

**Programmes concernant les travailleurs étrangers temporaires :  
Expérience des États-Unis et d'autres pays**

Philip Martin

Université de la Californie, Davis

[plmartin@ucdavis.edu](mailto:plmartin@ucdavis.edu)

15 mars 2008

<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>1</b>
<b>PROGRAMMES DE TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES : DISTORSION, DÉPENDANCE ET « 3 R »</b> .....	<b>2</b>
<b>PROGRAMMES DE TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES DES ÉTATS-UNIS</b> .....	<b>4</b>
PROGRAMME H-1B.....	4
PROGRAMME H-2A .....	7
ENJEUX LIÉS AUX PROGRAMMES DE TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES DES ÉTATS-UNIS .....	9
<b>PROGRAMMES DE TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES D'AUTRES PAYS</b> .....	<b>9</b>
PROGRAMME DE TRAVAILLEURS SAISONNIERS D'ALLEMAGNE .....	10
PROGRAMME DE TRAVAILLEURS SAISONNIERS D'ESPAGNE.....	11
<b>LEÇONS POUR LE CANADA</b> .....	<b>13</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>14</b>

## Sommaire

Le présent article propose une synthèse des résultats obtenus par les États-Unis et d'autres pays grâce aux programmes concernant les travailleurs étrangers temporaires (PTET) et de leur signification pour les politiques du Canada relatives à la migration de main-d'œuvre. Dans les pays d'immigration traditionnels comme les États-Unis, les PTET représentaient l'exception puisque les syndicats et les défenseurs des droits des immigrants s'opposaient généralement aux programmes de « main-d'œuvre contractuelle », peu importe qu'il s'agisse d'immigrants liés à leur premier employeur pendant des années ou de non-immigrants obligés de quitter le pays après plusieurs mois ou années.

En comparaison, en Europe, les programmes de travailleurs invités accueillent des immigrants temporaires pour une période probatoire; ainsi, pour que l'étranger puisse faire venir des membres de sa famille, changer d'employeur et s'établir au pays, l'employeur devait demander le renouvellement du permis de travail afin que l'étranger puisse obtenir le renouvellement de sa carte de résidence. La plupart des travailleurs invités sont retournés dans leur pays comme prévu, mais certains se sont établis en Europe, créant ainsi d'importantes populations minoritaires qui n'ont pas toutes réussi leur intégration.

Les programmes canadiens s'apparentent à ceux des États-Unis et de l'Europe. Comme son voisin, le Canada a instauré des PTET qui visent à recruter des travailleurs temporaires pour pourvoir des postes de courte durée dans les secteurs de l'agriculture et de la construction notamment. Dans le cadre de ses

PTET, le Canada accueille également des travailleurs temporaires pour doter des postes à l'année dans diverses professions. Et comme aux États-Unis, quelques-uns de ces programmes offrent un accès intérieur à la résidence permanente. Le Canada offre également des programmes d'admission d'immigrants avec période probatoire (par exemple, le Programme des aides familiaux résidants) qui sont similaires aux programmes de travailleurs invités mis sur pied en Europe dans les années 1960.

### **Programmes de travailleurs étrangers temporaires : distorsion, dépendance et les trois variables**

Les programmes concernant les travailleurs invités ont pour objectif d'augmenter temporairement le bassin de travailleurs d'un pays tout en évitant de grossir la population de résidents établis; l'adjectif « invité » sous-entend que les immigrants quitteront après plusieurs mois ou années de travail et que presque tous les travailleurs invités feront partie de la population active. S'agissant des programmes de travailleurs invités, d'aucuns s'entendent pour dire qu'« il n'y a rien de plus permanent qu'un travailleur temporaire ». Autrement dit, ces programmes tendent à s'étendre et à durer plus longtemps que prévu, et au moins un certain nombre d'immigrants s'établissent avec leur famille dans le pays où ils travaillent.

L'incapacité des programmes d'assurer le roulement des travailleurs invités est prévisible compte tenu des avantages pour les employeurs et les immigrants, phénomène qualifié de « distorsion » et de « dépendance ». Dans la plupart des pays industrialisés, les travailleurs temporaires comptent pour moins de cinq pour cent de la main-d'œuvre, ce qui signifie que les employeurs recrutent et embauchent majoritairement des travailleurs locaux (résidents nés au pays et immigrants établis). Les travailleurs invités représentent donc l'exception, et pour empêcher les employeurs de préférer les migrants aux travailleurs locaux, la plupart des pays exigent que les employeurs essaient de recruter dans la main-d'œuvre locale avant de les autoriser à embaucher des travailleurs étrangers.

