TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES : UNE INTRODUCTION

CHRISTOPHER WORSWICK
Christopher Worswick (PhD) est professeur agrégé au département d'économie de l'Université Carleton. Son domaine de recherche principal est l'économie du marché du travail et il s'intéresse tout particulièrement à l'impact économique de l'immigration. Ses recherches publiées portent sur les gains des immigrants, le chômage, le recours aux services sociaux et la disponibilité de la main-d'œuvre immigrante au Canada et en Australie. Monsieur Worswick a publié une vingtaine d'articles dans des revues savantes.

L'arrivée au Canada de personnes nées à l'étranger est une caractéristique déterminante de notre histoire. La grande majorité des personnes ayant fait partie de ce mouvement ont été admises au pays avec l'autorisation d'y résider de façon permanente. Cela dit, la tendance à accueillir au pays des travailleurs étrangers temporaires a toujours existé, à divers degrés, mais a pris de l'importance au cours des dix dernières années. La population canadienne continue d'appuyer les programmes d'immigration, en dépit du fléchissement des gains sur le marché du travail des Canadiens nés au pays, et ce, pour l'ensemble des cohortes de naissance (Beaudry et Green, 2000), ainsi que du repli encore plus important des gains des immigrants en la matière pour l'ensemble des cohortes de nouveaux arrivants (Green et Worswick, 2004). Dans ce contexte de faiblesse du marché du travail et de piètre rendement des immigrants sur ce marché, il est important d'évaluer les objectifs et l'efficacité des Programmes des travailleurs étrangers temporaires (PTET) au Canada et d'analyser les interactions entre les PTET et les programmes d'immigration plus généraux. Les articles qui figurent dans le présent numéro contribuent grandement à notre compréhension de ce secteur et soulèvent d'importantes questions, dont il faut tenir compte au fil de l'évolution de la politique officielle concernant les travailleurs étrangers temporaires.

Une foule d'innovations ont été apportées à la politique canadienne en matière d'immigration, en vue d'améliorer les résultats économiques relativement médiocres obtenus par les nouveaux immigrants. Parmi celles-ci, mentionnons : 1) l'augmentation du nombre d'immigrants admis au pays en vertu du système de points; 2) la repondération des critères d'attribution des points en fonction des caractéristiques personnelles; 3) l'adoption du système de sélection des immigrants du Québec et du Programme des candidats d'une province (PCP); 4) l'introduction de la catégorie de l'expérience canadienne (CEC). Bien qu'ils aient été mis en place pour différentes raisons, ces programmes visent tous à améliorer les résultats obtenus par les nouveaux (im)migrants au Canada sur le marché du travail. Cette importante réorientation va de pair avec une rapide intensification de l'admission au Canada, à titre temporaire, de personnes nées à l'étranger.

Le passage suivant est tiré du site Web de Citoyenneté et Immigration Canada :

> Le Programme concernant les travailleurs étrangers temporaires du gouvernement fédéral permet aux étrangers admissibles de travailler au Canada pour une période déterminée si l'employeur peut établir qu'il ne peut trouver de Canadiens ou de résidents permanents pour pourvoir à des postes et que l'arrivée de travailleurs étrangers n'aura pas de répercussions négatives sur le marché du travail canadien. Dans tous les secteurs d'activités, les employeurs peuvent recruter une vaste gamme de travailleurs étrangers pour pallier de brèves pénuries de main-d'œuvre. (CIC, 2009)

Il est évident que le PTET du gouvernement fédéral vise essentiellement à combler des pénuries de main-d'œuvre en vue de faciliter l'exploitation d'entreprises qui seraient rentables si des travailleurs résidants pouvaient être engagés au taux salarial courant du marché[1]. Ce qui nous amène à nous interroger sur les raisons de l'existence, et surtout de la persistance, de ces pénuries de main-d'œuvre. Dans le cadre économique néoclassique, lorsque la demande de main-d'œuvre dépasse l'offre, le taux salarial doit augmenter jusqu'à ce que la demande se comprime, que l'offre progresse et que l'équilibre soit atteint. C'est d'ailleurs le point que soulève Dominique Gross dans son article (voir également l'article de Karl Flecker). Des hausses considérables des salaires pourraient toutefois être nécessaires pour que l'offre puisse rattraper la demande, ce qui signifie que les entreprises ne seraient plus rentables et que les emplois disparaîtraient si ce n'était des travailleurs étrangers. Il s'agit de la principale raison d'être économique d'un PTET. Toutefois, comme Martin le souligne dans son étude sur l'expérience des autres pays avec le PTET, il n'est pas nécessaire d'augmenter les salaires puisque des travailleurs

