

*Trouver des travailleurs fiables et sûrs pour combler les besoins de main-d'œuvre dans l'industrie horticole est un défi constant, tant au Canada qu'à l'étranger. Depuis plus de 40 ans, le Programme de travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) a assuré la gestion de la migration temporaire en vue de pallier à la carence de main-d'œuvre. Or il importe de passer en revue ce programme et d'autres programmes similaires en vue d'évaluer leur impact sur l'économie, l'industrie et sur les individus qui sont directement touchés par ceux-ci.*

# Le Programme de travailleurs agricoles saisonniers : considérations pour l'avenir de l'agriculture et incidences de la gestion des migrations

NELSON FERGUSON  
Université Concordia

*« Si ce n'était pas des travailleurs migrants, il n'y aurait pas d'industrie de fruits et de légumes en Ontario. »* (commentaire d'un producteur de l'Ontario, tiré de Greenhill et Aceytuno, 1999, p. 1)

*« D'expérience, il est clair que rien n'est plus difficile à déplacer que l'homme. »* (Adam Smith)

À mesure que le Canada s'impose en tant qu'exportateur majeur de fruits, de légumes et d'autres produits horticoles, l'importance qu'occupe notre industrie agricole dans un monde de plus en plus interrelié continuera de croître. Un des éléments de la production agricole à la chaîne – la garantie d'une main-d'œuvre compétente, fiable et abordable – demeurera cependant un dilemme.

Trouver des travailleurs capables d'assurer les récoltes constitue un défi perpétuel pour le secteur horticole, dont les besoins sur le plan de la main-d'œuvre sont importants. Il y a 40 ans, les gouvernements du Canada, du Mexique et de plusieurs pays des Antilles ont uni leurs efforts

pour trouver une solution à ce problème en permettant aux producteurs canadiens de recruter des travailleurs temporaires provenant de l'extérieur du pays. Pendant plus de 40 ans, le Programme de travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) a assuré la gestion de la migration temporaire des travailleurs provenant des pays des Antilles du Commonwealth (Jamaïque, Barbade, et Trinité-et-Tobago) et du Mexique, en autorisant l'entrée au Canada des travailleurs étrangers provenant de ces pays pour y travailler légalement dans le secteur de l'agriculture (Brem, 2003).

D'autres pays se tournent actuellement vers le PTAS pour y modeler leurs propres programmes de travailleurs migrants (Millbank, 2006). De plus, au Canada, d'autres industries tentent de conclure des ententes similaires pour résoudre leurs problèmes de main-d'œuvre. Le moment est donc venu d'entamer une réflexion sur l'avenir du PTAS. Le programme des travailleurs étrangers du Canada est devenu une caractéristique permanente du marché du travail

agricole; ce programme sert de modèle pour d'autres industries et d'autres pays industrialisés. L'impact de ce programme, tant sur le secteur agricole canadien que l'économie du pays, doit être cerné; il en va de même pour l'impact possible du programme sur les pays sources des travailleurs. Bien que de nombreux pays aient tenté – sans succès – de mettre en œuvre des programmes de travailleurs invités, un programme de migration temporaire élaboré et géré correctement peut s'avérer une solution gagnante pour toutes les parties intéressées. Les travailleurs empruntent la voie de la légalité plutôt que de choisir des voies illégitimes, l'économie du pays d'origine bénéficie des entrées d'argent des revenus étrangers, les travailleurs migrants perçoivent un salaire supérieur à celui de leur pays d'origine et le pays d'accueil remédie aux pénuries de main-d'œuvre au moyen de travailleurs fiables.

#### **La main-d'œuvre agricole au Canada et les contraintes au sein d'un monde de plus en plus interrelié**

Le bassin limité de main-d'œuvre agricole dans le secteur horticole constitue depuis longtemps une contrainte. Le travail agricole saisonnier, perçu comme étant un travail difficile, salissant et dangereux, n'est généralement pas attrayant pour les Canadiennes et les Canadiens qui peuvent dénicher un emploi permanent plus rémunérateur, avec plus d'avantages et de possibilités d'avancement. Les producteurs doivent concurrencer avec le secteur manufacturier et un secteur tertiaire en expansion pour les travailleurs non spécialisés, pendant que les citoyens canadiens délaissent le travail agricole au profit d'emplois plus payants ou physiquement moins exigeants. La hausse de la migration urbaine, qui fait chuter le nombre de travailleurs éventuels du secteur agricole, vient compliquer davantage les choses.

