la convergence des talents stimulant et façonnant de plus en plus l'innovation. Une analyse attribue 70 % de la valeur du secteur technologique de la Silicon Valley à ces effets de réseau[26].

Ce point de vue a d'importantes répercussions sur l'élaboration de politiques adaptées au milieu. Les recherches montrent que les politiques qui ciblent les entreprises individuelles (parfois appelées « entreprises servant de point d'ancrage ») ne se sont généralement pas révélées efficaces – en particulier à long terme[27]. Un modèle plus durable consiste à mettre l'accent sur le développement du capital humain dans les endroits peu performants. Les entreprises viendront et partiront toujours en raison d'une multitude de facteurs, mais une masse critique de personnes talentueuses, dynamiques et entreprenantes peut produire des retombées plus étendues et plus durables. En d'autres termes, il est plus intéressant à long terme d'attirer des personnes comme Jeff Bezos dans une collectivité que d'être l'adjudicataire pour la construction d'un second siège d'Amazon.

Il est particulièrement important de former une main-d'œuvre plus instruite, étant donné que les collectivités en difficulté économique du Canada ont tendance à avoir un niveau de scolarité inférieur à celui des centres plus dynamiques. Il suffit de penser que plus de 40 % de la population en âge de travailler de Toronto (âgée

---

[20] Robert Asselin et Sean Speer, Une nouvelle étoile polaire : la compétitivité canadienne à l'ère de l'économie immatérielle, Forum des politiques publiques, 2019 https://ppforum.ca/wp-content/uploads/2019/04/UneNouvelle%C3%89toilePolaire-FPP-Avril2019-FR.pdf.

[21] Forum économique mondial, The Global Human Capital Report, 2017: Preparing People for the Future of Work, 2017. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Human_Capital_Report_2017.pdf.

[22] Diebolt, C. et R. Hippe. 28 juillet 2018. The long-run impact of human capital on innovation and economic development in the regions of Europe. Applied Economics, 51:5, p. 542-563.

[23] Abel, J. R. et T. M. Gabe. Juillet 2008. Human Capital and Economic Activity in Urban America. Federal Reserve Bank of New York. Staff Report no. 332. Révisé en février 2010.

[24] Wilding, C. et M. Hillier. 15 avril 2013. How human capital drives Canada's cities. *The Globe and Mail*.

[25] Martin, R. Juin 2011. Canada's innovation imperative. The Institute for Competitiveness & Prosperity; and Whitehurst, G. J. Juin 2010. Spurring Innovation Through Education: Four ideas. Policy Brief, No. 174. The Brookings Institution.

[26] Currier, J. 28 novembre 2017. 70% of Value in Tech is Driven by Network Effects. NFX.

[27] David Neumark et Helen Simpson, "Do place-based policies matter?" FRBSF Economic Letter, 2015. https://www.frbsf.org/economic-research/files/el2015-07.pdf.

de 25 à 64 ans) détiennent un baccalauréat ou plus; le taux de Halifax est de 35,2 % et celui du Cap-Breton est de 17,1 % seulement[28]. Il va de soi que les deux premières sont les mieux placées pour participer à l'économie immatérielle où les compétences cognitives et les diplômes connexes sont très recherchés[29].

Il s'ensuit que les décideurs politiques devraient placer le capital humain au centre de toute stratégie adaptée au milieu. On pourrait même reformuler ce concept pour parler de programme axé sur les personnes. Les données probantes nous indiquent que c'est finalement le meilleur moyen d'aider à catalyser une activité économique durable et à long terme dans les collectivités rurales et en détresse économique du Canada.

[28] Statistique Canada, La scolarité au Canada : faits saillants du Recensement de 2016. https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171129/dq171129a-fra.htm; et Statistique Canada, Scolarité – Faits saillants en tableaux, Recensement de 2016. https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hlt-fst/edu-sco/Tableau.cfm?Lang=F&T=22&Geo=00&view=3&age=2&sex=1&SP=1.

[29] Charles Hulten, "The importance of education and skill development for economic growth in the information age", NBER document de travail, novembre 2017. http://econweb.umd.edu/~hulten/files/the-importance-of.pdf.

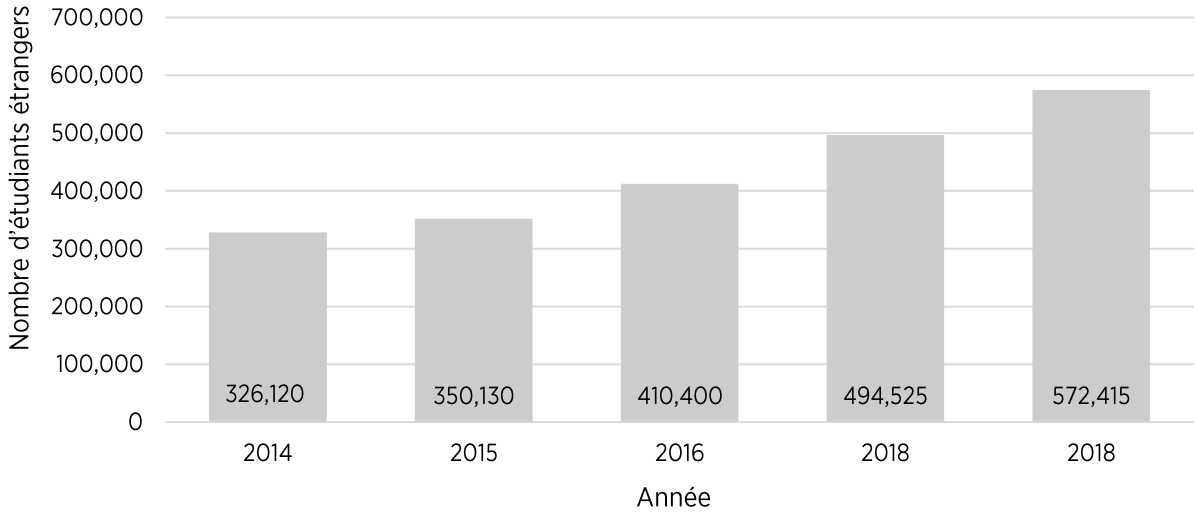
L'AUGMENTATION DU NOMBRE D'ÉTUDIANTS ÉTRANGERS AU CANADA

L'attention croissante portée au potentiel des politiques adaptées au milieu est une coïncidence, car le nombre d'étudiants étrangers a considérablement augmenté dans l'ensemble du pays, comme nous l'expliquons dans cette section. Pourtant jusqu'à récemment, les deux éléments n'étaient pas liés dans l'esprit des décideurs politiques.