étrangers temporaires sont disponibles, d'où la possibilité que les entreprises qui engagent des travailleurs étrangers temporaires ne puissent plus se passer de cette main-d'œuvre. Il faut donc trouver un juste équilibre entre l'admission au Canada d'un nombre suffisant de travailleurs étrangers temporaires pour assurer la rentabilité des entreprises et l'assurance que l'existence de cette main-d'œuvre étrangère n'entrave pas la progression naturelle du taux salarial au rythme de la croissance de la demande et que les entreprises ne sont pas à la merci de cette main-d'œuvre relativement bon marché, à laquelle elles ont accès grâce aux PTET.

Manifestement, des recherches sont nécessaires afin de quantifier l'incidence des programmes des travailleurs étrangers temporaires sur l'économie canadienne. La contribution de Karla Nievas à cette documentation est considérable. Elle étudie cette question en regard du Programme des travailleurs agricoles saisonniers du gouvernement du Canada (PTASC) et de l'industrie agricole canadienne, et ses méthodes s'inspirent de la documentation sur les répercussions de l'immigration sur les Canadiens de naissance. Fondée sur des données provenant de différentes sources, cette étude indique que la présence de travailleurs étrangers temporaires ne semble pas avoir d'effet manifeste (positif ou négatif) sur les salaires locaux ou sur la superficie des terres exploitées.

Sweetman et Warman examinent les divers PTET au Canada au cours des 25 dernières années et évaluent de nombreux aspects de ces programmes d'un point de vue économique. Ils font valoir que le nombre total de travailleurs étrangers temporaires au Canada est vraisemblablement supérieur aux statistiques officielles, étant donné que les migrants temporaires qui viennent au Canada munis d'un visa accordé en vertu de l'ALENA ne sont pas toujours pris en compte et inscrits dans les statistiques officielles. Ils citent la recherche indiquant que les gains des travailleurs étrangers temporaires au Canada sont élevés, comparativement à ceux des nouveaux immigrants.

Les constatations selon lesquelles les gains des travailleurs étrangers temporaires sont, en moyenne, élevés peuvent toutefois occulter les assez piètres résultats obtenus par certains groupes particuliers de travailleurs. Par exemple, les travailleurs étrangers moins qualifiés peuvent toucher des salaires peu élevés et devoir travailler dans des conditions difficiles. Un certain nombre d'auteurs ont d'ailleurs souligné la nature restrictive des relations en matière d'emploi auxquelles les travailleurs étrangers temporaires doivent faire face à leur arrivée au Canada. Delphine Nakache fait remarquer que, pour être embauchés par un nouvel employeur, les travailleurs étrangers temporaires doivent présenter une nouvelle demande de visa, une procédure risquée qui peut être longue et dont l'issue n'est pas garantie. D'où une moins grande compétitivité du marché du travail pour les travailleurs étrangers temporaires. Contrairement à un citoyen ou à un résident permanent, qui peut accepter la meilleure offre d'emploi, un travailleur étranger temporaire ne peut travailler que pour un seul employeur. Dans ce contexte, il ne serait pas étonnant de constater que les employeurs tentent de réduire les salaires versés aux travailleurs étrangers temporaires (en renégociant les modalités du contrat original) ou de diminuer les coûts de production, en limitant à l'essentiel d'autres aspects des relations d'emploi (p. ex., le logement, la nourriture ou les conditions de travail).

Les auteurs d'un certain nombre d'articles se demandent expressément si les migrants temporaires devraient jouir des mêmes droits que les citoyens et les résidents permanents (voir les articles de Delphine Nakache, Luin Goldring, Denise Helly, Myer Siemiatycki et Depatie-Pelletier). Les principales questions juridiques visent à déterminer si les travailleurs étrangers temporaires devraient avoir : 1) le droit de travailler pour un employeur différent; 2) le droit de quitter le lieu de travail lorsqu'ils ne travaillent pas; 3) le droit de vivre à l'extérieur du lieu de travail. Qui plus est, Siemiatycki soutient que les travailleurs étrangers temporaires non qualifiés ou semi-qualifiés devraient avoir le droit de devenir des citoyens canadiens, du fait qu'ils ont accumulé, comme les travailleurs étrangers temporaires qualifiés, de l'expérience canadienne.

