

Documents de politiques

Décembre 2018



Les programmes migratoires temporaires du secteur agricole au Canada et ses implications pour les travailleurs

Mythes et réalités d'un aspect méconnu de l'intégration interaméricaine

www.cei.ulaval.ca

Par Éliane Voisard*

* Candidate à la maîtrise en Études internationales à l'Institut des Hautes Études Internationales (HEI) de l'Université Laval et auxiliaire de recherche au Centre d'études interaméricaines (CEI).

Les programmes migratoires temporaires du secteur agricole au Canada et ses implications pour les travailleurs: mythes et réalités d'un aspect méconnu de l'intégration interaméricaine¹

LE CONTEXTE

Un peu partout sur la planète, la migration internationale pour le travail a été caractérisée, dans les dernières décennies, par un regain de popularité important pour les programmes migratoires circulaires et temporaires, notamment dans les secteurs dits « peu spécialisés »². Il existe en effet un consensus à l'égard de la pertinence de ces programmes, largement perçus comme « la voie d'avenir » pour combler certains besoins de main-d'œuvre dans des secteurs d'activités où il est difficile de trouver des travailleurs locaux (Piché, 2018). La Commission globale sur les migrations internationales, le Bureau international du travail, l'Organisation internationale de la migration et la Banque Mondiale préconisent tous le recours à ces programmes. Parallèlement à cette augmentation de la mobilité temporaire, les régimes migratoires de nombreux États industrialisés ont eu tendance à se complexifier et à devenir de plus en plus sélectifs au cours des dernières décennies. En effet, les programmes deviennent de plus en plus portés vers une hiérarchisation des diverses demandes fondées sur une distinction sociale des catégories de migrants : la valorisation de la mobilité chez les uns (les plus riches et plus diplômés) et les resserrements des conditions d'entrées chez les autres (les plus pauvres et moins qualifiés) (Withol de Wenden, 2012 : 3).

Le Canada est un cas illustrant particulièrement bien cette tendance internationale. En effet, alors que l'immigration fut historiquement étroitement associée à la résidence permanente, il y a eu dans les dernières décennies un changement de cap politique important, sans véritable débat public (CCR, 2009). Alors que la proportion d'immigrants permanents reste constante depuis 20 ans, le nombre de migrants admis de façon temporaire augmente sans cesse depuis 2003

¹ Les commentaires et conclusions qui suivent sont issus d'une brève étude et analyse de la question et n'engagent que l'auteur.

² Les programmes sont dits circulaires puisque les travailleurs doivent retourner dans leur pays d'origine pour une « période blanche » avant de postuler de nouveau (Souci, 2018).

(Gesuladi-Fecteau, 2013 : 233). En 2016, environ 287 000 permis de travail temporaires ont été émis, une augmentation considérable depuis le début des années 2000 où l'admission annuelle de travailleurs étrangers temporaires s'élevait aux environs de 70 000 (Piché, 2018). Les autorités fédérales et provinciales, ainsi que les organisations d'employeurs, en tandem avec les grandes organisations internationales, présentent ces programmes comme étant une solution idéale pour toutes les parties impliquées : l'État d'accueil, l'État d'origine et les migrants eux-mêmes. Ils indiquent que l'État d'accueil pourrait ainsi remédier à un problème de main-d'œuvre immédiat et à moindre coût tout en garantissant le départ des migrants une fois les contrats achevés. L'État d'origine pourrait quant à lui bénéficier des transferts monétaires des migrants réinvestis dans l'économie du pays en question, ce qui favoriserait son développement économique. Finalement, ces programmes permettraient aussi aux travailleurs migrants d'avoir accès au marché du travail de pays à hauts revenus et ainsi gagner des salaires beaucoup plus élevés que dans leur pays d'origine (Bélanger et Candiz 2014 : 60; Ollivier-Gobeil, 2016 : 4-5). Ces programmes, qui répondraient à des intérêts dits « complémentaires », doivent cependant être compris dans un contexte économique de réformes néolibérales qui ont réduit de manière importante les possibilités d'emploi dans plusieurs pays (Binford, 2009 : 504).

