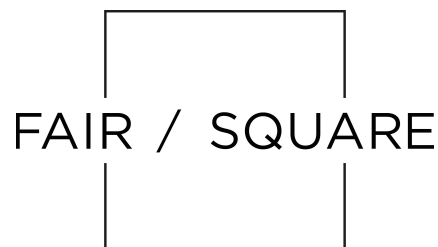




five corridors
project



Du Mexique au Canada : analyse du couloir de migration

Au Mexique, l'émigration est ancrée dans la tradition. En 2020, les transferts de fonds envoyés au pays par les Mexicains¹ résidant à l'étranger ont atteint environ 40 milliards de dollars des États-Unis, soit près de 4 % du produit intérieur brut mexicain. Quatre-vingt-quinze pour cent de ce montant provenait des États-Unis, où la diaspora mexicaine représente des millions de personnes. Ces dernières décennies, les flux migratoires du Mexique vers le Canada n'ont cessé de s'amplifier, à la suite de l'augmentation par le Canada de ses effectifs de travailleurs migrants.

Chaque année, le Canada octroie plus de 30 000 permis de travail temporaire à des ressortissants mexicains, dont la part s'élève à environ 10 % des travailleurs migrants du pays. La majorité de ces personnes sont des travailleurs agricoles recrutés dans le cadre du Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) – « SAWP » en anglais et « PTAT » en espagnol –, en vigueur depuis près d'un demi-siècle. Chaque année, ces travailleurs – des hommes dans 96 % des cas – se rendent au Canada puis reviennent au Mexique en vertu du dispositif très populaire administré par le gouvernement mexicain avec des employeurs canadiens. Les salaires des travailleurs du PTAS, légèrement supérieurs au salaire minimum canadien, sont considérablement plus élevés que le salaire minimum des travailleurs migrants mexicains.

Depuis quelques années, le gouvernement mexicain se concentre sur les politiques relatives à l'immigration et à la migration de transit plutôt qu'à l'émigration. Dans ce contexte, le PTAS, programme public à l'origine d'envois de fonds réguliers, fait figure d'exception : le gouvernement accorde de l'attention à son administration et à la réunion annuelle qu'il tient avec le Canada pour faire le bilan du programme. Cet investissement contraste fortement avec les initiatives de réglementation du recrutement pour les États-Unis : malgré la pression de groupes mexicains, aucun programme bilatéral n'encadre la migration de main-d'œuvre depuis le Mexique vers ce pays et des recruteurs privés informels opèrent au Mexique dans un espace peu réglementé, ce qui expose les travailleurs au risque de subir des atteintes graves aux droits humains au cours du processus migratoire.

Au Canada, le PTAS se distingue par le fait qu'il repose sur un programme bilatéral avec le Mexique (et sur des accords semblables avec des pays des Caraïbes) plutôt que sur la seule demande des employeurs. En dehors de ce programme, les employeurs canadiens peuvent recruter des travailleurs migrants de n'importe quel pays, à la seule condition que les uns comme les autres respectent les différentes obligations en matière d'immigration. Le nombre de travailleurs étrangers arrivant au Canada au titre des principaux programmes de migration temporaire, le Programme de mobilité internationale (PMI) et le Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET), a presque triplé en dix ans. Différents secteurs de l'économie sont désormais tributaires, dans une certaine mesure, des travailleurs étrangers temporaires – la main-d'œuvre étrangère représentait 26 % des effectifs agricoles en 2017.

Le recours croissant du Canada à cette main-d'œuvre migrante, notamment pour les emplois à bas salaire, a généré des tensions politiques, compte tenu des promesses du gouvernement de fournir des emplois aux

¹ Dans ce document, la forme masculine désigne, lorsqu'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes. L'emploi du masculin a pour unique but de faciliter la lecture du texte.

Canadiens. Par conséquent, les entreprises doivent présenter une demande d'étude d'impact sur le marché du travail (EIMT), qu'elles estiment coûteuse et laborieuse, à chaque fois qu'elles souhaitent recruter une personne étrangère, afin de démontrer qu'elles ne peuvent embaucher de résident canadien pour le poste concerné (cette obligation s'applique à la plupart des emplois à bas salaire). Dans ce contexte, les employeurs se sont dressés contre la pression croissante exercée notamment par des organisations de la société civile, qui vise à abolir le régime du permis de travail liant les travailleurs temporaires étrangers à un employeur unique (ou permis de travail « fermé »).

La société civile est active et engagée au Canada. Les syndicats, les militants et les experts argumentent que les droits des travailleurs migrants ne sont pas suffisamment protégés, en particulier dans le cadre du PTET, qui concerne les travailleurs mexicains et caribéens recrutés aux termes du PTAS. Ils attirent l'attention sur les plaintes incessantes de travailleurs migrants dans de multiples secteurs, qui dénoncent de mauvaises conditions de vie et de travail, des irrégularités dans le versement des salaires et des formes d'exploitation plus graves.

Le cadre législatif et réglementaire canadien applicable aux travailleurs migrants et au recrutement de la main-d'œuvre émane de l'ensemble des structures de gouvernance fédéralisée du pays : le gouvernement fédéral endosse la responsabilité principale de l'immigration, alors que les autorités provinciales sont compétentes en matière de normes relatives à l'emploi et à la sécurité sur le lieu de travail, notamment en ce qui concerne la réglementation du recrutement de la main-d'œuvre. Il existe donc une multitude de cadres juridiques et de mécanismes de contrôle qui peut être source de confusion à l'heure de définir les compétences et les responsabilités, comme la pandémie de COVID-19 l'a bien mis en évidence.