Les données de Statistique Canada montrent que le nombre d'étudiants étrangers inscrits dans des établissements d'enseignement postsecondaire canadiens a augmenté régulièrement au cours des deux dernières décennies. En fait, leur nombre s'est accru plus rapidement que celui des étudiants canadiens.

Le nombre d'étudiants étrangers titulaires d'un permis d'études canadien a atteint 572 415 en 2018. C'est une hausse par rapport aux 492 545 en 2017, soit une augmentation de 75 % depuis 2014 (voir la figure 1)[30].

FIGURE 1 : ÉTUDIANTS ÉTRANGERS AU CANADA PAR ANNÉE, TOUS NIVEAUX D'ÉTUDES, 2014-2018



Source : Auteur inconnu, "International students in Canada," Canadian Bureau for International Education, août 2018. https://cbie.ca/wp-content/uploads/2018/09/International-Students-in-Canada-ENG.pdf; et auteur inconnu, "Canadian foreign student enrollment took another big jump in 2018," ICEF Monitor, 20 février 2019. https://monitor.icef.com/2019/02/canadas-foreign-student-enrolment-took-another-big-jump-2018/.

[30] Auteur inconnu, "Canadian foreign student enrollment took another big jump in 2018", ICEF Monitor, 20 février 2019. https://monitor.icef.com/2019/02/canadas-foreign-student-enrolment-took-another-big-jump-2018/.

Plus de la moitié de ces étudiants proviennent de la Chine ou de l'Inde. La plupart se concentrent dans les établissements d'enseignement postsecondaire des grands centres urbains[31]. Par exemple, un étudiant sur cinq de premier cycle de l'Université de Toronto est étranger. Le taux est d'un sur trois pour le Collège Centennial[32].

Mais cela ne signifie pas pour autant que les petits établissements ou les établissements régionaux ne sont pas également en concurrence pour attirer les étudiants étrangers. La tendance est peut-être moins marquée par rapport aux grands centres, mais les universités et les collèges comme l'Université Memorial, l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard et l'Université du Cap-Breton ont aussi considérablement augmenté leurs effectifs d'étudiants étrangers. L'Université du Cap-Breton, par exemple, est maintenant le chef de file national avec une population estudiantine étrangère qui représente environ les deux tiers de l'ensemble de ses étudiants[33].

Pourquoi l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers? Les considérations financières sont un facteur important. Les droits de scolarité des étudiants étrangers ont tendance à ne pas être réglementés, contrairement à ceux des étudiants nationaux qui sont fortement contrôlés en raison de directives gouvernementales. Les étudiants étrangers constituent donc une source importante de revenus pour les établissements d'enseignement postsecondaire, grands et petits. Les universités et collèges canadiens s'efforcent par conséquent d'attirer des étudiants étrangers, dont les droits de scolarité sont généralement de deux à six fois plus élevés que ceux des étudiants nationaux[34].

Il n'est donc pas surprenant que les recettes provenant des droits de scolarité des étudiants étrangers en Ontario, par exemple, aient plus que doublé entre 2011-2012 et 2015-2016[35]. L'augmentation du nombre d'étudiants étrangers a fait grimper les recettes de l'Université du Cap-Breton de près de 40 % au cours de la dernière année seulement[36]. Le gouvernement fédéral estime que la contribution globale des étudiants étrangers (au titre des droits de scolarité, de l'hébergement et des autres dépenses) dépasse 21 milliards de dollars par an[37].

---

[31] Auteur inconnu, "Over reliant on China and India, Canada plans to diversify international student pool", SI News, 11 septembre 2019. https://www.studyinternational.com/news/international-students-canada-diversity/.

[32] Josh Dehaas, "Why Ontario universities shouldn't rely on international students", TVO.org, 15 août 2018. https://www.tvo.org/article/why-ontario-universities-shouldnt-rely-on-international-students.

[33] Joe Friesen, "In Cape Breton, a dramatic rise in international students has transformed a school and a community", *The Globe and Mail*, 6 octobre 2019. https://www.theglobeandmail.com/canada/article-how-the-world-came-to-cape-breton-university/.

[34] Joe Friesen, "In Cape Breton, a dramatic rise in international students has transformed a school and a community", *The Globe and Mail*, 6 octobre 2019. https://www.theglobeandmail.com/canada/article-how-the-world-came-to-cape-breton-university/.

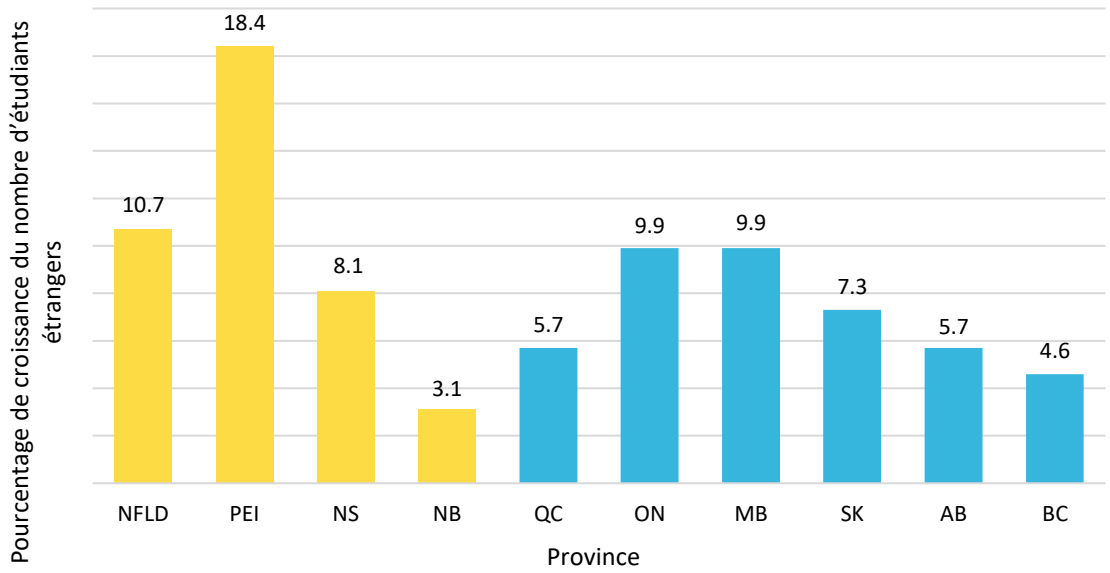
[35] Mike Crawley, "Universities grow more reliant on foreign student fees", CBC.ca, 12 juillet 2017. https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/international-students-universities-ontario-tuition-1.4199489.