Ces articles apportent d'importantes contributions au débat. Même s'il peut paraître exagéré de parler, comme le fait Depatie-Pelletier, d'« esclavage » et d'« état de servilité » dans le cas de certains travailleurs étrangers temporaires, il n'en demeure pas moins qu'il est justifié de se questionner à savoir si l'on ne devrait pas accorder aux migrants temporaires davantage de droits reconnus par la loi que ceux dont ils jouissent à l'heure actuelle. Puisque les frontières ne sont pas entièrement ouvertes et que des distinctions existent entre citoyens et non-citoyens, les travailleurs étrangers n'auront jamais les mêmes droits que les citoyens. Il n'a pas été clairement établi que l'octroi de droits différents aux migrants temporaires (ou même aux immigrants admis) constitue une discrimination. Dans ce débat permanent sur les droits légaux des migrants temporaires, il sera important de reconnaître la nécessité de restreindre, dans une certaine mesure, leurs droits. Cependant, chaque fois que les travailleurs étrangers temporaires sont privés d'un droit, il importe que les responsables des orientations politiques du Canada justifient les raisons d'une telle mesure et qu'ils étudient attentivement les conséquences de cette décision sur les modalités contractuelles liant un travailleur étranger temporaire et un employeur.

Plusieurs articles abordent directement la question de la sécurité du lieu de travail et de la santé des travailleurs étrangers temporaires. Jenna Hennebry traite des questions d'hygiène liées à la migration temporaire, de la piètre qualité des logements dans lesquels certains groupes de travailleurs migrants doivent vivre ainsi que des conséquences potentielles de ces conditions sanitaires et sécuritaires sur le système alimentaire canadien. Sylvie Gravel et Marie-France Raynault soulèvent d'importantes questions en matière de sécurité du lieu de travail et de possibilité pour les travailleurs étrangers temporaires d'obtenir des indemnités lorsqu'ils subissent des blessures en leur lieu de travail. Elles soulignent que les travailleurs étrangers temporaires peuvent répugner à déclarer ce genre de blessures, craignant d'être mis à pied. Patricia Tomic, Ricardo Trumper et Luis Aguiar rendent compte des résultats du sondage qualitatif mené auprès de travailleurs migrants mexicains dans la vallée de l'Okanagan. Ils cernent les problèmes associés à la qualité des logements et des inspections des logements sur les lieux de travail.

Ces études mettent en lumière d'importantes questions liées à l'encadrement des modalités des contrats qui

interviennent entre les travailleurs étrangers temporaires et leurs employeurs canadiens. Il semble que le système actuel ne prévoit pas suffisamment d'inspections ou ne favorise pas une application assez rigoureuse des modalités des contrats. Ces témoignages sont inquiétants et portent à croire qu'il faut se pencher sur ces importantes questions, afin d'assurer la mise en œuvre fructueuse, à l'avenir, des programmes des travailleurs étrangers temporaires. Les coûts associés à la résolution de ces problèmes doivent en outre être pris en considération dans toute analyse coûts-avantages de l'incidence des PTET sur l'économie canadienne.

Bien que l'on puisse envisager les PTET et l'immigration comme étant deux portes d'entrée distinctes pour les travailleurs étrangers au Canada, la tendance à associer ces deux voies d'accès a des répercussions sur la conception et la mise en application de ces programmes. L'article de Sophia J. Lowe constitue une excellente introduction à ces questions. Celle-ci qualifie ces liens de « politiques en deux étapes » en vertu desquelles un étranger entre d'abord au pays en qualité de travailleur étranger temporaire ou étudiant étranger et, par la suite, met à profit l'expérience ou l'éducation acquise au Canada pour faciliter la réalisation de l'objectif ultime de devenir un immigrant admis. Pour ne donner qu'un exemple flagrant de cette démarche, mentionnons la nouvelle catégorie de l'expérience canadienne, qui permet aux demandeurs possédant une expérience de travail ou ayant fait des études au Canada de devenir des immigrants admis. Cette voie d'accès à l'obtention du statut de résident permanent n'est offerte qu'aux demandeurs hautement qualifiés et ne permet donc pas d'établir un lien entre les travailleurs étrangers temporaires moins qualifiés et le programme d'immigration. Il semble toutefois qu'il y ait de fortes chances qu'un nombre croissant de travailleurs étrangers temporaires qualifiés aient la possibilité d'obtenir le droit d'établissement après avoir travaillé deux ans ou plus au Canada. Cela pourrait améliorer grandement les résultats économiques obtenus par les nouveaux immigrants, puisqu'à l'avenir, un plus grand nombre d'immigrants qui obtiendront le statut de résidents permanents auront déjà travaillé ou étudié au Canada. Par contre, cela signifie également que les travailleurs étrangers temporaires pourront désormais décider de venir au pays principalement dans le but de devenir des immigrants admis. Les migrants temporaires profiteront d'avantages plus importants, mais courront en revanche un plus grand risque d'être mal traités par leurs employeurs, puisque les chances qu'ils portent plainte ou retournent dans leur pays d'origine, de crainte de rater l'occasion de devenir un immigrant ayant obtenu le droit d'établissement, seront encore plus minces.