De plus, la concurrence internationale et les investissements nécessaires font en sorte que les producteurs doivent réussir à faire plus avec moins. L'augmentation du prix des semences, du carburant et des fertilisants ne signifie en rien que les profits obtenus de la vente des produits suivront forcément. Par conséquent, les producteurs ont de plus en plus de difficulté à offrir des conditions salariales et de travail attrayantes aux travailleurs canadiens. Il faut également prendre en considération que le visage de l'agriculture est en pleine évolution,

passant du modèle de la petite exploitation agricole et de la main-d'œuvre familiale au modèle de grandes sociétés agricoles consolidées (Basok, 2002). Ce changement a eu pour effet d'accroître les besoins en main-d'œuvre salariée.

#### **Leçons de l'étranger : les programmes de travailleurs sur la scène internationale**

La situation de plus en plus problématique relevée dans l'industrie agricole canadienne n'est pas unique; un grand nombre de pays industrialisés connaissent une pénurie de main-d'œuvre dans le secteur horticole. En conséquence, ces pays ont tenté l'expérience de programmes de travailleurs invités, mais ces programmes ont souvent échappé à tout contrôle, avec des conséquences malheureuses.

Le programme allemand *Gastarbeiter* constitue peut-être le meilleur exemple de cet échec. En vigueur de 1964 à 1973, ce programme avait été conçu pour permettre aux travailleurs de certains pays d'y accéder par rotation; en 1970, le nombre de travailleurs a atteint 950 000. Or ce programme a été jugé un échec étant donné qu'un grand nombre de travailleurs invités devant quitter le pays ont décidé de s'y installer illégalement. Depuis lors, l'Allemagne a adopté un programme à plus petite échelle. Son programme actuel de travailleurs saisonniers accorde des permis de travail de 90 jours dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie et des services hôteliers. Toutefois, de tous les pays industrialisés, l'Allemagne compte l'un des plus importants programmes de gestion de la migration : 293 000 travailleurs ont été accueillis dans ce pays en 2002 et, de ce nombre, 90 % travaillaient dans le secteur de l'agriculture (Millbank, 2006).

Le concept de programme de travailleurs invités aux États-Unis est toujours terni par l'échec du premier programme de ce genre, intitulé *Bracero*, lequel a été en vigueur de 1942 à 1964. Ce programme, instauré au départ pour soulager les pénuries de main-d'œuvre durant la Seconde Guerre mondiale en permettant aux travailleurs mexicains de travailler dans le secteur de l'agriculture, a donné lieu à l'arrivée d'un grand nombre de migrants illégaux. Le programme H2-A, qui est présentement en vigueur, permet aux producteurs de recruter des travailleurs étrangers par l'intermédiaire d'entreprises privées. On comptait, en 2002, 42 000 emplois

*En réponse aux préoccupations des producteurs, le gouvernement du Canada a signé, en 1966 puis en 1967, un protocole d'entente avec les pays des Antilles membres du Commonwealth et, en 1974, avec le Mexique. Au départ, le programme était géré par Développement des ressources humaines Canada; la gestion a par la suite été privatisée en 1987 et déléguée aux Foreign Agriculture Resource Management Services (FARMS), organisme sans but lucratif géré et fondé par des producteurs canadiens.*

pouvant être comblés par l'entremise du programme H2-A. Compte tenu des 11 millions de travailleurs sans papier prévus aux États-Unis (Millbank, 2006), ce programme semble avoir eu peu d'incidence sur le nombre de travailleurs illégaux.