La pandémie de COVID-19 a attiré un regain d'attention sur les conditions des travailleurs migrants au Canada, en particulier dans le secteur agricole. De nombreux travailleurs migrants se sont vus dans l'impossibilité de respecter une distance sociale suffisante, compte tenu du grand nombre de personnes avec lesquelles ils étaient logés ; ils se sont également heurtés à différentes difficultés pour observer les règles en matière d'isolement. La pandémie a intensifié le débat national sur la dépendance du pays à l'égard d'une main-d'œuvre migrante qualifiée de « temporaire » alors qu'un grand nombre de ces personnes travaillent au Canada depuis des dizaines d'années ; elle a amplifié les appels en faveur de l'accès des travailleurs migrants à bas salaire au statut de résident permanent et à la nationalité canadienne.

Ci-après sont énumérés les principaux aspects du recrutement qui ont des répercussions positives et négatives sur le sort des travailleurs mexicains au Canada.

Un secteur privé du recrutement peu réglementé au Mexique

Au Mexique, les agents de recrutement sont impliqués dans des pratiques abusives et frauduleuses généralisées, contre lesquelles les efforts du gouvernement se sont montrés insuffisants, à l'heure actuelle. Alors que la Constitution du pays interdit de facturer des commissions de placement aux travailleurs, en réalité, cette pratique est généralisée et le contrôle de l'application de cette interdiction juridique est extrêmement rare. Des sondages révèlent que jusqu'à 58 % des travailleurs migrant aux États-Unis pourraient être contraints illégalement de payer des commissions, d'un montant équivalant en moyenne à quatre mois du salaire minimum mexicain. Les agents informels non accrédités sont particulièrement susceptibles de prélever des commissions aux travailleurs, mais cette pratique existe également parmi les quelques opérateurs accrédités. Il n'est pas rare que les travailleurs découvrent que les conditions promises avant leur départ du Mexique ne se concrétisent pas à leur arrivée. D'après les investigations de médias canadiens, des travailleurs mexicains ont payé jusqu'à 40 000 dollars canadiens (33 200 dollars des États-Unis) en échange d'un emploi et de la promesse de salaires largement supérieurs à ce qu'ils ont été payés en réalité. Souvent, les agents de recrutement font payer des commissions aux travailleurs pour qu'ils obtiennent des emplois qui n'existent pas réellement. Sur Facebook, des recruteurs mexicains nous ont offert des emplois fictifs au Canada pour 2 500 pesos (120 dollars des États-Unis). Des experts nous ont déclaré qu'il arrive que des travailleurs mexicains versent une commission, s'achètent un billet d'avion et débarquent dans les aéroports canadiens pour découvrir à l'arrivée que personne ne les y attend.

Le gouvernement est censé vérifier chaque contrat de travail à l'étranger des travailleurs mexicains, mais dans la pratique, il n'en fait rien, et les tentatives de contrôle des recruteurs non accrédités – qui ont souvent des liens avec les communautés essentiellement rurales au sein desquelles ils recrutent – sont réduites à néant par les défaillances du ministère du Travail et de la police. Au ministère du Travail, la Direction générale de l'inspection fédérale du travail est compétente pour inspecter les agences de recrutement accréditées. Or, des fonctionnaires nous ont déclaré que cet organisme se concentre avant tout sur le respect des normes en matière d'emploi au Mexique, mais que son personnel n'est pas suffisamment formé pour inspecter les agents de recrutement qui placent des travailleurs mexicains à l'étranger. Rien ne prouve l'existence d'un régime systématique d'inspection des agences de recrutement – les organisations de la société civile affirment que le ministère du Travail inspecte rarement les agences de recrutement, même après réception de plaintes, et deux agences de recrutement nous ont déclaré n'avoir jamais été inspectées. Cependant, le nombre d'agences accréditées est largement inférieur à celui des recruteurs informels, non accrédités, qui effectuent la plus grande partie du recrutement au Mexique. Seulement neuf agences sont accréditées pour placer des travailleurs à l'étranger. Le règlement des agences de placement des travailleurs définit le rôle des agences de recrutement accréditées, mais il est peu applicable aux intermédiaires et recruteurs non accrédités. Un haut fonctionnaire a décrit cette situation comme un « vide juridique » ayant des répercussions sur la capacité du ministère du Travail à venir à bout du problème que représentent ces acteurs ou à donner suite aux plaintes déposées par des travailleurs à leur sujet. Les victimes de pratiques frauduleuses des agences de recrutement ont le droit de dénoncer l'infraction directement aux services de police, mais, à de rares exceptions près, les autorités ne font pas usage de cette disposition pour assainir l'industrie du recrutement.

Le PTAS, un modèle d'administration de la migration de main-d'œuvre ?

Contrairement aux autres modèles d'émigration, le PTAS est placé sous le contrôle strict des autorités mexicaines et permet aux travailleurs d'entreprendre leur voyage vers le Canada dans des conditions relativement « sûres ». Dans le cadre du PTAS, les employeurs canadiens adressent une demande de recrutement de travailleurs agricoles au gouvernement fédéral, la plupart du temps en ayant recours aux services d'organisations d'employeurs accréditées. Une fois les demandes approuvées par le gouvernement canadien, le gouvernement mexicain recrute les travailleurs et coordonne la logistique – par l'intermédiaire du service national d'emploi – afin que les travailleurs migrants se déplacent au Canada. Les cas de prélèvement de commissions et autres formes d'exploitation sont ainsi limités du côté mexicain. Des travailleurs ayant migré dans le cadre du PTAS nous ont déclaré qu'il existait une grande différence entre avoir recours aux recruteurs privés et entreprendre la migration vers l'Amérique du Nord par l'intermédiaire du ministère du Travail mexicain : « J'ai entendu dire que des gens paient et je connais des personnes qui recrutent des travailleurs contre d'importantes sommes d'argent, mais je n'ai jamais payé pour rien », nous a déclaré une femme de 39 ans de l'État d'Oaxaca sur le point de commencer sa septième saison avec le PTAS en Colombie-Britannique. Du fait que le PTAS supprime l'intervention du secteur privé mexicain, le prélèvement de commissions illégales aux travailleurs semble se limiter aux cas de corruption parmi les fonctionnaires (qui, s'ils ne sont pas rares, ne sont pas non plus endémiques). Par ailleurs, les travailleurs reçoivent et signent leur contrat en espagnol ; ils suivent également une séance d'orientation avant leur départ.