La « distorsion » renvoie au fait que les employeurs peuvent, avec le temps, perdre contact avec les travailleurs et le marché du travail locaux. Les employeurs habitués de recourir à un réseau qui recrute et, souvent, forme des travailleurs immigrants peuvent consacrer leur attention à d'autres questions. Avec le temps, un secteur d'emploi à forte concentration de travailleurs invités risque de devenir déconnecté des autres secteurs, de la même façon qu'une industrie dans un marché protégé subit un effet de distorsion, à un point tel que la survie même du secteur repose sur le retour annuel de la main-d'œuvre temporaire.

La « dépendance » tient au fait qu'un certain nombre d'immigrants, de familles et de régions voient leur situation s'améliorer grâce aux emplois à l'étranger et à l'envoi de fonds dans le pays d'origine, de sorte qu'un accès restreint aux emplois offrant une rémunération plus élevée viendrait réduire le revenu et le niveau de

vie. La migration de main-d'œuvre et les transferts de fonds tendent à réduire la pauvreté, mais pour accélérer le développement dans le pays d'origine, les trois variables clés (recrutement, envoi de fonds et retours) doivent créer un cercle vertueux entre la migration et le développement, comme dans le cas des travailleurs des TI de l'Inde où la migration a favorisé la création d'une nouvelle industrie, plutôt qu'un cercle vicieux, comme lors de la migration de travailleurs de la santé africains, où l'absence de soins de santé peut ralentir le développement économique.

Nombre d'organisations internationales et de pays en développement enjoignent aux pays industriels d'ouvrir grand les portes aux travailleurs étrangers pour contrer le vieillissement de leur main-d'œuvre tout en accélérant le développement dans les pays fournisseurs. On se gardera cependant de voir un lien automatique entre la migration et le développement. En effet, une période d'émigration est parfois suivie d'une immigration, comme ce fut le cas dans le sud de l'Europe et en Corée. D'autres régions toutefois, dont le centre-ouest du Mexique et les Philippines rurales, cumulent des décennies de migration de main-d'œuvre.

On mesure souvent l'apport de l'immigration au développement d'un pays en fonction des trois variables – recrutement, envoi de fonds dans le pays d'origine et retours. Le **recrutement** concerne les migrants : s'agit-il de personnes qui auraient été au chômage ou sous-employées dans leur pays d'origine? S'agit-il d'employés clés d'entreprises privées et du gouvernement dont le départ entraîne des mises à pied et une réduction des services? Le rendement des **fonds envoyés** dans le pays d'origine dépend du volume ainsi que de la façon dont les fonds sont dépensés et investis par les bénéficiaires. Quant aux **retours**, ils varieront selon que les migrants de retour deviennent des catalyseurs de développement ou prennent leur retraite dans leur région d'origine.

L'analyse de ces trois variables en rapport avec la migration et le développement mène à plusieurs constats :

- Il n'y a pas de lien automatique entre l'immigration et le développement; les politiques du pays fournisseur et du pays destinataire ont un effet sur les retombées de la migration de main-d'œuvre dans l'avenir.
- Les employeurs du pays destinataire sont habituellement les principaux intervenants des PTET, et leur intérêt à embaucher les « meilleurs » travailleurs peut être incompatible avec l'intention du gouvernement des pays d'origine d'envoyer ses chômeurs travailler à l'étranger.
- Les immigrants des régions rurales sont peu susceptibles de contribuer au développement suivant le cycle des trois variables. Préférant investir dans l'éducation et la santé des enfants, ils pourraient plutôt accélérer l'exode rural ou favoriser une migration internationale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans la plupart des cas, les transferts de fonds remplacent les revenus qui auraient été gagnés dans le pays d'origine. Les revenus étant plus élevés à l'étranger, il y a donc, en

Le Forum mondial sur la migration et le développement, entre autres, est à examiner des mécanismes par lesquels les pays fournisseurs et destinataires de main-d'œuvre peuvent collaborer à la conception de PTET qui répondent aux besoins des employeurs et des migrants tout en concourant aux grands objectifs du gouvernement de chaque pays.

### **Programmes de travailleurs étrangers temporaires des États-Unis**

Les États-Unis offrent trois principaux programmes de travailleurs invités qui ciblent trois catégories de travailleurs : les professionnels (H-1B), les travailleurs agricoles peu spécialisés (H-2A) et les travailleurs non agricoles peu spécialisés (H-2B). D'autres types de visas s'offrent également aux étrangers qui souhaitent travailler aux États-Unis, notamment en qualité de commerçants (visa E), d'étudiants (visa F), de participants à un programme d'échanges et de visites (visa J) et de gens d'affaires (visa TN/ALENA). En dehors de la catégorie H, nombre des programmes limitent les pouvoirs du département du Travail des É.-U. à l'égard des admissions et de l'emploi; par exemple, le département d'État des É.-U. administre le programme de visas J, lequel est comparable aux programmes de vacances-travail.