[36] Joe Friesen, "In Cape Breton, a dramatic rise in international students has transformed a school and a community", *The Globe and Mail*, 6 octobre 2019. https://www.theglobeandmail.com/canada/article-how-the-world-came-to-cape-breton-university/.

[37] Gouvernement du Canada, Miser sur le succès : la Stratégie en matière d'éducation internationale (2019-2024) https://www.international.gc.ca/education/strategy-2019-2024-strategie.aspx?lang=fra.

Les données sur le nombre des étudiants étrangers et les répercussions financières sur la région de l'Atlantique peuvent être plus difficiles à trouver. Cependant, nous disposons de données sur les nouveaux étudiants étrangers dans les provinces pour la décennie allant de 2006 à 2015. L'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve–et–Labrador et la Nouvelle-Écosse ont affiché les taux de croissance les plus élevés d'étudiants étrangers au cours de cette période (voir la figure 2).

FIGURE 2 : CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DU NOMBRE D'ÉTUDIANTS ÉTRANGERS PAR PROVINCE, 2006-2015



Source: Michael Haan, Victoria Esses, Federico Eichelmann-Lombardo, et Jonathon Amoyaw, "International student recruitment and retention in Canada," présentation, date inconnue. http://p2pcanada.ca/wp-content/blogs.dir/1/files/2018/04/02-Michael-Haan.pdf.

Selon des estimations récentes tirées d'une étude réalisée pour le compte du Conseil atlantique des ministres de l'Éducation et de la Formation, le nombre d'étudiants étrangers a augmenté de près de 80 % dans la région depuis 2010[38]. Plus de 25 000 étudiants étrangers détiennent actuellement un permis d'études au Canada atlantique et plus de 14 000 fréquentent cette année des établissements postsecondaires de la région[39]. Cela a un effet économique local considérable. Par exemple, les estimations d'une étude commandée en 2017 par le Council of Nova Scotia University Presidents indiquent que les

[38] Gouvernement du Nouveau-Brunswick, « Les étudiants étrangers contribuent de manière importante à l'économie de la région de l'Atlantique », communiqué, 28 février 2018. https://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/education_postsecondaire_formation_et_travail/nouvelles/communique.2018.02.0220.html.

[39] Association des universités de l'Atlantique, "2017 international graduate study: The graduate experience – one year later", diapositive, juillet 2017. https://www.atlanticuniversities.ca/sites/default/files/documents/Website%20v.%20International%20Graduate%20Study%20FINAL.pdf.

dépenses des étudiants étrangers dans la province représentaient le quatrième plus grand produit d'exportation de la province[40].

La principale leçon à retenir est que les établissements d'enseignement postsecondaire du Canada – notamment les universités et les collèges – attirent de plus en plus d'étudiants étrangers chaque année, ce qui a des répercussions économiques considérables à court terme. Le nombre cumulé d'étudiants étrangers équivaut à la population de la dixième grande ville du Canada en importance[41]. Cela représente un agglomérat massif, mais disparate de capital humain réparti dans tout le pays, et la plus grande partie du Canada atlantique participe à cette tendance.

LES PILIERS DES EFFORTS DE RÉTENTION DU CANADA ATLANTIQUE

Par conséquent, il serait erroné d'avoir une vision réductrice de l'importance du taux d'inscription des étudiants étrangers au Canada. Il ne devrait pas seulement être question d'améliorer les effectifs des universités et des collèges canadiens à court terme. Il est fort souhaitable d'envisager la question de façon beaucoup plus ambitieuse. Mais cela exigera un dialogue plus étroit entre les établissements d'enseignement postsecondaire et les collectivités dans lesquelles ils sont situés.

Jusqu'à présent, la hausse du nombre d'étudiants étrangers a souvent été considérée comme relevant principalement des établissements postsecondaires. La participation des autres ordres de gouvernement a été secondaire. La question des étudiants étrangers a été examinée sous l'angle du renforcement et du soutien des universités et des collèges et, ce faisant, de la réduction des déficits budgétaires potentiels. Les étudiants étrangers n'ont pas été considérés comme faisant partie d'un programme économique plus vaste.

L'inverse est également vrai. De même, les universités et les collèges n'ont pas accordé beaucoup d'attention à la façon dont ils peuvent profiter de l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers pour stimuler les économies locales. Comme l'a déclaré Michael Haan, professeur de sociologie à l'Université Western : « la plupart des universités canadiennes ne se considèrent traditionnellement pas comme faisant partie de la machine de croissance démographique. Elles se contentent d'être des établissements d'enseignement[42]. »

---

[40] Gardner Pinfold, Export Value of Nova Scotia Universities, novembre 2017. https://www.atlanticuniversities.ca/sites/default/files/documents/CONSUPReports/University%20Export%20Value%20NS%202017.pdf.

[41] Statistique Canada, « Chiffres de population et des logements – Faits saillants en tableaux, Recensement de 2016 ». https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hlt-fst/pd-pl/Tableau.cfm?Lang=Fra&T=801&SR=1&S=3&O=D&RPP=25&PR=0&CMA=0&CSD=0&TABID=2.