De surcroît, un lien a indéniablement été établi entre les PTET qui orientent les travailleurs étrangers vers des emplois au Manitoba et le PCP de cette province. Tel que mentionné dans l'article rédigé par l'honorable Nancy Allan, ces travailleurs peuvent présenter une demande pour devenir des immigrants admis après seulement six mois de résidence au Manitoba. Les auteurs Alison Moss, Jill Bucklaschuk et Robert C. Annis font valoir que cette structure a une incidence permanente généralisée sur l'admission au Manitoba de travailleurs étrangers temporaires, étant donné que ceux-ci peuvent facilement devenir des immigrants ayant obtenu le droit d'établissement grâce au PCP, puis parrainer ensuite leur épouse et leurs enfants en vue de l'obtention de la résidence permanente. Puisque bon nombre de travailleurs qui entrent au Manitoba grâce aux PTET sont des travailleurs assez peu qualifiés, ces programmes semblent aller à l'encontre de la politique adoptée par le Canada au cours des vingt dernières années, laquelle est essentiellement axée sur l'approche du capital humain préconisant la sélection d'immigrants très qualifiés par le biais du système de points. Il importe également de savoir si la ligne de conduite en matière d'immigration axée sur la sélection d'immigrants de la composante économique pourrait donner lieu à l'adoption, par les administrations fédérale et provinciales, d'une série de mesures incompatibles.

Outre les articles susmentionnés portant sur l'expérience manitobaine, le présent numéro propose d'autres articles jetant un certain éclairage sur les expériences d'autres provinces en ce qui a trait aux PTET. Castonguay et Benzakour décrivent l'historique des programmes concernant les aides familiaux résidants au Canada, en insistant sur l'expérience du Québec. Il est également fait état des résultats de l'étude effectuée en 2007 portant sur les aides familiaux résidants au Québec. En outre, Robert Vineberg examine attentivement l'histoire de la migration temporaire au Canada, tout particulièrement dans les provinces des Prairies. Enfin, l'article de Yessy Byl expose de nouvelles idées au sujet de l'expérience des travailleurs étrangers temporaires en Alberta.

Plusieurs articles étudient directement, du point de vue de la composition des sexes, les répercussions des PTET sur les flux d'entrée des migrants temporaires au Canada et les conséquences de la discrimination dont pourraient être victimes les travailleurs étrangers temporaires. Heather Gibb fait remarquer que les femmes représentent un peu moins du tiers des travailleurs étrangers temporaires; l'élargissement des PTET a donc une incidence sur le taux de féminité des flux d'entrée des travailleurs étrangers temporaires au Canada. Ricardo Trumper et Lloyd L. Wong se penchent également sur les répercussions potentielles de l'élargissement des PTET sous l'angle de la discrimination fondée sur la race et le sexe.

Les articles du présent numéro contiennent plusieurs autres contributions importantes. Par exemple, en sa qualité de recruteur de travailleurs étrangers temporaires, Lyle Tomie offre une perspective unique. Il propose aux entreprises de recrutement une série de pratiques exemplaires circonscrivant à la fois les risques et les responsabilités.

Compte tenu des mauvais traitements avérés dont au moins quelques travailleurs étrangers temporaires ont été victimes, il est important qu'un contrôle, exercé par les organismes gouvernementaux, fasse partie intégrante des PTET et que les employeurs qui ne respectent pas leurs obligations contractuelles et légales fassent l'objet de sanctions pertinentes. Yessy Byl mentionne d'ailleurs des textes de loi proposés au Manitoba prévoyant que les recruteurs et les employeurs qui font appel à des travailleurs étrangers temporaires doivent garantir, par l'entremise d'un cautionnement, qu'ils respecteront leurs obligations. Ces nouveaux développements stratégiques, des plus prometteurs, pourraient mener à la mise en place de PTET susceptibles de réduire considérablement le risque

de mauvais traitements. Meissoon Azzaria participe également au débat, en donnant un aperçu des mesures que le Canada pourrait prendre afin de protéger les droits des travailleurs migrants. Enfin, Don DeVoretz propose une approche novatrice, qui prête toutefois quelque peu à la controverse, relativement à l'octroi de visas aux travailleurs étrangers temporaires. Son article stimulera le débat à ce sujet.