Par suite de changements apportés en faveur des employeurs, en 1986 et en 1990, une hausse du taux d'admission était prévue dans la catégorie H<sup>2</sup>, et la limite avait alors été à peu près doubler. Par exemple, les admissions au titre de la catégorie H-1B étaient de moins de 30 000 par année au début des années 1990, et la limite a été portée à 65 000 par année. Cependant, le principal enjeu politique associé aux programmes H-1B et H-2B au cours de la dernière décennie était justement le plafond — le quota annuel de visas est souvent vite épuisé. Les employeurs veulent que les limites soient haussées, mais qu'on ne modifie pas les règles d'admission et les mesures de protection pour les travailleurs. Les syndicats refusent quant à eux d'autoriser une hausse du plafond si celle-ci ne s'accompagne pas de règles plus restrictives et de meilleures garanties pour les travailleurs.

### **Programme H-1B**

Le programme H-1B a été mis en place à un moment où l'on craignait une inadéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail américain<sup>3</sup>. À la

---

général, plus d'argent disponible pour les familles immigrantes, et ces fonds supplémentaires sont investis dans l'achat ou l'amélioration de logements, l'éducation et les soins de santé, surtout pour les enfants des familles immigrantes. Toutefois, les immigrants des régions rurales font peut-être des investissements qui se révéleront vains au bout du compte, surtout si les enfants partent et que la région ne se développe pas.

<sup>2</sup> Le programme H-2A a été créé en vertu de la *Immigration Reform and Control Act* de 1986, et les programmes H-1B et H-2B, en vertu de la *Immigration Act* de 1990. Dans chaque cas, les programmes existants ont été modifiés.

<sup>3</sup> Le rapport sur la main-d'œuvre du département du Travail américain, publié en juillet 1987, prévoyait que, en 2000, le marché du travail américain serait touché par une

fin des années 1980, les États-Unis avaient un nombre suffisant de travailleurs, mais trop peu étaient prêts à intégrer les nouvelles industries en plein essor, comme celle de la technologie de pointe. Le programme H-1B devait donc faciliter l'accès des employeurs aux travailleurs étrangers et pourvoir aux besoins du marché de l'emploi américain jusqu'à l'arrivée d'un nombre suffisant de travailleurs américains spécialisés en sciences et en génie (S et G).

Dans le but de compenser la facilité d'accès aux professionnels étrangers, le programme H-1B était assujéti à un plafond annuel de 65 000 visas. Contrairement à la pratique américaine habituelle, les titulaires de visa H-1B pouvaient désormais déclarer leur intention de demander un visa d'immigrant pendant leur séjour aux États-Unis à titre de travailleur temporaire (l'intention avouée de s'établir au pays emporte normalement le refus d'un visa de non-immigrant).

Pendant les huit premières années du programme, la limite de 65 000 visas n'a pas été atteinte. En 1998 cependant, sous l'effet combiné d'une conjoncture économique ascendante, d'un essor des TI, de l'arrivée d'intermédiaires spécialisés dans le recrutement au titre de la catégorie H-1B et de la notoriété grandissante du programme, la demande des employeurs a dépassé les 65 000 visas. On en est finalement arrivé à fixer un plafond annuel de 195 000 visas, auxquels s'ajoutaient encore chaque année 20 000 visas H-1B pour les étrangers titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat d'une université américaine, sans compter le nombre illimité de visas H-1B mis à la disposition des universités et des établissements de recherche sans but lucratif<sup>4</sup>.

Depuis 2004, le plafond pour les visas H-1B a été rétabli à 65 000, les parties n'arrivant pas à s'entendre sur la nécessité de renforcer les mesures de protection pour les travailleurs. Les employeurs peuvent faire une demande au plus six mois avant que les visas deviennent disponibles, et il y a habituellement trois fois plus de demandes (approuvées) que de visas disponibles au premier jour de délivrance; les « gagnants » des visas H-1B sont donc sélectionnés au hasard. Le *statu quo* persiste parce qu'on ne s'entend pas sur la nécessité d'augmenter les protections pour les travailleurs – les syndicats ont la capacité d'empêcher une simple hausse de limite.

---

croissance plus lente et un vieillissement des effectifs. Il prévoyait également que les femmes, les immigrants et les minorités représenteraient une plus grande part des nouveaux arrivants sur le marché du travail.