[42] Holly McKenzie-Sutter, "Breath of fresh air: East Coast looks to international students to revive region", *La Presse canadienne*, 18 décembre 2018. https://atlantic.ctvnews.ca/breath-of-fresh-air-east-coast-looks-to-international-students-to-revive-region-1.4222421.

Le nombre annuel de nouveaux immigrants économiques au Canada se situe autour de 192 000[43]. La population estudiantine étrangère totale est donc trois fois plus importante que les objectifs en matière d'immigration économique. Ainsi, il y a tout lieu de s'efforcer autant de retenir les étudiants que de les attirer comme nous le faisons actuellement.

La bonne nouvelle est que cela commence à changer. On reconnaît de plus en plus que la hausse du nombre d'étudiants étrangers ne doit pas être considérée uniquement comme un moyen de résoudre les déficits budgétaires des universités et des collèges et qu'il est possible de tirer parti des efforts des établissements pour attirer ces étudiants dans le cadre d'un programme plus vaste adapté au milieu. Comme le fait remarquer le professeur Haan : « le Canada souffre d'un déficit démographique, mais le Canada atlantique en est particulièrement touché, et ces étudiants étrangers pourraient faire partie de la solution.[44] »

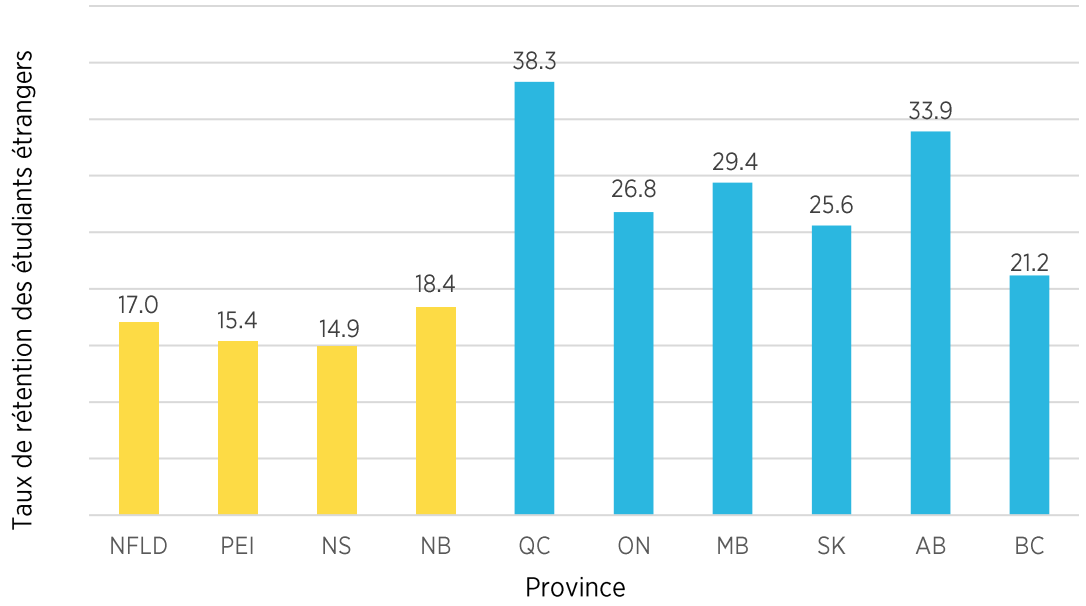
Voyons les choses sous cet angle : ces universités et ces collèges attirent et instruisent dans ces grandes et petites villes des personnes qui, autrement, n'y vivraient pas. Ils ont en effet accompli la moitié du travail d'un programme axé sur les personnes. Il revient maintenant à ces endroits – y compris au gouvernement, aux entreprises et à la société civile – d'effectuer l'autre moitié en les encourageant à rester.

Le défi vient du fait que le bilan du Canada en matière de rétention n'a pas été aussi impressionnant qu'en ce qui concerne l'attraction. La moyenne nationale de rétention (mesurée par la déclaration des impôts un an après la fin de la scolarité) était de 27,4 % pour la période de 2004 à 2015. Celle du Québec était la plus élevée, soit 38,3 %. Celle de la Nouvelle-Écosse était la plus faible, soit 14,96 %. Les provinces de l'Atlantique enregistrent les taux de rétention les plus bas au cours de cette période (figure 3).

[43] Avis – Renseignements supplémentaires – Plan des niveaux d'immigration pour 2019-2021. https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/avis/renseignements-supplementaires-niveaux-immigration-2019.html.

[44] Holly McKenzie-Sutter, "Breath of fresh air: East Coast looks to international students to revive region", *La Presse canadienne*, 18 décembre 2018. https://atlantic.ctvnews.ca/breath-of-fresh-air-east-coast-looks-to-international-students-to-revive-region-1.4222421.

FIGURE 3 : TAUX ANNUELS MOYENS DE RÉTENTION DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS PAR PROVINCE (2004-2015)



Source : Michael Haan, Victoria Esses, Federico Eichelmann-Lombardo, et Jonathon Amoyaw, "International student recruitment and retention in Canada," présentation, date inconnue. http://p2pcanada.ca/wp-content/blogs.dir/1/files/2018/04/02-Michael-Haan.pdf.

La situation du Canada n'est pas unique à cet égard. D'autres pays, comme les États-Unis, ont connu des difficultés similaires. Selon un rapport publié en 2014 par la Brookings Institution, 45 % des étudiants étrangers diplômés ont pu faire prolonger leur visa pour travailler dans la région métropolitaine de leur établissement universitaire[45]. Pourtant, selon une analyse réalisée en 2016 par l'économiste Giovanni Peri, sur 100 étudiants étrangers formés dans un État, aucun ne travaillait dans cet État cinq ans après avoir obtenu son diplôme[46].

En fin de compte, la mise en place de mesures stratégiques et opérationnelles plus efficaces est nécessaire pour tirer parti du capital humain des étudiants étrangers et en faire des résidents permanents éventuels dans le cadre d'une stratégie axée sur les personnes et adaptée au milieu en faveur des collectivités rurales et en détresse économique.