Les principes sous-jacents aux programmes migratoires temporaires au Canada

Nous nous intéresserons ici aux deux programmes migratoires temporaires canadiens visant à répondre aux besoins du secteur agricole; une quantité importante de travailleurs de l'Amérique latine et des Caraïbes étant embauchés par le biais de ces programmes. Ceux-ci attirent souvent des travailleurs provenant des zones rurales, ayant peu ou pas accès à la terre dans leur pays d'origine et disposant de peu d'alternatives économiques, ce qui contribue à expliquer les motivations de ces travailleurs. La création de ces programmes serait par ailleurs directement liée à l'expansion de certains secteurs de l'agriculture telle que l'horticulture fruitière et

maraière, ainsi qu'à sa compétitivité sur le marché mondial. L'embauche de travailleurs étrangers aurait en effet permis aux exploitants agricoles d'augmenter leur marge de profit en maintenant les salaires et les conditions de travail plus basses qu'au sein de plusieurs autres secteurs d'emplois (Preibisch, 2007 : 425). Ainsi, grâce à ces programmes les employeurs bénéficient d'un très large bassin de main-d'œuvre migrante, invisible pour la plupart des citoyens, puisque confinés dans les territoires agricoles reculés.

Les travailleurs issus des programmes migratoires temporaires du secteur agricole ont en commun d'être admis sous des régimes juridiques très structurés qui les lient à un emploi et un employeur spécifique pour une durée prédéterminée (Gesualdi-Feacteau, 2013 : 234-235). Aucune voie d'accès à l'immigration permanente n'est prévue. Ils sont donc placés dans une situation paradoxale : ils ont accès à une place régulière dans l'économie canadienne sans jamais avoir accès aux droits associés à la résidence permanente ou la citoyenneté.³ Dans le cas où un travailleur perdrait son travail, il perd également la légalité de son statut et peut donc être expulsé. Bien qu'une pratique courante donne la possibilité aux employeurs de « nommer » les travailleurs qui pourraient revenir travailler pour eux l'année suivante, aucun travailleur n'obtient de garantie quant à son retour. Même les travailleurs qui ont offert plusieurs années de services à leur employeur peuvent potentiellement se faire remplacer par un travailleur plus jeune et plus apte à maintenir un rythme de travail intense (Binford, 2009 : 509).

La longévité et la continuité des programmes migratoires temporaires canadiens du secteur agricole

Si ce type de programme migratoire existe aujourd'hui dans une variété de secteurs d'activité, c'est le secteur agricole qui est arrivé à une restructuration de la politique d'immigration depuis le plus longtemps. Déjà, en 1966, le gouvernement fédéral a créé le premier programme de migration temporaire tel que nous le connaissons

³ Plusieurs de ces travailleurs reviennent année après année, mais toujours sous un statut temporaire.

actuellement : le *Programme pour travailleurs agricoles saisonniers* (PTAS). Le gouvernement a tout d'abord conclu une entente avec la Jamaïque en 1966, qui a ensuite été étendue à d'autres pays, dont le Mexique en 1974, qui constitue aujourd'hui le pays envoyant le plus grand nombre de travailleurs agricoles saisonniers au Canada (Houle, Emery et Gayet, 2011 : 106). Ce programme repose aujourd'hui sur onze traités bilatéraux.⁴ S'il était purement intergouvernemental au départ, il a ensuite été privatisé, alors que le gouvernement fédéral a commencé à avoir recours à des organisations du secteur privé pour gérer l'administration du programme à partir de 1987 (Houle, Emery et Gayet, 2011 :106). Cette privatisation s'est caractérisée par une multiplication du nombre de travailleurs recrutés.