<sup>4</sup> La limite annuelle appliquée aux visas H-1B est passée à 115 000 pour les années 1999 et 2000, puis à 195 000 pour 2001, 2002 et 2003, avant de revenir à 65 000 par année en 2004. À partir de 2001, les travailleurs de la catégorie H-1B recrutés par des universités et des organismes de recherche sans but lucratif affiliés, ainsi que par d'autres établissements de recherche gouvernementaux et sans but lucratif, n'étaient plus assujétiés à la limite. Pour 2004, 20 000 visas H-1B supplémentaires ont été mis à la disponibilité des étrangers titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat d'une université américaine.

Le programme H-1B est administré de manière à atteindre l'objectif prévu, soit faciliter l'accès aux travailleurs étrangers ([www.foreignlaborcert.doleta.gov/h-1b.cfm](http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/h-1b.cfm)). Les formulaires *Labour Condition Applications* (LCA), sur lesquels les employeurs précisent le salaire et les conditions de travail, font seulement l'objet d'une vérification informatique, et plus de 99 % sont approuvés quelques minutes après l'envoi par Internet. Les formalités d'exécution sont limitées par la loi – en général, la division du contrôle des salaires et des heures du département du Travail peut enquêter sur un employeur seulement lorsqu'elle reçoit une plainte d'une « partie lésée ». Peu de plaintes sont enregistrées (173 en 2005), notamment parce que les travailleurs étrangers du programme H-1B veulent faire parrainer leur demande de visa d'immigrant par leur employeur américain et que la loi confère peu de droits aux travailleurs américains en matière de grief.

Pour les emplois du secteur des sciences et du génie, le département du Travail a établi quatre niveaux de classification : du niveau 1, pour les emplois de premier échelon exigeant une surveillance sur place, au niveau 4, pour les emplois techniques requérant une expertise. Plus de la moitié des emplois H-1B sont désignés de niveau 1 par les employeurs, et le salaire offert tend à se situer dans la partie inférieure de l'échelle, par exemple 50 000 \$ plutôt que le salaire médian de 65 000 \$ pour les postes en informatique en 2006<sup>5</sup>. Le salaire courant est lié à l'emploi, et non au travailleur qui l'exerce; ainsi, si l'emploi requiert un baccalauréat, un travailleur H-1B titulaire d'un grade de maîtrise qui postule l'emploi peut toucher un salaire du niveau du baccalauréat.

Par ailleurs, environ cinq millions de résidents américains travaillent dans le secteur des sciences, de la technologie, du génie et des mathématiques (STGM), soit trois fois moins que le nombre de titulaires (15 millions) d'un diplôme d'études dans ce domaine. Une proportion plus grande de diplômés étrangers que de diplômés américains en STGM font carrière dans le domaine<sup>6</sup>, mais autant de membres des deux cohortes quittent ce secteur d'emploi. Les étrangers diplômés en STGM exercent leur profession pendant au moins une décennie, possiblement en raison des modalités du programme H-1B et de la validation de l'offre d'emploi, tandis que la migration de sortie du secteur STGM est plus rapide pour les diplômés américains. Une décennie après l'obtention du diplôme, seulement un

---

<sup>5</sup> Les salaires indiqués sur les formulaires LCA ne sont pas nécessairement les salaires réels payés par les employeurs. Ils sont cependant très proches des salaires déclarés par ceux-ci dans leurs demandes aux Services de la citoyenneté et de l'immigration des États-Unis.

<sup>6</sup> Environ 70 % des étrangers diplômés en STGM font carrière dans ce domaine, contre 50 % des diplômés en STGM d'origine américaine.

tiers des personnes ayant fait des études en STGM occupent un emploi dans ce domaine<sup>7</sup>.

Le programme H-1B prête à la controverse et à des assertions extrêmes. Selon Bill Gates, de Microsoft : « La déplorable pénurie de visas pour les ingénieurs et les chercheurs hautement qualifiés découle de la politique des visas qui n'a jamais été mise à jour en plus de quinze ans. Nous vivons aujourd'hui dans une économie nouvelle, et il me paraît insensé qu'on dise à des personnes qui ont de l'expérience et une solide formation — acquise, pour un bon nombre, dans nos meilleures universités — qu'elles ne sont pas les bienvenues dans notre pays. »<sup>8</sup> Craig Barrett, président d'Intel, presse le gouvernement américain « d'agrafer une carte verte » ou un visa d'immigrant au diplôme des étrangers qui réussissent leurs études en sciences et en génie dans les universités américaines<sup>9</sup>.