Du point de vue mexicain, le PTAS est un programme présentant d'importants avantages pour les travailleurs migrants, par rapport à la voie du recrutement privé pour l'Amérique du Nord, qui se caractérise par sa faible réglementation et ses nombreuses pratiques abusives. Une ONG nous a déclaré que le PTAS « jouit d'une bonne réputation par rapport aux recruteurs privés – le problème vient de son faible impact, quantitativement, par rapport au nombre de travailleurs partant aux États-Unis avec des recruteurs informels ». Les groupes de la société civile et les experts mexicains avec lesquels nous nous sommes entretenus soutiennent généralement les aspirations du gouvernement à élargir le recrutement qu'il effectue lui-même, par l'intermédiaire de partenariats bilatéraux avec d'autres gouvernements, plutôt qu'à faire appel au secteur privé. Ils argumentent que le PTAS a démontré que l'implication de l'État pouvait réduire l'incertitude des travailleurs et le risque de fraude et d'abus, dans un contexte où les recruteurs du secteur privé s'adonnent à des pratiques abusives et des formes d'exploitation de manière généralisée. Par ailleurs, le fait que certains experts aient affirmé craindre que les réductions draconiennes des dépenses, notamment du service national d'emploi, annoncées par le président en 2020 affectent l'administration du PTAS atteste des mérites relatifs du programme.

Compte tenu de son administration efficace et du fait que les travailleurs ne paient généralement pas pour leur emploi, notamment, le PTAS a été salué comme un « modèle » en matière de migration de main-d'œuvre. Pour un travailleur agricole mexicain, le PTAS peut représenter une proposition plus attractive et plus fiable que payer un recruteur non accrédité dans l'espoir d'obtenir une place au titre du programme américain H-2A, ou que traverser la frontière clandestinement. C'est pourquoi le programme comporte une liste d'attente de 13 500 demandeurs d'emploi présélectionnés. Des travailleurs du PTAS nous ont déclaré avoir économisé entre 3 000 et 13 000 dollars canadiens (entre 2 500 et 11 000 dollars des États-Unis) par an, en fonction de la durée de la saison, ce qui leur a permis d'investir dans l'éducation de leurs enfants, d'acheter des terres, de construire un logement ou de créer une activité.

Néanmoins, un certain nombre d'aspects du PTAS invite à se demander s'il est bien légitime de le considérer comme un modèle. D'abord, s'il est vrai que les travailleurs ne devraient pas verser de commission de recrutement et sont rarement amenés à le faire, ils doivent faire face tous les ans à des frais de déplacement et à des dépenses administratives pour les besoins du recrutement. Ces paiements semblent entrer en contradiction avec les normes de l'Organisation internationale du travail (OIT) relatives à l'interdiction de prélever des commissions de recrutement et autres frais connexes. Ces procédures étant incontournables année après année, les travailleurs peuvent en arriver à déboursier plusieurs milliers de dollars pour le PTAS tant qu'ils y participent.

Les plus grandes sources d'inquiétude liée au PTAS concernent l'étape de l'emploi, au Canada. Une ONG mexicaine nous a déclaré que « les problèmes du PTAS résident dans la partie du programme qui concerne l'emploi, pas vraiment le recrutement ». D'après une travailleuse sociale de l'Ontario, les pratiques abusives et frauduleuses ne sont pas courantes dans le processus de recrutement, mais « une fois arrivés sur place, les travailleurs sont exposés à des formes d'exploitation très diverses ». Des travailleurs ont déposé des plaintes parce qu'il leur était demandé d'exercer des formes d'activité différentes de celles pour lesquelles ils avaient été recrutés, mais aussi parce qu'ils étaient sous-payés, qu'ils subissaient des retenues sur salaire illégales, que leurs horaires de travail étaient excessifs, voire indécentes, et qu'ils étaient entassés dans des logements aux conditions insalubres. Les infractions les plus courantes relevées par les fonctionnaires de l'Ontario dans le secteur agricole entre les années 2011-2012 et 2014-2015 concernaient le non-versement de salaires et d'indemnités de licenciement, ainsi que le paiement de jours fériés et des retenues sur salaire illégales². Avant la pandémie de COVID-19, un haut responsable mexicain a déclaré que le principal problème évoqué auprès du gouvernement canadien ces dernières années était la capacité insuffisante des logements fournis par les fermes par rapport au nombre de travailleurs qu'elles embauchaient. La pandémie de COVID-19 a mis en lumière ce problème des conditions de logement, compte tenu de la nécessité, pour les travailleurs, de respecter les distances sociales entre eux. Une femme qui travaille dans l'Alberta nous a déclaré que pendant la pandémie, ses employeurs ont dissimulé sa présence et celle de ses collègues aux inspecteurs canadiens : « ils nous ont enfermées dans la salle à manger... Nous sommes 18 dans la maison où je vis. Huit ou dix femmes ont été emmenées là-bas, tout avait l'air parfaitement en règle [pour les inspecteurs]. »

Un représentant de la *Canadian Farmers' Association* nous a déclaré que les détracteurs du programme amplifiaient parfois l'envergure des abus, mais a également reconnu que les mauvaises pratiques ne pouvaient être qualifiées de cas isolés. En 2017-2018, Emploi et Développement social Canada (EDSC) a effectué 402 inspections dans le secteur agricole primaire (dont au moins 336 chez des employeurs du PTAS) et a conclu que 127 employeurs (32 %) devaient adopter des mesures correctives pour non-respect des normes. Les principales corrections requises étaient liées à l'hébergement et aux salaires. Des éléments prouvent que les inspections dans le secteur agricole sont insuffisantes au Canada. La même année, EDSC a indiqué que 40 % des « allégations et informations exploitables » reçues à l'échelle nationale concernaient le secteur agricole, mais que ce secteur ne représentait que 14 % du programme national d'inspection.