Le PTAS a réussi à acquérir, au niveau international, la réputation d'un programme de migration temporaire « exemplaire », notamment grâce au taux élevé de retour des travailleurs dans leur pays d'origine une fois leur contrat terminé (Prebisch et Hennebry, 2008: 23). Malgré cela, le Canada a tout de même décidé de mettre en place un nouveau programme en 2002. Le *Volet agricole* du *Programme des travailleurs étrangers temporaires*, en vigueur depuis 2013, est issu du *projet pilote relatif au niveau réduit de formation*, créé en 2002 (Ollivier-Gobeil, 2016 : 60). Deux événements principaux expliqueraient sa création malgré l'existence d'un programme équivalent : l'imposition, pour tous les candidats en provenance du Mexique, d'un examen médical obligatoire qui aurait eu pour effet d'engorger les cliniques médicales mexicaines et ralentir le processus de recrutement de travailleurs agricoles mexicains, ainsi que les nombreuses tentatives de syndicalisation des travailleurs du PTAS depuis 2002 (Maxime Amar et al, 2009 : 5).

Depuis la création de ce nouveau programme, le *Volet agricole* a connu une fulgurante expansion, au point d'entrer directement en concurrence avec le PTAS en termes de flexibilité de la main-d'œuvre (Soussi, 2013 : 149). Contrairement au PTAS, le *Volet agricole* ne relève pas d'accords bilatéraux et la privatisation du

⁴ Le PTAS s'applique aux pays suivants: l'Anguilla, l'Antigua-et-Barbuda, la Barbade, la Dominique, la Grenade, la Jamaïque, Montserrat, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, Trinité-et-Tobago et le Mexique.

programme est donc plus accrue que dans le cas du PTAS. Le fait que ce programme soit presque entièrement privatisé le rendrait encore moins contraignant que le PTAS pour les employeurs puisque les travailleurs se voient privés d'une partie de la protection qu'auraient pu leur offrir les gouvernements provinciaux et fédéral (Preibisch, 2010 : 443). De plus, les entreprises agricoles canadiennes et québécoises ont ainsi la possibilité de recruter par elles-mêmes les travailleurs migrants temporaires dans le pays de leur choix (Roberge, 2008 : 50). La possibilité de changer de pays fournisseur de main d'oeuvre permet aux employeurs de créer une compétition entre les pays afin qu'ils « livrent » des travailleurs toujours plus productifs et disciplinés, quitte à changer de pays afin de trouver des travailleurs connaissant moins bien leurs droits. C'est d'ailleurs ce qui est arrivé au Québec en 2002, alors que les exploitants agricoles mécontents des tentatives de syndicalisation des travailleurs mexicains ont pu progressivement les remplacer par des travailleurs guatémaltèques issu du *Volet agricole*.

Conclusion

Alors que les barrières à l'immigration tendent à se solidifier, les distinctions entre les différentes catégories de migrants tendent quant à elles à se multiplier. Loin d'être un hasard, le phénomène de la mobilité temporaire s'inscrit dans la dynamique de la mondialisation, qui permet aux employeurs d'accéder à une main d'oeuvre à moindre coût et suit la logique de la précarisation et de la flexibilisation de l'emploi qui s'opère à l'échelle planétaire. Au Canada, l'expansion des programmes de migration circulaire et temporaire s'est accompagnée de peu de débats publics et a attiré relativement peu d'attention médiatique (Faraday, 2012 : 3). Ces programmes migratoires sont souvent présentés par les organisations d'employeurs, les gouvernements provinciaux, le fédéral, ainsi que les grandes organisations internationales comme étant une solution gagnante-gagnante pour l'ensemble des parties impliquées. Pourtant, ce portrait éclipse une partie importante des impacts de ces programmes, ces derniers plaçant les travailleurs migrants sous des régimes juridiques limitant leurs droits ainsi que leur capacité à en faire usage. De plus, les

droits associés à la résidence permanente ou à la citoyenneté resteront à jamais inaccessible pour la plupart de ces travailleurs, puisque ces programmes n'offrent, la majorité du temps, aucune voie d'entrée vers l'immigration permanente.