Certains détracteurs, par contre, critiquent les *Braceros* des technologies de pointe titulaires de visas H-1B, suggérant un lien avec un programme aujourd'hui discrédité qui a admis près de cinq millions de Mexicains pour travailler dans les fermes des États-Unis de 1942 à 1964<sup>10</sup>. D'autres font valoir que la plupart des étrangers admis avec un visa H-1B n'ont rien d'une élite, du moins comme le suggèrent la complexité des emplois qu'ils occupent et les salaires qu'ils touchent.

### **Programme H-2A**

Le programme H-2A permet aux producteurs agricoles des États-Unis d'obtenir du département du Travail l'autorisation d'embaucher un nombre illimité de travailleurs étrangers si (1) des travailleurs agricoles américains ne sont pas disponibles et que (2) la présence de travailleurs étrangers n'aura pas un « effet néfaste » sur la main-d'œuvre agricole américaine ([www.foreignlaborcert.doleta.gov/h-2a.cfm](http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/h-2a.cfm)). Le programme H-2A fait l'objet d'une vive controverse aux États-Unis et semble avoir des retombées limitées sur le développement des régions sources de main-d'œuvre.

Selon le point de vue adopté, le programme H-2A paraîtra simple à administrer ou source d'une polémique et propice à la migration clandestine. Ces dernières années, plus de 6 500 employeurs agricoles ont été accrédités par le département du Travail pour recruter des travailleurs agricoles H-2A à près de 60 000 emplois.

---

<sup>7</sup> Certains diplômés en STGM peuvent utiliser leur formation en S et G pour exercer une profession autre, par exemple, un ingénieur qui travaille dans le domaine de la vente ou de la gestion. Les données révèlent cependant que le secteur STGM compte beaucoup plus de diplômés que de travailleurs, et l'écart augmente avec l'âge.

<sup>8</sup> Traduction libre d'un extrait cité dans « Gates Urges Change in H-1B Visa Program », *Daily Labor Report*, 8 mars 2007, p. A-8.

<sup>9</sup> Craig Barrett, « Why America needs to open its doors wide to foreign talent », *Financial Times*, 31 janvier 2006, p. 15.

<sup>10</sup> William Branigin, « High Tech's Hired Hands », *Washington Post*, 26 juillet 1998.

Cependant, même si 98 % des demandes des employeurs sont approuvées, on estime que plus de la moitié des ouvriers agricoles sont des migrants non autorisés. Les agriculteurs disent ne pas utiliser le programme H-2A sous prétexte qu'il est trop bureaucratique et expose les employeurs à des poursuites par les groupes de défense des droits des travailleurs.

Le manque d'intérêt des employeurs à l'égard du programme H-2A tient au fait qu'ils ont accès à des travailleurs migrants non autorisés. Les producteurs agricoles des États-Unis doivent faire certifier leur besoin en main-d'œuvre étrangère de la catégorie H-2A, ce qui signifie qu'ils doivent essayer de recruter des travailleurs américains sous la supervision du département du Travail, ceux-ci ayant priorité sur les emplois vacants. Ces employeurs sont régulièrement accusés de rejeter des candidats américains qualifiés pour engager des immigrants (déjà recrutés dans la plupart des cas). Les groupes de défense des droits des travailleurs accusent les producteurs agricoles de préférer les travailleurs agricoles « captifs » aux travailleurs légitimes et non autorisés qui sont libres sur le marché du travail américain (un travailleur invité qui perd son emploi doit quitter le pays).

Un examen des demandes présentées par les employeurs en 2006 pour doter 10 134 emplois avec des travailleurs invités a révélé que 530 travailleurs américains avaient été présentés comme candidats, l'équivalent de 5,2 %, et que 252, ou 2,5 %, avaient été engagés<sup>11</sup>. Les employeurs agricoles regardent ces taux de présentation de 5 % et d'embauche de 2,5 %, et concluent que les travailleurs américains ne sont pas disponibles en général. Pour leur part, les groupes de défense des travailleurs voient des taux de chômage de 15 à 20 % dans des secteurs d'embauche de travailleurs invités et concluent que les travailleurs américains qualifiés sont laissés pour compte. Cela donne souvent lieu à des litiges.

La main-d'œuvre agricole embauchée des États-Unis compte environ 60 000 titulaires de visas H-2A et un million de travailleurs migrants non autorisés; à tout moment au cours d'une année type, elle compte 2,5 millions de travailleurs. Une proposition législative, en suspens depuis 2000, viendrait légaliser un grand nombre de travailleurs non autorisés, l'objectif des groupes de défense, et apporterait au programme H-2A des changements qui avantageraient les employeurs.