Deux grands facteurs sous-jacents portent préjudice à l'action des travailleurs migrants agricoles au Canada et empêchent de revendiquer le PTAS comme un modèle : les interdictions, à l'échelon provincial, relatives à

² Vosko, Leah F., Tucker, Eric et Casey, Rebecca. 'Enforcing Employment Standards for Temporary Migrant Agricultural Workers in Ontario, Canada: Exposing Underexplored Layers of Vulnerability'. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 35, no 2 (2019), p. 243.

l'organisation des travailleurs du secteur agricole, et les effets coercitifs de l'impossibilité pour les travailleurs de changer librement d'employeurs.

Travailleurs agricoles et droits du travail au Canada

Des facteurs structurels semblent favoriser les pratiques abusives dans le secteur agricole. D'après le protocole d'entente qui régit le PTAS Mexique-Canada, les travailleurs mexicains doivent recevoir « un traitement égal à celui reçu par les travailleurs canadiens accomplissant le même type de tâches agricoles, conformément aux lois canadiennes ». Le droit du travail canadien est établi à l'échelon provincial et, dans de nombreuses régions du pays, les travailleurs agricoles ne bénéficient pas des protections essentielles des travailleurs. Les organisations d'employeurs agricoles estiment cette situation justifiée : « l'essentiel, voire l'intégralité, de notre législation relative à la protection des travailleurs émane des secteurs industriel et manufacturier. La nature du travail dans l'industrie manufacturière est très différente de celle du travail agricole. » C'est ce qu'Eric Tucker a appelé « l'exception des travailleurs agricoles ».

Dans la province de l'Ontario, qui accueille le plus grand nombre de travailleurs migrants mexicains, les travailleurs agricoles ne peuvent fonder de syndicat ou y adhérer, conformément à la Loi de 1995 sur les relations de travail et à la Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles, qui souligne « les caractéristiques uniques de l'agriculture ». Cette exclusion a été confirmée par la Cour suprême du Canada en 2011, ce que l'OIT a critiqué ouvertement. Un rapport de 2015 du *Solidarity Center* démontre que l'implication de syndicats dans la procédure de recrutement et d'emploi de migrants mexicains pour le secteur agricole aux États-Unis a amélioré leur situation. Le syndicat TUAC, qui représente les travailleurs agricoles et qui a intenté l'action en justice contre l'Ontario, nous a déclaré que, « une fois au Canada, ces travailleurs n'ont plus aucun moyen de se faire entendre ». La plupart des travailleurs du PTAS ne pouvant se syndiquer, les syndicats sont également exclus de la procédure annuelle de bilan. Les travailleurs ne sont donc pas représentés dans les débats relatifs à leurs conditions et au contenu des contrats normalisés.

L'impossibilité de se syndiquer n'est pas la seule restriction qui pèse sur les travailleurs agricoles de l'Ontario : d'après le règlement 285/01, ils n'ont pas non plus le droit d'avoir des limites quotidiennes et hebdomadaires du nombre d'heures de travail, des pauses quotidiennes, un temps de repos entre deux périodes de travail, des pauses toutes les semaines ou toutes les deux semaines, ou une rémunération des heures supplémentaires. À quelques exceptions près, les travailleurs agricoles n'ont pas droit à une pause déjeuner et au respect ou à la rémunération des jours fériés. Les syndicats expliquent que, de ce fait, les travailleurs peuvent être contraints de faire des journées extrêmement longues dans des circonstances pourtant légales, techniquement. Ils nous ont déclaré avoir aidé des migrants qui avaient travaillé pendant plusieurs mois sans un seul jour de repos. Les pêcheurs et les travailleurs agricoles n'ont pas droit non plus au salaire minimum, à la « règle des trois heures » ou aux congés payés.

L'Ontario n'est pas la seule province canadienne à appliquer de telles restrictions aux droits du travail et aux protections des travailleurs agricoles. En 2019, le projet de loi 26 de l'Alberta, qui, d'après les pouvoirs publics provinciaux, « rétablirait une réglementation en faveur de l'équilibre, de l'équité et du bon sens » en annulant une loi de 2015, a supprimé le droit des travailleurs agricoles d'adhérer à un syndicat (en leur retirant la qualification d'« employés ») et a exempté toute exploitation agricole ayant un maximum de cinq employés (définis comme toute personne travaillant pendant plus de six mois consécutifs, ce qui exclut de nombreux travailleurs saisonniers) de l'obligation d'avoir une assurance professionnelle et des dispositions du Code du travail provincial (*Employment Standards Code*). Il a également élargi la définition de « travailleur agricole », entraînant une augmentation du nombre de personnes exclues par ces dispositions.

L'OIT, se déclarant inquiète de voir les travailleurs agricoles constamment exclus du droit du travail, a remarqué que cette situation peut expliquer la faible popularité de ces emplois auprès des citoyens et, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, a souligné le manque de cohérence entre la reconnaissance, par la société, de l'importance des travailleurs agricoles pour la chaîne alimentaire et la protection insuffisante de cette main-d'œuvre : « [I]a reconnaissance du caractère essentiel de ces travailleurs implique la nécessité de remédier à

leur exclusion du droit du travail³ ».

Le statut de travailleur temporaire et le permis de travail lié à un employeur spécifique

Outre l'exclusion des protections de la main-d'œuvre et l'impossibilité de se syndiquer dans certaines grandes provinces, les travailleurs agricoles migrants subissent un autre problème structurel important, celui de leur mobilité professionnelle restreinte au Canada.