La plupart des gouvernements et des établissements d'enseignement postsecondaire du Canada atlantique font preuve de leadership national sur cette question. Ils sont les premiers à voir le lien entre l'attraction et la rétention des étudiants étrangers et l'atteinte des objectifs généraux de développement économique. Les

[45] Neil Ruiz, *The Geography of Foreign Students in U.S. Higher Education: Origins and Destinations,* Brookings Institution, 2014. https://www.brookings.edu/interactives/the-geography-of-foreign-students-in-u-s-higher-education-origins-and-destinations/#/M10420.
[46] Giovanni, Peri, Gaetano Basso, et Sara McElmurry, *Opportunity Lost: The Economic Benefit of Retaining Foreign-Born Students in Local Economies,* The Chicago Council on Global Affairs, 2016. https://www.thechicagocouncil.org/publication/opportunity-lost-economic-benefit-retaining-foreign-born-students-local-economies.

dirigeants du secteur de l'enseignement postsecondaire, les décideurs politiques et les autres parties prenantes de la région ont reconnu la nécessité de combler l'écart entre l'attraction et la rétention des étudiants étrangers si le Canada atlantique veut tirer parti de ces étudiants dans le cadre d'une stratégie adaptée au milieu[47].

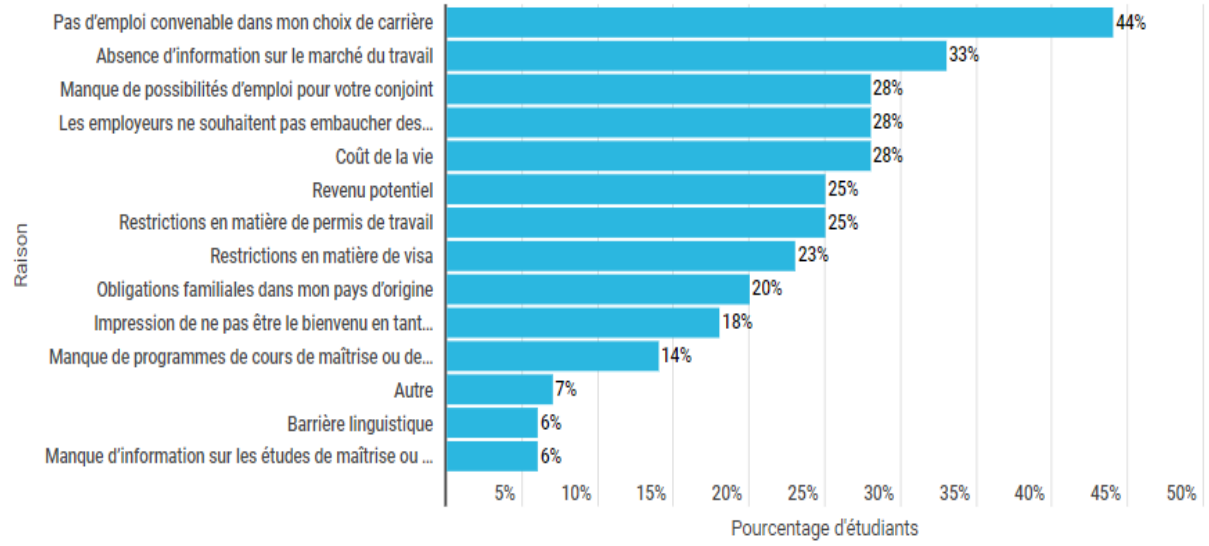
La première étape a consisté à cerner les possibilités. La deuxième était de comprendre ce qui éclairait et déterminait les choix des étudiants quant à l'endroit où ils allaient s'installer après l'obtention de leur diplôme. La troisième et dernière étape consistait à entreprendre une action concertée – entre notamment les établissements d'enseignement postsecondaire, les gouvernements, les entreprises et la société civile – pour retenir les étudiants étrangers.

L'exercice a été lent et minutieux. Toutefois, les premiers signes sont positifs. L'expérience du Canada atlantique peut donc être une leçon salutaire pour d'autres régions du pays.

Comprendre les données et les écrits sur les facteurs qui éclairent et déterminent les choix des étudiants quant à l'endroit où ils souhaitent s'installer est essentiel pour concevoir un plan efficace favorisant un taux plus élevé de rétention. Les établissements d'enseignement postsecondaire et les gouvernements régionaux du Canada atlantique ont réalisé divers sondages pour mieux comprendre ces enjeux. Un sondage réalisé en 2017 auprès de 2081 étudiants étrangers de la région a révélé que les considérations relatives au marché du travail – notamment l'accès à un emploi convenable – constituent leur principale raison de quitter la région après l'obtention de leur diplôme (voir la figure 4).

[47] Jennifer Wesman, "The road to retention: Study and Stay program helping Nova Scotia retain international students", *Chronicle Herald*, 21 mai 2019. https://www.thechronicleherald.ca/more/business-voice/the-road-to-retention-study-and-stay-program-helping-nova-scotia-retain-students-312324/.

FIGURE 4 : FACTEURS QUI POUSSENT LES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS À QUITTER LE CANADA ATLANTIQUE (2017) [48]



Source: Kelly Toughill, "Keeping international students in Atlantic Canada: EduNova's big experiment," Public Policy Forum, April 15, 2019. https://ppforum.ca/articles/keeping-international-students-in-atlantic-canada-edunovas-big-experiment/.

Il est également difficile de naviguer dans le système d'immigration – notamment de passer d'un visa d'étudiant à un visa de travail. Les gouvernements successifs ont pris des mesures pour améliorer le système, mais les recherches mettent encore en évidence un manque de services d'établissement, des complexités administratives et un manque de connaissances de la part des étudiants étrangers[49].