En vertu de la *Agricultural Job Opportunity, Benefits and Security Act* (AgJOBS, S340/H371), jusqu'à 1,5 million de travailleurs agricoles non autorisés aux États-Unis pourraient « gagner » un statut d'immigrant légal en maintenant un emploi

---

<sup>11</sup> Sur ces 252 travailleurs américains engagés, 34 avaient été recrutés directement par les employeurs; les 218 autres avaient été présentés par les bureaux de main-d'œuvre de l'État (State Workforce Agencies). Les employeurs ont donc trouvé très peu des travailleurs américains qui ont été engagés (département du Travail des États-Unis, bureau de l'inspecteur général, 1998).



agricole aux États-Unis pendant les cinq années suivantes. De plus, le programme H-2A pourrait faire l'objet de trois grands changements. D'abord, une attestation viendrait remplacer l'accréditation, transférant ainsi efficacement le contrôle de la porte d'accès aux employeurs qui garantissent au département du Travail américain qu'ils ont des emplois vacants, qu'ils paient au moins le salaire minimum ou courant et qu'ils se conformeront aux autres exigences du programme H-2A.

En vertu de la *AgJOBS*, le département du Travail s'assurerait que les garanties des employeurs sont « complètes et exactes » et les approuverait dans un délai de sept jours suivant la réception, permettant ainsi aux travailleurs invités d'arriver au pays et d'aller travailler. Le service d'exécution de la loi répondrait aux plaintes de manquement aux conditions du programme, par exemple garantir au moins les trois quarts de la période de travail précisée par l'employeur, embaucher les travailleurs locaux qui postulent les emplois jusqu'à ce que 50 % de la période de travail précisée par l'employeur se soit écoulée, et rembourser la totalité des frais de transport des travailleurs qui exécutent le travail. En vertu de la *AgJOBS*, il doit y avoir un mécanisme de médiation obligatoire pour résoudre les conflits avant que des poursuites soient intentées.

Deuxièmement, les employeurs agricoles pourraient verser une allocation de logement de 1 à 2 \$ de l'heure, selon les coûts locaux pour louer un logement à deux chambres pour quatre travailleurs, au lieu d'héberger gratuitement les travailleurs comme c'est le cas actuellement. Le gouverneur de l'État aurait à certifier qu'il y a un nombre suffisant de logements locatifs pour les travailleurs invités dans la région pour la période d'embauche, pour que les employeurs du programme H-2A versent une allocation de logement au lieu d'héberger les travailleurs gratuitement.

Troisièmement, le *Adverse Effect Wage Rate*, soit le salaire minimum exigé pour les travailleurs invités légitimes, serait fixé au niveau de 2002 et étudié. En Californie, le taux horaire serait réduit de 9,20 \$ en 2007 à 8,02 \$, et des réductions similaires de l'ordre de 5 à 10 % seraient appliquées dans d'autres États. Si le Congrès n'adopte pas un nouveau taux salarial minimum dans un délai de trois ans, la loi *AgJOBS* permettrait qu'il soit rajusté à la lumière de la variation sur trois ans de l'indice des prix à la consommation. Éventuellement, le salaire minimum augmenterait à la faveur de l'IPC, jusqu'à concurrence de 4 % par année.

### **Enjeux liés aux PTET des États-Unis**

Trois enjeux principaux liés aux PTT sont actuellement débattus aux États-Unis. Premièrement, devrait-on considérer les travailleurs admis en vertu des PTET comme des visiteurs temporaires ou des immigrants en période probatoire? Les syndicats, les églises et les groupes de défense des intérêts des immigrants s'opposent généralement aux programmes de travailleurs invités,

indépendamment que ceux-ci aient qualité de visiteurs temporaires ou d'immigrants en période probatoire, sous prétexte que, dans chaque cas, les migrants sont captifs de leur employeur, rendant ainsi plus théoriques que concrets leurs droits en milieu de travail.

Le programme H-1B accueille des immigrants en période probatoire; pendant leur séjour autorisé de six ans aux États-Unis, les employeurs américains peuvent « parrainer » la demande de visa d'immigrant des travailleurs. En comparaison, les programmes H-2A et H-2B n'offrent aucune voie explicite vers le statut d'immigrant. La réforme de l'immigration proposée par le Sénat en 2006 aurait créé un nouveau programme de travailleurs invités assorti d'un mécanisme d'accès à la résidence permanente; le projet de loi soumis en Sénat en 2007 ne faisait plus mention de ce dispositif.

Le deuxième enjeu a trait à la porte d'entrée. En vertu de la procédure d'attestation du programme H-1B, les employeurs contrôlent effectivement l'accès puisque leurs garanties faites par Internet ouvrent la porte aux travailleurs étrangers (si des visas sont disponibles). Les programmes H-2A et H-2B, en comparaison, exigent une certification, laquelle prévoit que les employeurs recrutent sous la supervision des bureaux de main-d'œuvre locaux. Même si plus de 95 % des demandes des employeurs aux programmes H-2A et H-2B sont approuvées, le processus de certification alerte les syndicats et les groupes de défense d'intérêts, lesquels présentent parfois des travailleurs américains et intentent des poursuites lorsque les employeurs ne les engagent pas.