Le permis de travail de la plupart des travailleurs migrants employés au titre du PTET est « lié à un employeur spécifique » ou « fermé », comme il est parfois appelé. Les travailleurs migrants qui souhaitent changer d'employeur en restant au Canada doivent obtenir une offre d'emploi d'un employeur autorisé par EDSC à embaucher des travailleurs migrants, avant d'adresser une demande de nouveau permis de travail. Comme des groupes de plaidoyer l'ont souligné, cette procédure comporte de longs délais d'attente, pendant lesquels les migrants ne peuvent travailler. Début 2021, le traitement d'une demande de permis de travail temporaire déposée au Canada prenait 126 jours. L'augmentation de la mobilité professionnelle des travailleurs migrants au Canada est l'une des principales demandes des militants et des groupes de plaidoyer, qui estiment que les permis de travail fermés sont un facteur central favorisant les atteintes aux droits humains. La crainte de perdre leur emploi et de devoir rentrer chez eux dissuade les travailleurs migrants de déposer plainte auprès des autorités ou même de parler du problème à l'employeur, ce qui fait qu'ils peuvent difficilement refuser d'exercer des tâches dangereuses ou de travailler pendant un nombre d'heures excessif. D'après un représentant d'une organisation de consultants en immigration, « la plus grande menace pour le travailleur est que son employeur lui fasse quitter le pays. »

Les travailleurs du PTAS se trouvent dans une situation légèrement différente, car ils n'ont pas besoin de nouveau permis de travail pour changer d'employeur en milieu de saison, mais ils doivent suivre une procédure spécifique de transfert : les transferts doivent se faire avec l'accord du travailleur, des deux employeurs – l'ancien et le nouveau – et des pouvoirs publics canadiens et mexicains. Il est nécessaire que l'employeur ait obtenu une EIMT positive pour prouver qu'aucun résident canadien n'est disponible pour le poste en question. Les travailleurs qui changent d'employeur au cours de la saison – environ 15 % des travailleurs du PTAS en 2014 – le font souvent à l'initiative de l'employeur, faute de travail suffisant pour eux, mais des responsables mexicains nous ont déclaré que, depuis quelques années, les transferts deviennent plus complexes. Ce taux de transferts ne peut toutefois pas dissimuler la caractéristique la plus importante du dispositif, à savoir qu'aucun transfert ne peut avoir lieu sans l'accord de l'employeur, ce qui place les travailleurs du PTAS dans une position aussi vulnérable que les titulaires d'un permis de travail lié à un employeur spécifique. Un travailleur agricole mexicain nous a déclaré que le système des transferts « donne à l'employeur la possibilité d'imposer le plus de travail possible au travailleur, qui ne pourra même pas dire : “ça suffit, je pars chercher du travail ailleurs” ». Le système des transferts est aggravé par la disposition selon laquelle les employeurs du PTAS peuvent désigner (« nommer ») les personnes qu'ils souhaitent spécifiquement recruter pour les saisons suivantes, ce qui dissuade les travailleurs de se plaindre. D'après un rapport de 2016 de l'OIT, « [I] es travailleurs qui veulent être nommés par leur employeur pour revenir à la saison suivante sont peu susceptibles de se plaindre. »

La précarité engendrée par ces structures, parfois appelée « expulsabilité⁴ », pose particulièrement problème du fait qu'au Canada, les principaux mécanismes de contrôle de l'application des droits et d'obtention de réparations reposent sur les plaintes : d'après le *Migrant Workers Centre* (MWC) de Colombie-Britannique, « si un travailleur migrant ou une travailleuse migrante ne dépose pas plainte, il/elle n'a aucun moyen pratique de faire appliquer ses droits. » Les conséquences de cette situation peuvent être particulièrement lourdes pour la faible proportion de femmes qui participent au PTAS. Plusieurs travailleurs et travailleuses nous ont rapporté des cas de harcèlement et d'atteintes aux droits humains commis par des employeurs à l'égard de femmes qui ont eu peur de les dénoncer, à cause du risque de perdre leur emploi et d'être exclues du PTAS. Dans un cas révélateur du déséquilibre de pouvoir entre les employeurs et leurs travailleurs, une femme nous a expliqué qu'après avoir rejeté des avances

³ OIT, [Les régimes de migration saisonnière : repenser leurs principes et mécanismes fondamentaux à la lumière du COVID-19](#), mai 2020, p. 7.

⁴ Voir Vosko, L. F., '[Legal but Deportable: Institutionalized Deportability and the Limits of Collective Bargaining among Participants in Canada's Seasonal Agricultural Workers Program](#)'. ILR Review. 2018 ;71(4) : pp. 882-907.

inappropriées de son superviseur, celui-ci l'a soumise à des brimades et du harcèlement l'année suivante, abusant de son autorité pour lui assigner une charge de travail excessivement lourde et s'adresser à elle en criant devant ses collègues. Elle nous a déclaré que la ferme n'avait pas demandé son retour au programme : « il [le superviseur] doit avoir dit [à l'employeur] que je ne convenais pas pour le poste, ou je ne sais quoi d'autre. »

Depuis quelques années, l'opinion publique porte une attention croissante à la mobilité professionnelle des travailleurs migrants. Des propositions ont été faites pour créer un permis de travail par profession ou par secteur qui soit moins restrictif que le permis actuel. En 2016, un comité de la Chambre des Communes chargé de la révision du PTET a recommandé que le gouvernement fédéral « intervienne immédiatement pour mettre fin à l'obligation d'obtenir un permis de travail associé à un employeur donné », mais, en 2017, un autre comité chargé d'étudier le problème de la traite des personnes a adopté un avis différent, au motif que « les permis de travail sectoriels permettraient à un employeur concurrent d'offrir un salaire plus élevé et de subtiliser l'employé au premier employeur qui a payé les frais engagés [par le recrutement], sans que ce dernier puisse être indemnisé. »