Le dernier enjeu est ce que l'on pourrait qualifier de facteurs « subjectifs », comme les liens communautaires. Par exemple, une étude a révélé que les étudiants étrangers ayant des amis canadiens étaient près de 1,5 fois plus susceptibles de demander la résidence permanente que ceux dont les amis se limitaient à d'autres étudiants étrangers[50]. Une autre étude a révélé que l'absence de réseaux professionnels dans la collectivité – ce qu'on pourrait appeler le « capital social » – constitue un autre obstacle à la recherche d'un emploi et aux occasions de socialiser[51]. Il est révélateur qu'une consultation auprès d'étudiants étrangers, organisée par la

[48] Kelly Toughill, "Keeping international students in Atlantic Canada: EduNova's big experiment", Forum des politiques publiques, 15 avril 2019. https://ppforum.ca/articles/keeping-international-students-in-atlantic-canada-edunovas-big-experiment/.

[49] Zaheer A. Dauwer, Assessing Canada's Support of International Students: A Comprehensive Review of Canada's Retention and Settlement of its "Model Immigrants", Ryerson Working Paper, octobre 2018. https://www.ryerson.ca/content/dam/rcis/documents/Dauwer_Z_A_(2018)_Assessing_Canada%27s_Support_of_International_Students_A_Comprehensive_Review_of_Canada%27s_Retention_and_Settlement_of_its_%22Model_Immigrants%22_RCIS_Working_Paper_No_2018_2_Ryerson_Centre_for_Immigration_and_Settlement.pdf.

[50] Victoria Esses et al., Retaining International Students in Canada Post-Graduation: Understanding the Motivations and Drivers of the Decision to Stay, Bureau canadien de l'éducation internationale, juin 2018. https://cbie.ca/wp-content/uploads/2018/06/Intl-students-post-graduation-RiB-8-EN-1.pdf,

[51] Zaheer A. Dauwer, Assessing Canada's Support of International Students: A Comprehensive Review of Canada's Retention and Settlement of its "Model Immigrants", Ryerson Working Paper, octobre 2018. https://www.ryerson.ca/content/dam/rcis/documents/Dauwer_Z_A_(2018)_Assessing_Canada%27s_Support_of_International_

Halifax Region Immigration Strategy ait constaté que 89 % d'étudiants ayant « de solides racines sociales et communautaires » avaient l'intention de demeurer dans la province[52].

Certains de ces enjeux et défis peuvent être relevés au niveau des établissements d'enseignement postsecondaire. Mais la plupart ne le peuvent pas. C'est un aperçu déterminant de l'enquête menée au Canada atlantique sur les facteurs qui éclairent et façonnent les décisions des étudiants et partant, la manière de concevoir une stratégie efficace de rétention.

L'une des principales leçons à retenir est que la responsabilité de la rétention des étudiants étrangers ne peut pas simplement incomber aux établissements d'enseignement postsecondaire. Leur mission première est d'attirer les étudiants, de leur offrir une solide formation et de leur permettre de vivre une expérience positive. Ils ont apporté une énorme contribution en attirant ces étudiants dans leurs collectivités et en investissant dans leur capital humain. La rétention des étudiants étrangers ou l'atteinte des objectifs généraux de développement économique n'incombe pas uniquement aux établissements d'enseignement postsecondaire. Cela passe nécessairement par un partenariat avec les gouvernements, les entreprises et la société civile.

POLITIQUES ET PROGRAMMES

Compte tenu de ce qui précède, les provinces de l'Atlantique ont adopté des mesures opérationnelles et stratégiques pour soutenir les étudiants étrangers dans leur collectivité et pour les encourager à y rester comme résidents permanents. Les mesures forment un train d'initiatives provinciales distinctes et de collaborations conjointes à laquelle participe le gouvernement fédéral. Ces éléments communs constituent la base de la Stratégie de croissance pour l'Atlantique, une stratégie pluriannuelle comportant un partenariat entre Ottawa et les gouvernements provinciaux de la région et touchant plusieurs leviers de politiques publiques, notamment les programmes liés à l'immigration, à l'innovation et à l'exportation[53].

L'un des principaux éléments de la stratégie de croissance est le Programme pilote d'immigration au Canada atlantique, qui prévoit un processus simple d'accession à la résidence permanente pour les travailleurs hautement qualifiés en général et les étudiants étrangers en particulier qui souhaitent s'installer ou rester

Students_A_Comprehensive_Review_of_Canada%27s_Retention_and_Settlement_of_its_%22Model_Immigrants%22_RCIS_Working_Paper_No_2018_2_Ryerson_Centre_for_Immigration_and_Settlement.pdf.

[52] Zaheer A. Dauwer, Assessing Canada's Support of International Students: A Comprehensive Review of Canada's Retention and Settlement of its "Model Immigrants", Ryerson Working Paper, octobre 2018. https://www.ryerson.ca/content/dam/rcis/documents/Dauwer_Z_A_(2018)_Assessing_Canada%27s_Support_of_International_Students_A_Comprehensive_Review_of_Canada%27s_Retention_and_Settlement_of_its_%22Model_Immigrants%22_RCIS_Working_Paper_No_2018_2_Ryerson_Centre_for_Immigration_and_Settlement.pdf.

[53] Pour en savoir plus sur la Stratégie de croissance pour l'Atlantique, cliquez sur le lien suivant : http://www.acoa-apeca.gc.ca/ags-sca/eng/atlantic-growth.html

dans la région[54]. Les paramètres de base permettent aux employeurs régionaux d'identifier les immigrants éventuels en fonction des besoins du marché et d'accélérer les délais de traitement.

Le Programme pilote d'immigration au Canada atlantique semble prometteur. En octobre 2018, plus de 3000 offres d'emploi avaient été proposées dans le cadre dudit programme, dont près de la moitié concentrée au Nouveau-Brunswick[55]. La plupart de ces étudiants étrangers font partie de la catégorie des travailleurs hautement qualifiés plutôt que de celle des diplômés récents, raison pour laquelle il y a eu des appels en faveur de réformes – notamment le prolongement du délai de présentation d'une demande par les étudiants, qui a été adopté récemment par le gouvernement fédéral. Il est utile de continuer à surveiller le programme pilote, afin de déterminer s'il peut être étendu à d'autres régions du pays ainsi que la manière de procéder. Par exemple, l'Institut des politiques du Nord, basé à Thunder Bay, a préconisé une initiative similaire pour le nord de l'Ontario, que le gouvernement fédéral a lancée récemment[56].