Le troisième enjeu a trait aux liens entre les PTET. Les États-Unis ont au moins 15 catégories de visas de visiteur temporaire aux titres desquelles les étrangers peuvent travailler (du visa d'étudiant F-1 au visa TN en vertu de l'ALENA). Parmi les programmes ne faisant pas partie de la catégorie H, ceux des visas d'étudiant (F-1), d'échanges et de visiteurs (J-1) et de transfert intra-compagnie (L-1) retiennent surtout l'attention. Chacun de ces volets est beaucoup plus gros que les programmes H et il n'y a habituellement pas d'exigences d'offre d'emploi ou de recrutement de travailleurs américains. Les employeurs disent que ces programmes fonctionnent bien; les syndicats disent qu'ils sont truffés de problèmes.

### **Programmes de travailleurs étrangers temporaires d'autres pays**

L'Organisation internationale du Travail (OIT) estime qu'il y a environ 100 millions de travailleurs étrangers dans le monde, et en 2000, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estimait qu'il existait plus de 200 conventions collectives bilatérales. En général, ce sont les décisions des employeurs dans les pays destinataires qui amorcent un mouvement de migration de main-d'œuvre, avec la bénédiction ou la tolérance de l'État.

Il est souvent difficile d'atteindre un consensus dans les pays destinataires sur les trois questions fondamentales liées aux PTET – combien de travailleurs migrants, de quel(s) pays et sous quel statut? Chaque question suscite un débat, et il devient encore plus difficile d'y répondre lorsque le taux de chômage augmente.

En Europe, la politique du 21<sup>e</sup> siècle relativement aux travailleurs invités diffère de la politique des PTET en vigueur durant les années 1960. Il y a d'abord le fait que plusieurs programmes sont venus remplacer un programme unique. Durant les années 1960, la plupart des pays européens n'avaient en effet qu'un seul programme de travailleurs invités, assorti de règles uniformes pour les employeurs et de conventions bilatérales qui étaient très similaires pour tous les pays fournisseurs de main-d'œuvre. Aujourd'hui, ils ont des programmes distincts pour l'agriculture, la construction et les services, et les conventions bilatérales diffèrent considérablement d'un pays à un autre.

Deuxièmement, par suite d'une réduction des services d'emploi, d'un assouplissement du marché de l'emploi et d'une déréglementation, les employeurs détiennent un pouvoir accru quant à la détermination des admissions. Au cours des années 1960, les services d'emploi étaient considérés par toutes les parties comme la source de données la plus crédible pour déterminer les besoins en main-d'œuvre étrangère. Aujourd'hui, les pénuries de travailleurs clamées par les employeurs sont souvent acceptées sans réelle confirmation des services de placement, en partie parce que les gouvernements ne disposent pas de données et d'analyses pour prouver le contraire.

Troisièmement, les programmes de travailleurs invités du XXI<sup>e</sup> siècle ont plus d'objectifs que ceux des années 1960 qui avaient pour but premier de doter les postes vacants. De nos jours, les PTET visent l'établissement de partenariats pour lutter contre la migration illégitime (comme les ententes de partenariat conclues par l'Italie et l'Espagne), la promotion du développement dans les pays fournisseurs de main-d'œuvre (par exemple, les régimes de codéveloppement de la France) et la protection des emplois en amont et en aval dans le pays destinataire (comme lorsque des ouvriers agricoles étrangers préservent les emplois de transformation pour les travailleurs locaux. En cas de priorités conflictuelles, il est très difficile de déterminer laquelle doit avoir préséance.

### **Programme de travailleurs saisonniers d'Allemagne**

En Allemagne, le programme concernant les travailleurs saisonniers est exploité en vertu d'un protocole d'entente signé par le ministère du travail allemand et les ministères du travail des pays fournisseurs de main-d'œuvre. Il accueille des immigrants pour une période maximale de 90 jours s'il n'y a pas de travailleurs locaux pour doter les emplois vacants dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie, de l'hôtellerie et de la restauration, de la transformation des fruits et légumes et du bois de sciage. Les employeurs ne peuvent pas embaucher (par

rotation) des travailleurs saisonniers pour plus de sept mois par année, sauf s'ils cultivent des fruits, des légumes, du vin, des cônes de houblon ou du tabac, auquel cas la période d'emploi peut se prolonger.