Bibliographie

AMAR, M. Geneviève, R. LARUE, A. GÉLINEAU, L. et Y. LEANZA. (2009) Les travailleurs agricoles migrants mexicains et guatémaltèques de l'île d'Orléans. Portrait des besoins de santé, de l'accessibilité et des trajectoires d'utilisation des services de santé. Rapport de recherche-évaluation. Centre de santé et des services sociaux de la Vieille-Capitale. Québec

BÉLANGER, D et G. CANDIZ. (2014) « Essentiels, fiables et invisibles : les travailleurs agricoles migrants latino-américains au Québec vus par la population locale », *Canadian Ethnic Studies/Études ethniques au Canada*, 45,66, DOI : 10.1353/ces.2014.0008

BINFORD. L. (2009) « From Fields of Power to Fields of Sweat: the dual process of constructing temporary migrant labour in Mexico and Canada, *Third World Quarterly* », 30:3, 503-517, DOI : [10.1080/01436590902742297](https://doi.org/10.1080/01436590902742297)

CONSEIL CANADIEN POUR LES RÉFUGIÉS. (2009) L'essor de la migration temporaire au Canada : Un changement de cap radical, <http://ccrweb.ca/fr/lessor-de-la-migration-temporaire-au-canada-un-changement-de-cap-radical>

FARADAY, F (2012) *Made in Canada : How the Law Constructs Migrant Workers' Insecurity*, Calf Foundation, 129 pages

GESUALDI-FECTEAU, D. (2016) « Le système d'emploi des travailleurs agricoles saisonniers : portrait d'un rapport salarial multipartite », *Relations industrielles*, 71:4, 611–638, DOI:10.7202/1038525ar

GESUALDI-FECTEAU D. (2013) « Les droits au travail des travailleurs étrangers temporaires "peu spécialisés" : (petit) voyage à l'interface du droit du travail et du droit de l'immigration », *XXe conférence des juristes*, 219-281

HENNEBRY, J. (2008). « Bienvenidos a Canada : Globalization and the Migration Industry Surrounding Temporary Agricultural Migration in Canada » *Canadian Studies in Population*, 35.2. 339–356

HENNEBRY, J. et Kerry PREBISCH. 2007 « A Model for Managed Migration? Re-Examining Best Practices in Canada's Seasonal Agricultural Worker Program », *International migration*, DOI : 10.1111/j.1468-2435.2009.00598.x

HOULE, F. EMERY, M. ET A-C GAYET. (2011) « Accès au Statut de Resident Permanent Pour les Travailleurs Temporaires Oeuvrant sur le Territoire Quebecois », *University of New Brunswick Law Journal* 62, 87-130.

OLLIVIER-GOBEIL, J. (2016) Les nouvelles formes de servitude et le rôle du droit : le cas de la privation de mobilité des travailleurs agricoles migrants au Canada, *Mémoire en droit international*, Mémoire en droit, UQAM, <http://www.archipel.uqam.ca/9281/1/M14634.pdf>

PICHÉ, V. (2018) « Les programmes pour travailleurs étrangers temporaires: la voie de l'avenir? », *Métro*, <http://journalmetro.com/opinions/parlons-immigration/1688299/les-programmes-des-travailleurs-temporaires-la-voie-de-lavenir/>

PREIBISCH, K (2010) « Pick your own labour, Migrants workers and flexibility in Canadian agriculture », *International migration review*, 44:2, 404-441 DOI : 10.1111/j.1747-7379.2010.00811.x

PREIBISCH, K. (2007) « Local Produce, Foreign Labor: Labor Mobility Programs and Global Trade Competitiveness in Canada », *Rural Sociology*, 72 : 418-449. DOI:[10.1526/003601107781799308](https://doi.org/10.1526/003601107781799308)

ROBERGE, Geneviève. (2008) La main-d'œuvre agricole mexicaine et guatémalthèque au Québec : perspectives de classe sociale, d'ethnicité et de genre, *Mémoire en Antropologie*, Université Laval, 139 pages

SOUSSI, S.A (2018) « Des travailleurs étrangers temporaires à volonté? » *La Presse*, http://plus.lapresse.ca/screens/338671fe-5a37-4924-ab51-8fdecf2f6a2d_7C_0.html

SOUSSI, S.A (2013)« Les flux du travail migrant temporaire et la précarisation de l'emploi : une nouvelle figure de la division internationale du travail? », *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*, 8:2, 145–170. DOI:10.7202/1027061ar

WITHOL DE WENDEN, C. (2012) « Les dynamiques migratoires dans le monde », *Humanitaire*, 33 URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/1412>