Le programme *Étudier pour m'y établir* de la Nouvelle-Écosse est l'exemple le plus connu d'une initiative provinciale ou régionale coordonnée visant à retenir les étudiants étrangers dans la collectivité où ils étudient[57].

Le programme, qui est géré par EduNova, une association coopérative sans but lucratif, en partenariat avec les établissements d'enseignement postsecondaire de la province, offre une vaste gamme de services de soutien aux étudiants étrangers de la province pendant leur dernière année d'études. L'objectif est de les aider à acquérir les compétences et les réseaux qui leur permettront de s'intégrer au marché du travail local ou régional. En particulier, le programme *Étudier pour m'y établir* met l'accent sur les aspects suivants :

- Adaptation culturelle et sociale
- Communication professionnelle
- Réseautage et relations professionnelles
- Soutien à la carrière et au marché du travail
- Accès aux ressources et au soutien en matière d'immigration
- Mentorat

---

[54] Kelly Toughill, « Les changements apportés au Programme pilote d'immigration au Canada atlantique sont bien accueillis, mais il en faut davantage », Forum des politiques publiques, date inconnue. https://ppforum.ca/fr/articles/les-changements-apportes-au-programme-pilote-dimmigration-au-canada-atlantique-sont-bien-accueillis-mais-il-en-faut-davantage/.

[55] Kelly Toughill et Yongmei Wang, "Atlantic Immigration Pilot by the numbers", Forum des politiques publiques, date inconnue. https://ppforum.ca/articles/atlantic-immigration-pilot-by-the-numbers-pr-admissions-lag-job-offers-and-work-permits/.

[56] Jamie-Lee McKenzie, "Positive reaction in Northern Ontario to federal immigration pilot program", CBC.ca, 25 janvier 2019.https://www.cbc.ca/news/canada/sudbury/immigration-pilot-rural-northern-communities-1.4992070.

[57] Pour en savoir davantage sur le programme Étudier pour m'y établir, cliquez sur le lien suivant : https://studynovascotia.ca/study-and-stay/.

Le modèle s'est révélé prometteur depuis son lancement en 2016. Chaque année, le programme cible 50 étudiants étrangers, tout en mettant un accent particulier sur les étudiants en provenance de la Chine, de l'Inde et des Philippines. Plus de 80 % de la cohorte initiale de 2016 se trouvent toujours en Nouvelle-Écosse, ce qui dépasse de loin le taux de rétention habituelle de la province, qui est d'environ 15 %[58].

Son succès semble reposer sur le modèle holistique et individualisé du programme. La combinaison des soutiens « concrets » et « informels » cible intentionnellement les différents obstacles qui poussent les étudiants étrangers à partir après l'obtention de leur diplôme. Par exemple, l'accent mis sur la création d'un réseau de pairs et d'un réseau professionnel, à l'extérieur du campus et au sein de la collectivité, constitue un moteur essentiel du programme.

EduNova étend désormais le programme à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve—et—Labrador. Le programme s'adaptera aux circonstances et aux besoins de chacune des provinces, mais les fonctionnalités et les paramètres de base refléteront le modèle de la Nouvelle-Écosse. Pour ce faire, le programme s'appuiera sur certaines des initiatives déjà en cours dans ces provinces – notamment la stratégie ambitieuse de croissance démographique du Nouveau-Brunswick[59] et les réformes de Terre-Neuve—et—Labrador, afin de faciliter la transition de ses étudiants étrangers vers le programme des candidats à l'immigration[60].

Le point essentiel est que les provinces de l'Atlantique ne sont pas passives ou ne s'attendent pas à ce que les établissements d'enseignement postsecondaire de la région assument l'entière responsabilité des activités liées à la rétention des étudiants étrangers. C'est un effort concerté auquel participent les établissements d'enseignement postsecondaire, les divers ordres de gouvernement, les entreprises et la société civile. Il s'agit d'un ensemble d'initiatives ambitieuses, concertées et ascendantes qui visent à donner aux étudiants étrangers les compétences et les réseaux dont ils ont besoin pour s'épanouir dans leur communauté d'adoption.

[58] Shaina Luck, "More international students choosing to stay in N.S. after studies", CBC.ca, 11 février 2019.https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/international-students-study-stay-ivany-report-1.5013009.

[59] Gouvernement du Nouveau-Brunswick, New Beginnings : A Population Growth Strategy for New Brunswick, 2019-2024. https://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/petl-epft/PDF/PopGrowth/Population_growth_strategy.pdf.

[60] Eman Katem, "Newfoundland gives select international graduates easier access to immigration", Canada Study News, 21 décembre 2017. https://www.canadastudynews.com/2017/12/21/newfoundland-gives-select-international-graduates-easier-access-to-immigration/.

LEÇONS À L'INTENTION DES DÉCIDEURS POLITIQUES

L'expérience du Canada atlantique a permis de tirer quelques leçons clés susceptibles d'éclairer les dirigeants du secteur de l'enseignement postsecondaire, les décideurs politiques et les bâtisseurs communautaires ailleurs dans le pays. Il convient d'en souligner trois.

La première leçon est qu'un modèle efficace doit reposer sur des faits. Il ne saurait se limiter à des hypothèses et des suppositions de la part des décideurs politiques, à Ottawa ou dans les capitales provinciales, ou des dirigeants d'entreprises locales et de la société civile peu susceptibles de comprendre l'expérience des étudiants étrangers. Les annonces pompeuses ou les objectifs arbitraires sont voués à l'échec.

Les décideurs politiques doivent commencer par interroger les étudiants sur leurs expériences et sur ce qui éclaire et détermine leurs choix. La vérité est que les facteurs sont nombreux – y compris les considérations « objectives » et « subjectives » – et les mesures opérationnelles et stratégiques efficaces devront avoir pour objectif d'examiner tous ces facteurs. Cela nécessite le type de processus délibératif qui a conduit au programme *Étudier pour m'y établir* de la Nouvelle-Écosse et qui éclaire son expansion dans toute la région.