Une consultation lancée en 2019 par le gouvernement sur le permis de travail associé à un employeur donné n'a abouti à aucune réforme du système, les employeurs s'opposant aux propositions de création d'un permis associé à une profession. Néanmoins, dans une tentative distincte de réponse aux inquiétudes soulevées par le permis de travail associé à un employeur donné, le gouvernement a mis en place en 2019 le permis de travail ouvert pour les travailleurs vulnérables, afin de « fournir aux travailleurs migrants qui sont victimes de violence, ou qui risquent de l'être, un moyen distinct de quitter leur emploi. » Au cours des 18 mois ayant suivi l'introduction du dispositif, environ 800 permis de travail ouverts ont été délivrés à des travailleurs et travailleuses victimes d'abus, au rythme d'une dizaine par semaine. En règle générale, les représentants syndicaux et les organisations de travailleurs saluent l'existence d'un tel mécanisme, mais ils continuent de faire pression pour amener une modification systémique plus draconienne qui permettrait aux travailleurs migrants d'avoir le droit de changer d'employeur sans condition. Pour les experts de la migration de travailleurs au Canada, ce dispositif est « une solution de fortune pour un système qui est vétuste ». Les personnes qui aident les travailleurs à demander ce permis ouvert ont également déploré la complexité de la procédure de demande, à l'origine d'écueils qui réduisent probablement le nombre de dossiers déposés. Le budget fédéral de 2021 alloue 6,3 millions de dollars canadiens (5,2 millions de dollars des États-Unis) sur trois ans pour accélérer le traitement des permis de travail ouverts pour les travailleurs vulnérables et améliorer la prestation de ce service.

Parmi les différentes catégories de travailleurs migrants, les travailleurs du PTAS sont les moins susceptibles d'obtenir le statut de résident permanent au Canada, même lorsqu'ils travaillent dans le pays depuis des dizaines d'années, comme c'est souvent le cas. La société civile et les organisations de travailleurs assurent que les voies d'obtention du statut de résident canadien sont trop limitées et restent trop onéreuses pour les travailleurs migrants occupant des postes à bas salaire ; dans ces conditions, elles remettent en question la pertinence du terme « travailleur étranger temporaire ». En 2019, l'Alliance des travailleurs migrants a argumenté que, « de toute évidence, les secteurs où les migrants travaillent ne sont pas périphériques – notre société ne pourrait fonctionner sans les denrées, les soins et les services qu'ils fournissent. De même, le travail qu'ils exécutent n'est pas temporaire. » Pendant la pandémie de COVID-19, de plus en plus de voix se sont élevées en faveur de l'octroi aux travailleurs migrants du « statut [de résident] dès leur arrivée », afin de reconnaître comme il se doit leur contribution à la société et de supprimer la dépendance que le permis de travail « fermé » crée à l'égard des employeurs. Des travailleurs, des consultants en immigration, des employeurs et des syndicats nous ont déclaré être favorables, d'une manière ou d'une autre, à un élargissement de l'accès des travailleurs migrants à bas salaire au statut de résident et à la nationalité.

Consulats mexicains

Les termes du protocole d'entente instituant le PTAS assignent un rôle spécifique au personnel consulaire mexicain dans la mise en œuvre et le suivi du programme. Les six consulats mexicains effectuent des visites dans les fermes – celui de Toronto en réalise une cinquantaine par saison – et jouent un rôle direct dans la gestion des plaintes des travailleurs. Ils sont généralement le premier interlocuteur des travailleurs en cas de grief. Les fonctionnaires mexicains nous ont expliqué tenter d'exercer un rôle de médiation entre les travailleurs et les employeurs et ne faire appel aux autorités canadiennes que dans les cas les plus difficiles à résoudre ou lorsqu'ils décèlent une

violation potentielle du droit provincial ou fédéral canadien. Une ancienne employée consulaire mexicaine a estimé qu'environ 20 % seulement des cas étaient transmis aux autorités provinciales ou fédérales canadiennes.

Les consulats disposent de ressources et de compétences considérablement plus importantes pour aider les travailleurs du PTAS que les autres travailleurs mexicains au Canada. L'importance des effectifs et l'éloignement des fermes au Canada pèsent néanmoins lourdement sur les ressources. Des agents consulaires nous ont déclaré devoir répondre à un grand nombre d'appels de travailleurs, en plus des visites sur le terrain : il est arrivé que le volume des demandes les empêche d'aider des groupes de travailleurs. Un universitaire spécialiste du PTAS nous a déclaré que les consulats n'avaient pas suffisamment de personnel, qu'ils étaient situés trop loin des fermes et que leurs agents n'étaient pas formés comme il se doit pour gérer les relations entre employeurs et employés. Des travailleurs nous ont affirmé qu'il n'était pas rare que leurs demandes d'aide restent sans réponse de la part du consulat.

Des travailleurs ont également mentionné des cas où des fonctionnaires prenaient parti pour les employeurs au cours de la médiation. Par ailleurs, le PTAS a souvent fait l'objet de critiques à cause de relations trop étroites entre employés consulaires et employeurs, qui peuvent alors exercer leur influence sur ces agents. Dans une affaire notoire, le *Labour Relations Board* de Colombie-Britannique a confirmé, en 2014, que le consulat mexicain de Vancouver avait recensé des travailleurs du PTAS qui étaient en contact avec des syndicats, afin de les empêcher de revenir au Canada. Un ancien agent consulaire, alors employé par un syndicat canadien, a témoigné que le consulat était « terrifié » à l'idée de contredire les employeurs et que « sa priorité était que les employeurs restent satisfaits, afin qu'ils continuent de demander des Mexicains ».

Malgré ces motifs de préoccupation sérieuse, les syndicats et autres organisations actives auprès des travailleurs migrants nous ont déclaré que l'assistance consulaire fournie par le Mexique était considérablement supérieure à celle d'autres pays non membres du PTAS. Ils ont également loué les efforts de certains consulats du Mexique au Canada, soulignant que la qualité du service dépend des personnes qui travaillent dans chaque mission. En dépit de toutes ces lacunes attestées, l'autorité déléguée par le PTAS aux fonctionnaires du pays d'origine améliore la possibilité, pour les travailleurs, de déposer des plaintes, par rapport aux travailleurs ayant migré en dehors du cadre du PTAS, depuis des pays tels que le Guatemala, le Salvador, le Honduras et la Thaïlande.