### **Approche adoptée par le Canada : le Programme de travailleurs agricoles saisonniers**

En réponse aux préoccupations des producteurs, le gouvernement du Canada a signé, en 1966 puis en 1967, un protocole d'entente avec les pays des Antilles membres du Commonwealth et, en 1974, avec le Mexique (Greenhill et Aceytuno, 1999). Ces ententes permettaient aux travailleurs d'entrer légalement au Canada pour y travailler pendant des périodes de six semaines à huit mois, afin de pallier la pénurie de main-d'œuvre du secteur agricole. Au départ, le programme était géré par Développement des ressources humaines Canada; la gestion a par la suite été privatisée en 1987 et déléguée aux Foreign Agriculture Resource Management Services (FARMS), organisme sans but lucratif géré et fondé par des producteurs canadiens. Parallèlement, les quotas limitant le nombre de travailleurs admis (soit environ 4 000 depuis la création du programme) ont été augmentés pour permettre au PTAS de fonctionner selon le principe de l'offre et de la demande (Martin, 2003).

Les propriétaires exploitants du Canada demandent un certain nombre de travailleurs par saison et ce, généralement huit semaines à l'avance. Le recrutement est effectué par les responsables du gouvernement du pays d'où proviennent les travailleurs. Ces derniers traitent la demande et fournissent les documents des travailleurs (dont les autorisations médicales et les passeports) au bureau d'Immigration Canada, qui se charge à son tour de délivrer un permis de travail temporaire pour la période visée. Les travailleurs reçoivent des contrats qui les

obligent à travailler exclusivement sur l'exploitation agricole du producteur qui a présenté la demande.

Les employeurs peuvent accélérer le processus d'immigration en embauchant les travailleurs de l'année précédente. Cette pratique, connue sous le nom de « désignation », est avantageuse tant pour l'employeur que pour l'employé : le producteur peut garder les travailleurs qui ont acquis de l'expérience et les travailleurs, pourvu que leur travail satisfasse leur employeur, peuvent s'attendre à être réembauchés d'une année à l'autre. Le mécanisme de « désignation » est appliqué régulièrement – bon an mal an, près de 70 % des travailleurs sont réembauchés à titre de participants « désignés ». Les travailleurs sont généralement réembauchés pendant plusieurs saisons, la moyenne étant de sept ans (Verduzco Igartua, 2004). Certains travailleurs participent au programme depuis plus de 20 ans.

Les travailleurs migrants sont protégés par un régime d'assurance-maladie provincial, paient des impôts sur le revenu et contribuent aux caisses de retraite. L'employeur leur fournit un logement, habituellement sur le lieu de travail. Le transport aérien est défrayé en partie par l'employeur et l'employé. Les salaires sont légèrement plus élevés que le salaire minimum provincial. Bien que les femmes sont admissibles au programme depuis 1989, leur nombre demeure faible et elles représentent actuellement de 2 % à 3 % du nombre total de participants au PTAS.

La participation au programme n'est d'aucune utilité aux travailleurs migrants qui tentent d'immigrer en permanence et légalement au Canada. Il arrive que de participants du PTAS décident de demeurer au pays illégalement ou parviennent à immigrer en épousant une citoyenne canadienne; cependant, il semble qu'une grande majorité de participants retournent dans leur pays d'origine à la fin de leur contrat. En ce qui a trait au volet « Mexique » du programme, la disposition en vertu de laquelle seuls les

*En Ontario, où sont embauchés plus de 80 % des travailleurs participant au PTAS, les normes juridiques minimales visant les heures de travail, les jours fériés, les périodes de repos journalières et hebdomadaires, la rémunération des heures supplémentaires et le droit de négocier collectivement ne s'appliquent pas aux travailleurs agricoles, qu'ils soient migrants ou non.*

travailleurs mariés ayant des enfants sont admis semble avoir deux objectifs. En plus de permettre l'admission au pays de ceux qui ont le plus avantage à envoyer des fonds à l'étranger, ce programme assure le retour des travailleurs dans leur pays d'origine à la fin de leur contrat.

En 2005, on comptait 18 000 participants au programme, tandis qu'en Ontario, où l'on trouve la plus grande partie des emplois en horticulture au Canada, on en comptait plus de 15 000 (FARMS, 2007). Le nombre élevé de participants qui reviennent et l'augmentation globale des exploitations agricoles et des participants démontrent que l'employeur et l'employé sont satisfaits (*Ibid.*).