C'est facile à dire, mais difficile à réaliser. Le monde politique a tendance à élaborer des politiques expéditives et à faire des annonces fortement médiatisées. C'est en avançant prudemment, en s'appuyant sur les essais et les erreurs et en ancrant leurs programmes dans les faits que la Nouvelle-Écosse et maintenant d'autres provinces de l'Atlantique ont réussi. Les autres provinces et territoires devraient résister à la tentation des victoires à court terme et suivre la même approche.

La deuxième leçon est qu'un modèle efficace doit s'inspirer des liens et des relations interpersonnels. La rétention des étudiants ne peut être assurée par l'entremise de sites Web, de centres d'appels ou de nouvelles applis. Persuader quelqu'un de vivre indéfiniment loin de sa famille et de sa culture n'est pas chose aisée. Cela ne peut être réalisé qu'au moyen de contacts personnels, de dîners, d'appels téléphoniques et d'une formation individualisée. Comme l'explique la cheffe de la direction d'EduNova : « le ratio d'étudiants par employé est l'élément clé. La cohorte de 50 étudiants bénéficie du soutien d'un membre du personnel à plein temps. Un tel niveau d'attention et de soutien serait difficile à atteindre sous une autre forme[61]. »

Il en résulte qu'un programme efficace ne peut pas être exécuté en appliquant un modèle descendant. Il s'agit d'investir dans les individus et leurs aspirations, leurs objectifs et même leurs craintes. Cela signifie qu'il faut bâtir une communauté autour de ces étudiants, avec la participation des représentants des

[61] Sparrow McGowan, « Les étudiants étrangers incités à s'établir dans les provinces de l'Atlantique », Affaires universitaires, 15 mai 2018. https://www.affairesuniversitaires.ca/actualites/actualites-article/les-etudiants-etrangers-incites-a-setablir-dans-les-provinces-de-latlantique/.

universités et des collèges, des chefs d'entreprise locaux et de l'ensemble de la société civile. L'intervention peut être aussi formelle et importante qu'une formation linguistique, et aussi informelle et apparemment anodine qu'un appel téléphonique pendant la période des examens pour prendre des nouvelles.

Persuader quelqu'un de vivre indéfiniment loin de sa famille et de sa culture n'est pas chose aisée.

Un tel modèle ne peut être légiféré ou prescrit. Cela nécessite une large adhésion à l'échelle des collectivités. Les autres provinces qui envisagent d'adopter le modèle doivent comprendre cette mesure. Un tel modèle nécessite un effort ambitieux, collaboratif et, en fin de compte, ascendant. Nous devons considérer ces étudiants comme des personnes ayant des préoccupations et des besoins communs et, par conséquent, les prendre en compte dans nos programmes et services.

La troisième et dernière leçon est que les décideurs politiques doivent considérer ce travail comme faisant partie d'un vaste programme de développement économique. Il n'est pas question d'amadouer les établissements d'enseignement postsecondaire ou de démontrer son engagement envers la diversité. C'est l'avenir économique des collectivités confrontées aux défis économiques structurels qui est en jeu.

Plus fondamentalement, c'est une erreur de considérer l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers et la nécessité de catalyser l'activité économique dans les collectivités rurales et économiquement défavorisées comme des questions distinctes et sans rapport. Elles doivent être perçues comme interdépendantes. Les universités et les collèges ont attiré ces étudiants dans leurs établissements. Il appartient maintenant aux décideurs politiques et aux dirigeants locaux de tirer parti de ce capital humain en faveur de leurs collectivités. Comme l'a déclaré le ministre du Travail et de l'Éducation postsecondaire de la Nouvelle-Écosse : « [la rétention des étudiants] est un changement fondamental dans notre façon de gérer le développement économique[62]. »

Cela est particulièrement important à la lumière des signes croissants de changements structurels dans l'économie canadienne. On reconnaît de plus en plus que l'économie immatérielle engendre de l'agglomération dans un petit nombre de grands centres et favorise le regain d'intérêt pour les politiques adaptées au milieu. Or les politiques traditionnelles adaptées au milieu n'ont généralement pas produit de bons résultats. Nous ne pouvons pas nous contenter de faire la même chose en subventionnant des entreprises marginales ou en affectant des ressources publiques à des organisations ayant des liens avec le

[62] Robyn McNeil, "At a glance: Should I stay or should I go? A look at graduate retention", *The Guardian*, 7 mai 2019. https://www.theguardian.pe.ca/news/now-atlantic/at-a-glance-should-i-stay-or-should-i-go-a-look-at-graduate-retention-308495/.

monde politique. Non seulement une telle approche échouera invariablement, mais elle nuira également au soutien et à la confiance du public à l'égard de toute initiative axée sur le milieu.

Une stratégie axée sur les personnes peut produire des résultats plus lents et moins visibles que l'attraction immédiate d'une nouvelle usine de fabrication ou d'un autre type d'investissement industriel. Il y aura toujours une tendance chez les politiciens et politiciennes à vouloir attraper la baleine proverbiale ou ce que l'on appelle plus communément une entreprise servant de point d'ancrage. Mais les faits montrent qu'à long terme, cultiver une masse critique de personnes talentueuses, dynamiques et entreprenantes sera plus durable et plus viable.

Nous devrions donc éviter de répéter ce qui n'a pas fonctionné et chercher à reproduire les premiers succès du Canada atlantique dans d'autres régions du pays en quête de nouvelles sources d'activité économique. Cela exigera, comme l'explique le ministre, un changement fondamental dans notre façon de réaliser le développement économique. Les collectivités en difficulté du Canada ont certainement besoin d'aide. L'expérience du Canada atlantique semble indiquer qu'un programme axé sur les personnes et adapté au milieu peut avoir une incidence. Les étudiants étrangers représentent à peu près l'équivalent de la population de la dixième grande ville du Canada en importance. Nous devrions nous efforcer de mettre à profit leur capital humain pour répondre aux besoins économiques de leurs collectivités locales et, en fait, de l'ensemble du pays.

FORUM DES
POLITIQUES
PUBLIQUES