Au Canada, un régime fédéral d'application « correctif, plutôt qu'accusatoire »

Les régimes d'application et d'inspection varient fortement d'une province à l'autre. Depuis 2015, néanmoins, EDSC a la mission fédérale d'inspecter les employeurs afin de déterminer s'ils respectent les conditions auxquelles ils ont l'autorisation d'embaucher des travailleurs migrants dans le cadre du PTET – ils doivent notamment respecter la législation fédérale et provinciale en matière d'emploi et de recrutement, ainsi que de protection du marché du travail canadien. EDSC effectue environ 2 800 inspections par an, ce qui représente la visite de 13 % du total des employeurs inscrits au PTET. Un agent consulaire mexicain nous a déclaré que l'augmentation du nombre d'inspections fédérales ces dernières années était une évolution positive, mais que les ressources allouées restaient inférieures « au niveau nécessaire ». Généralement, les travailleurs mexicains avec lesquels nous nous sommes entretenus avaient souvenir de visites de leur consulat, mais pas d'inspections effectuées par des fonctionnaires canadiens. Pendant la pandémie de COVID-19, le programme d'inspection a été interrompu puis remplacé par des inspections virtuelles.

Les inspecteurs peuvent émettre des avertissements, des amendes, une interdiction de prendre part au PTET ou des révocations d'EIMT valides, nécessaires pour embaucher des travailleurs étrangers. Les établissements pris en défaut peuvent également être cités sur le site Web du ministère Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC). Il est essentiel de souligner que le programme est conçu pour être « correctif, plutôt qu'accusatoire », comme l'affirment Marsden, Tucker et Vosko. D'après les données disponibles, les inspecteurs ont conclu au non-respect de normes par près de la moitié des employeurs contrôlés en 2017-2018, mais, dans la vaste majorité des cas, les manquements ont été résolus par des « mesures correctives » telles que l'indemnisation des travailleurs. Seulement 3 % environ des employeurs inspectés ont été sanctionnés et les amendes ont dépassé 5 000 dollars canadiens dans une poignée de cas seulement. Les autorités ont prélevé des amendes plus importantes pour manquement à la protection des travailleurs pendant la pandémie de COVID-19. Le doute

persiste toutefois sur la capacité de dissuasion réelle des sanctions administratives d'EDSC vis-à-vis des mauvaises pratiques. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est chargée de mener des enquêtes judiciaires sur les allégations de traite des êtres humains, mais davantage sur la traite à des fins de prostitution que sur la traite de main-d'œuvre. Quoiqu'il en soit, ces enquêtes débouchent très rarement sur des poursuites – deux ou trois fois par an en moyenne.

Un ensemble disparate d'approches réglementaires du secteur privé du recrutement au Canada

La structure fédérale de gouvernance du Canada donne lieu à une diversité de régimes juridiques applicables au recrutement des travailleurs migrants, à l'immigration et à l'emploi, en fonction de la province et du secteur professionnel concernés. D'après un document de recherche d'IRCC, « la conséquence est une couverture nettement différente en ce qui a trait à la protection offerte aux travailleurs migrants à travers le Canada et des règles incohérentes pour les intervenants concernés, y compris les recruteurs qui exercent des activités dans diverses provinces. » Cette situation peut être source de confusion même pour les travailleurs du PTAS : bien qu'ils aient été recrutés dans le cadre d'un programme bilatéral négocié à l'échelon fédéral, ils sont couverts par des niveaux de protection différents en fonction de la province où ils travaillent. En revanche, pour les travailleurs migrants, mexicains ou autres, recrutés par des agents de recrutement de main-d'œuvre et/ou des consultants en immigration du secteur privé, cette situation est plus pénible encore. Les personnes qui aident les travailleurs migrants à soumettre des griefs expliquent qu'ils doivent s'y retrouver dans un ensemble complexe d'approches réglementaires et une prolifération de voies de recours différentes, souvent cloisonnées.

Les gouvernements provinciaux sont compétents pour réglementer le recrutement de la main-d'œuvre. Les pratiques varient d'une province à l'autre et les exemples de systèmes bien conçus, qui prennent en compte les risques de pratiques abusives au cours du processus de recrutement et tentent de les atténuer, existent. Dans six provinces – la plupart de celles qui accueillent un grand nombre de travailleurs migrants –, les recruteurs de main-d'œuvre doivent obtenir une accréditation pour exercer leurs activités. Dans certaines de ces provinces, les employeurs sont par ailleurs tenus de se faire enregistrer pour embaucher des travailleurs migrants. Pour renforcer la surveillance des activités de recrutement hors des frontières du Canada, des provinces telles que la Colombie-Britannique exigent aux recruteurs accrédités de fournir des informations sur leurs partenaires internationaux et les rendent responsables des actions de ces derniers. La législation des provinces de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Québec et de la Nouvelle-Écosse permet de tenir les employeurs responsables des actions des recruteurs, afin de renforcer l'adhésion des employeurs aux pratiques de recrutement équitable. Avec six autres provinces et territoires, l'Ontario, qui accueille le nombre le plus élevé de travailleurs migrants, n'oblige toutefois pas les recruteurs de main-d'œuvre à s'inscrire pour exercer leurs activités, ce que les syndicats et les agences de recrutement appellent à faire évoluer. Des fonctionnaires de l'Ontario nous ont déclaré que le dispositif d'accréditation précédent, abrogé en 2001, était devenu une simple formalité administrative et qu'ils mettaient désormais l'accent sur le contrôle de l'application, plutôt que sur l'accréditation. Néanmoins, d'après les experts, ces écarts entre provinces permettent à des recruteurs de main-d'œuvre peu scrupuleux de concentrer leurs activités sur les provinces où la réglementation et le contrôle sont moins rigoureux.