#### **Le PTAS : un modèle de pratique exemplaire, mais qui pourrait être amélioré**

Le PTAS n'est pas sans ses détracteurs. Ce programme, qui devait à l'origine être une solution provisoire pour résoudre le problème de main-d'œuvre temporaire, fait maintenant partie du paysage rural canadien. Instauré comme programme temporaire, le PTAS a été mis en place sans que l'on tienne réellement compte des effets défavorables sur l'industrie horticole et l'économie des pays d'origine. Bien que le PTAS soit bien géré, certains problèmes liés à la pérennité d'un programme de travailleurs invités doivent être examinés.

La distorsion fait partie de ces dilemmes. Le marché du travail s'adapte à la présence de travailleurs migrants, et les employeurs prennent des décisions et font des investissements en fonction de la présence continue de ces travailleurs. Les employeurs comptent de plus en plus sur la main-d'œuvre étrangère, à un point tel que la survie même de l'industrie repose sur le retour annuel de la main-d'œuvre temporaire. C'est le cas de la région du sud de l'Ontario où l'industrie florissante de la culture de serre est étroitement liée au nombre de travailleurs migrants, à un point tel que la main-d'œuvre étrangère est désormais une « nécessité structurelle » (Basok, 2002).

Une telle distorsion n'encourage guère de nouvelles techniques agricoles. Sans incitation à

favoriser le changement dans le secteur horticole, l'innovation et les économies de main-d'œuvre pourraient ne pas se produire. Conséquemment, les conditions stagnent, et les Canadiens ne sont toujours pas attirés vers le travail agricole. La force principale du PTAS est, bien entendu, que les producteurs peuvent supposer que la main-d'œuvre sera disponible et qu'elle continuera à l'être. Cette situation pourrait s'avérer un énorme boulet.

Les travailleurs étrangers constituent une population particulièrement vulnérable. Certes, les participants au PTAS bénéficient de protections qui ne s'appliqueraient pas aux migrants illégaux : l'accès au régime de soins de santé provincial, un contrat de travail avec un nombre d'heures garanti, un salaire supérieur au salaire minimum provincial, un transport en partie subventionné à destination et en provenance du Canada et un service d'hébergement sur place gratuit offert par l'employeur. Comme le programme est géré par l'entremise de FARMS, soit par les mêmes personnes qui emploient les travailleurs migrants, on observe donc une situation de « confiance envers l'employeur » plus marquée que dans les pays où le gouvernement joue également un rôle plus actif dans les programmes de travailleurs invités (Martin, 2003). Le PTAS manque de représentation de travailleurs et de voix indépendantes au sein de l'organisation du programme.

Les travailleurs agricoles ne sont pas assujettis à la *Loi sur les normes d'emploi de l'Ontario*. En conséquence, en Ontario, où sont embauchés plus de 80 % des travailleurs participant au PTAS, les normes juridiques minimales visant les heures de travail, les jours fériés, les périodes de repos journalières et hebdomadaires, la rémunération des heures supplémentaires et le droit de négocier collectivement ne s'appliquent pas aux travailleurs agricoles, qu'ils soient migrants ou non. Qui plus est, les conditions de travail et de vie des travailleurs migrants reposent sur la bonne volonté des employeurs. Le programme pourrait tirer avantage de la mise en application d'automatismes régulateurs sur le

pouvoir de l'employeur afin de s'assurer que le travailleur jouit d'une protection adéquate; mais il faut se rappeler que le nombre élevé de travailleurs migrants qui reviennent d'année en année fait davantage état de l'économie de leur pays d'origine que de leur niveau de satisfaction à l'égard du programme.