La série d'articles du présent numéro propose une foule de connaissances et d'analyses ayant trait aux programmes canadiens des travailleurs étrangers temporaires. Compte tenu de l'augmentation rapide du nombre de travailleurs étrangers temporaires, il est probable que la migration temporaire constituera un élément clé de notre programme global d'immigration, dans un avenir rapproché. Les analyses et orientations proposées dont il est question dans ces articles offrent de solides assises pour la formulation de politiques générales et la recherche ultérieure. Par ailleurs, bon nombre de questions importantes demeurent sans réponses. Quelle est l'incidence globale sur l'économie canadienne des programmes des travailleurs étrangers temporaires? Les PTET se traduisent-ils par une hausse globale de l'emploi dans les secteurs d'activité touchés? Freinent-ils la croissance des taux salariaux dans ces secteurs? Les entreprises n'ont-elles recours que par intermittence à des travailleurs étrangers temporaires ou sont-ce les mêmes entreprises qui font appel, année après année, à ces travailleurs? Jusqu'à quel point les mauvais traitements et les piètres conditions sont-ils monnaie courante? Ces problèmes sont-ils l'apanage de certains secteurs d'activité? Quels sont les coûts associés à ceux-ci et qu'en coûterait-il pour les régler? Ce ne sont là que quelques exemples des questions devant faire l'objet de recherches ultérieures.

Les questions posées au ministre Kenney et les réponses de celui-ci sont d'un apport précieux pour comprendre à la fois le fonctionnement des PTET au Canada ainsi que les objectifs sous-jacents de ces programmes. Dans son ensemble, la section constitue une excellente plateforme pour de nouveaux chercheurs et décideurs interpelés par les questions liées aux PTET. Toutefois, beaucoup de questions demeurent sans réponses. D'ailleurs, dans sa réponse à la question nº 13, le ministre Kenney propose deux questions clés ouvrant la porte à des recherches ultérieures. Pour aller de l'avant, les prochains travaux de recherche devraient tenter de répondre à ces questions ainsi qu'à toutes les autres questions de recherche soulevées par les auteurs des articles présentés dans le présent volume. De nouveaux travaux de recherche sont plus que nécessaires pour orienter l'élaboration des politiques futures dans le domaine des programmes des travailleurs étrangers temporaires au Canada.

Références

Beaudry, P., et D.A. Green. 2000. « Cohort Patterns in Canadian Earnings: Assessing the Role of Skill Premia in Inequality Trends », *Revue canadienne d'économique / Canadian Journal of Economics*, vol. 33, nº 4, p. 907 à 936.

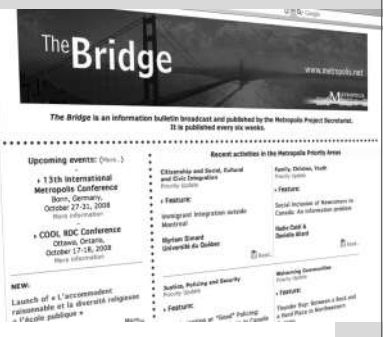
Canada. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). 2009. « Embaucher un travailleur étranger temporaire (TET). Guide de l'employeur ». Document affiché à l'adresse suivante : <www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/tet-guide.asp>.

Green, D., et C. Worswick. 2004. « Immigrant Earnings Profiles in the Presence of Human Capital Investment: Measuring Cohort and Macro Effects », *Institut d'études fiscales*, IEF, document de travail, W04/13, p. 48.

Note

[1] Le site Web suivant propose de nombreux renseignements sur le PTET du Canada : <www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/tet-guide.asp>.

Le Pont



Le Pont est un bulletin d'information publié toutes les six semaines par le Secrétariat du projet Metropolis. Ce bulletin électronique fait état des récentes activités dans chacun des six domaines prioritaires de recherche et comprend aussi des renseignements sur les événements à venir et les publications.

Pour avoir accès au bulletin électronique *Le Pont*, rendez-vous à l'adresse <http://canada.metropolis.net/thebridge/thebridge_f.html> ou à <http://canada.metropolis.net/thebridge/pdfs/thebridge_f_vol2_1.pdf>.