La législation fédérale relative à l'immigration consolide l'interdiction faite par les provinces du prélèvement de commissions, mais permet également aux consultants en immigration enregistrés de facturer leurs services aux travailleurs, ce qui constitue un problème épineux dans toutes les réglementations provinciales. Du fait que les consultants peuvent intervenir simultanément en tant que recruteurs, une « zone floue » découle de ce double rôle et a été exploitée avec une relative facilité par des agents peu scrupuleux, qui vendent des emplois aux travailleurs migrants – parfois contre une rémunération exorbitante – et leur facturent des services de « conseil en immigration ». Une consultante, qui ne fait jamais payer les travailleurs pour ses services, nous a déclaré que « le problème vient du fait que c'est en vendant des emplois qu'il y a de l'argent à se faire ». La Saskatchewan et le Manitoba ont essayé de résoudre ce conflit d'intérêts dans leur législation. De nombreuses preuves attestent d'un autre problème largement répandu, celui des consultants en immigration « fantômes », non accrédités, qui opèrent parfois depuis l'étranger et font souvent payer des commissions aux travailleurs sans leur fournir aucun service. En 2021, le gouvernement fédéral a instauré une nouvelle autorité de contrôle dotée de compétences élargies, en réponse au mécontentement constant soulevé par le laxisme des deux régimes précédents d'autocontrôle, créés en 2004 et 2011, respectivement.

Recommandations prioritaires en vue du renforcement des efforts visant à garantir un recrutement équitable

Les autorités mexicaines devraient :

- réviser le droit du travail fédéral et la réglementation relative aux agences de placement des travailleurs (RACT) afin d'habiliter explicitement le ministère du Travail mexicain à enquêter sur les recruteurs de main-d'œuvre et les intermédiaires, ainsi qu'à les sanctionner ;
- augmenter nettement les investissements dans la surveillance et l'inspection des recruteurs accrédités, et instaurer des mécanismes de recours accessibles et efficaces pour les travailleurs victimes de pratiques abusives et frauduleuses ;
- publier des informations sur le résultat des inspections des agences de recrutement de main-d'œuvre, notamment lorsqu'elles entraînent des sanctions ;
- accroître les ressources des consulats au Canada et donner à leurs fonctionnaires l'instruction claire d'accorder la priorité à la sécurité et la dignité des travailleurs.

Les autorités fédérales canadiennes devraient :

- renforcer la mobilité professionnelle des travailleurs migrants à bas salaire, en supprimant en particulier le permis de travail lié à un employeur spécifique, et leur ouvrir l'accès au statut de résident ;
- veiller à ce que les inspecteurs fédéraux s'entretiennent toujours avec les travailleurs migrants lors des inspections, sans que les employeurs ou les superviseurs soient présents, et leur donner les moyens de communiquer toute menace ou mesure de représailles faisant suite à l'inspection ;
- garantir que les inspecteurs posent des questions sur le paiement du recrutement et de frais connexes par les travailleurs, interdit aux termes du PTET ; faire en sorte qu'ils tiennent les employeurs responsables lorsque les travailleurs ont dû verser de tels paiements, notamment à des tiers sous contrat avec les employeurs ;
- fournir un financement fédéral pour l'assistance juridique aux travailleurs migrants, en particulier pour les aider à déposer un recours aux échelons fédéral et provincial et à mettre en œuvre les procédures connexes, notamment l'obtention d'un permis de travail ouvert en cas d'atteintes aux droits humains ;
- réaliser et publier une étude permettant de déterminer si la politique autorisant les consultants en immigration à prélever des commissions aux étrangers présentant des demandes de permis de travail temporaire respecte pleinement l'interdiction des commissions de recrutement et autres frais connexes, adoptée par l'OIT en 2019, afin de prohiber cette politique dans le cas des travailleurs demandant à bénéficier du PTET et d'autres programmes dans le cadre desquels les permis de travail sont liés à des employeurs spécifiques ;
- obliger les consultants en immigration accrédités à fournir des informations aux autorités fédérales sur tous leurs partenaires à l'étranger et les tenir responsables des actions de ces partenaires ; veiller à ce que la nouvelle autorité de contrôle mette l'accent sur l'application ; élargir le mandat de l'ASFC pour qu'elle enquête sur les consultants non accrédités ;
- accorder une importance politique accrue à la coordination entre les échelons fédéral, provincial et territorial de la législation relative au recrutement et à l'emploi des travailleurs migrants, ainsi que de son application.

Les autorités provinciales canadiennes devraient :

- éliminer les restrictions à la liberté d'association qui empêchent les travailleurs, migrants ou autres, d'exercer leur droit légitime de fonder des syndicats ou d'y adhérer ;
- éliminer les exemptions générales de la législation relatives aux normes en matière d'emploi qui laissent les travailleurs, migrants ou autres, sans protection juridique élémentaire en ce qui concerne leurs conditions de travail, notamment le nombre d'heures de travail, les pauses et les salaires ;
- mettre en œuvre des dispositifs d'accréditation applicables à toute personne ou entreprise impliquée dans le recrutement de travailleurs migrants, lorsqu'ils n'existent pas déjà ; obliger les employeurs et les recruteurs à s'enregistrer à l'échelon provincial ; tenir les employeurs et les recruteurs responsables des actions de tiers au cours du processus de recrutement.

Concernant l'administration du PTAS, les autorités mexicaines et canadiennes devraient, conjointement :

- rendre les critères du PTAS conformes aux normes de l'OIT relatives aux commissions de recrutement et frais connexes, afin de garantir que les travailleurs n'encourent aucuns frais liés à leur recrutement dans le programme;
- permettre aux travailleurs d'être représentés aux réunions annuelles du PTAS et d'y participer, conformément aux orientations de l'OIT sur les accords bilatéraux ;
- permettre aux travailleurs du PTAS de changer beaucoup plus facilement d'employeur, en éliminant de la procédure de transfert l'intervention de l'employeur actuel.