Les répercussions du PTAS sur les pays d'origine des travailleurs migrants doivent également être prises en considération. La question de savoir si la migration temporaire entraîne un développement ou une dépendance à l'intérieur du pays d'origine continue d'alimenter les débats. Selon une approche axée sur le développement, on prévoit que les gains des migrants obtenus seront injectés dans l'économie du pays d'origine, tout en contribuant au développement économique des collectivités d'origine. Un cadre de dépendance donne à penser que, compte tenu de l'attrait d'une source permanente de main-d'œuvre étrangère relativement bien rémunérée, il ne sera pas vraiment nécessaire de tenter de faire des investissements productifs dans l'économie locale, ce qui entraînerait une dépendance à l'égard des salaires acquis à l'étranger. Les résultats de mes recherches rejoignent celles de la conclusion d'autres ouvrages sur le PTAS. Deux facteurs sont en jeu, à savoir qu'une dépendance à court terme entraîne probablement une indépendance à long terme. Au Mexique, la plupart des participants sont des hommes mariés avec enfants; ces derniers réussissent à mettre de côté en moyenne 5 000 \$CAD par contrat annuel. Après avoir déduit les dépenses des ménages, le travailleur migrant dispose de peu d'économies pour investir de façon productive dans l'économie locale. De nombreux travailleurs migrants utilisent cependant une partie importante de leurs gains pour payer les études secondaires et post-secondaires de leurs enfants (Binford, 2003) et permettre à leurs enfants de se trouver des emplois plus rémunérateurs.

### Conclusion : l'avenir de l'agriculture

Il ne fait pas de doute que le Programme de travailleurs agricoles saisonniers atteint son principal objectif, qui est d'assurer le maintien de la rentabilité et de la compétitivité de l'industrie horticole canadienne. Le présent article ne fournit qu'une explication sommaire du programme et des commentaires récapitulatifs à l'égard de certains points qui doivent être

examinés plus en détails. Le PTAS ne cesse de croître en importance et en popularité; il y a fort à parier que des programmes similaires seront créés bientôt dans d'autres secteurs au Canada. Il est essentiel de prendre en considération les incidences du programme sur toutes les parties concernées, à savoir l'industrie agricole, les pays d'origine et les travailleurs migrants eux-mêmes. Un programme de travailleurs invités bien conçu et bien géré peut s'avérer très rentable et bénéfique pour toutes les parties en cause. Ce n'est cependant qu'en prenant en considération les facteurs atténuants que nous pourrions entrevoir le contenu d'un tel programme.

### À propos de l'auteur

NELSON FERGUSON complète présentement une Maîtrise en anthropologie à l'Université Concordia à Montréal; ses recherches portent sur la migration des travailleurs. Il a effectué du travail sur le terrain, dans le sud de l'Ontario et dans des régions rurales du Mexique, auprès d'ouvriers du Programme des travailleurs saisonniers agricoles au Canada.

### Références

- BASOK, T. (2002). *Tortillas and Tomatoes: Transmigrant Mexican Harvesters in Canada*, McGill-Queens University Press.
- BINFORD, L. (2003). « Migrant Remittances and (Under) Development in Mexico », *Critique of Anthropology*, vol. 23, n° 3, p. 305-336.
- BREM, M. (2006). *Les travailleurs migrants au Canada : Une revue du Programme des travailleurs saisonniers agricoles du Canada*, Institut Nord-Sud, Ottawa.
- FOREIGN AGRICULTURAL RESOURCE MANAGEMENT SERVICES. (2007). *2004/2005 Activity Comparison Statistics*. Consulté le 10 février 2007. [www.farmsontario.ca/Stat.htm](http://www.farmsontario.ca/Stat.htm).
- GREENHILL, D., et J. ACEYTUNO. (1999). *Managed Migration and the Seasonal Agricultural Worker Program*, communication présentée dans le cadre de la Quatrième Conférence internationale Metropolis, Washington, décembre.
- MARTIN, P. (2003). « Managing Labour Migration: Temporary Worker Programs for the 21<sup>st</sup> Century », *International Institute for Labour Studies*, Geneva.
- MILLBANK, A. (2006). *A Seasonal Guest-Worker Program for Australia?*, document de recherche, Department of Parliamentary Services, 5 mai, Sydney.
- VERDUZCO IGARTUA, G. (2004). *The Temporary Mexican Migrant Labour Program in Canadian Agriculture*, document de travail, The Centre for Comparative Immigration Studies, University of California.