Ces dernières années, de 80 à 90 % de la main-d'œuvre saisonnière admise provenait de la Pologne, et une proportion similaire travaillait dans le secteur de l'agriculture. Les employeurs allemands demandent des travailleurs étrangers saisonniers et soumettent aux bureaux locaux de main-d'œuvre des projets de contrat qui précisent les salaires et les conditions de travail, ainsi que les modalités concernant le logement, les repas et le transport fournis par l'employeur, le cas échéant. Les services d'emploi allemands sondent le marché du travail local pour s'assurer qu'il n'y a pas de travailleurs locaux disponibles au taux de salaire courant, et les employeurs paient des frais administratifs de 60 euros par travailleur invité, un montant qu'ils ne peuvent pas déduire du salaire du migrant.

Les travailleurs étrangers peuvent être « désignés » par des employeurs allemands, et c'est le cas pour environ 90 % des travailleurs saisonniers qui ont été admis ces dernières années. Les migrants arrivent avec un exemplaire du contrat bilingue qui a été vérifié par les services d'emploi de l'Allemagne et du pays d'origine; les employeurs allemands et les migrants paient des cotisations sociales qui représentent environ 35 % du salaire<sup>12</sup>.

Le nombre de travailleurs temporaires polonais sur les fermes allemandes a chuté de 15 % pour atteindre 270 000 en 2006, et ce mouvement se fait à la faveur du Royaume-Uni où les salaires sont plus élevés. Un emploi agricole en Grande-Bretagne rapporte 8 euros de l'heure environ, comparativement aux 4 à 6 euros de l'heure en Allemagne. Au Royaume-Uni, les travailleurs polonais et autres titulaires de visas A8 peuvent changer d'employeur et rester au-delà de la période de 90 jours en vigueur en Allemagne.

Le gouvernement allemand attribue la baisse de l'emploi de travailleurs saisonniers polonais au fait que les agriculteurs engagent plus de chômeurs de l'Allemagne. En 2006, le ministère du travail allemand a insisté pour que 10 % des cueilleurs d'asperges soient des Allemands et a accordé des subventions salariales. Au dire des agriculteurs, les Polonais sont des cueilleurs beaucoup plus efficaces avec une production quotidienne moyenne de 400 kg, ou 880 livres, soit le double de la production des travailleurs allemands.

### **Programme de travailleurs saisonniers d'Espagne**

L'Espagne compte environ 4,5 millions de migrants, soit 10 % de sa population de 45 millions de résidents, et la plupart sont arrivés après 2000. D'aucuns voient des avantages économiques à cet afflux d'immigrants, la plupart étant arrivés alors que l'Espagne connaissait un boom économique extraordinaire.

---

<sup>12</sup> Si les travailleurs étrangers saisonniers sont employés moins de deux mois en Allemagne, les travailleurs et leur employeur n'ont pas à payer les cotisations sociales.

Comme la plupart des migrants intègrent la population active espagnole, l'Espagne affiche la croissance de l'emploi la plus rapide de toute la zone européenne. L'évolution rapide de l'économie et de la société a engendré une demande en travailleurs migrants dans divers secteurs, de l'agriculture au travail d'aide domestique. Jusqu'en 2005 surtout, la politique espagnole sur l'immigration tolérait les migrants illégitimes, et le gouvernement régularisait leur statut par vagues périodiques.

En 1985, on retrouvait quelque 16 % des travailleurs espagnols dans le secteur de l'agriculture, lequel comptait pour 4 % du PIB et pour 10 % des exportations. En 2005, ce secteur n'employait plus que 5 % de travailleurs espagnols pour une part de 3 % du PIB; l'agriculture comptait néanmoins pour 12 % des exportations.

La croissance de l'agriculture d'exportation dans le sud de l'Espagne agissait comme un aimant pour les immigrants. Le secteur agricole espagnol employait peu de travailleurs migrants lorsque le pays s'est joint à l'Union européenne en 1986. En 2007 cependant, plus 150 000 travailleurs étrangers étaient inscrits dans le registre agricole du système de sécurité sociale d'Espagne. Entre 40 000 et 80 000 titulaires de visas temporaires arrivent chaque année (78 000 en 2006).

Auparavant constitué d'entreprises familiales, le secteur agricole espagnol s'est transformé en un système d'usines de transformation sur place grâce à un important investissement de capitaux. On compte donc aujourd'hui un nombre réduit de fermes plus grandes qui produisent pour les marchés d'exportation, surtout dans les provinces d'Almería et de Murcia où l'on cultive des fruits et des légumes en serre, et dans la province d'Huelva, où se trouvent les fraiseuriers. Les saisons se sont allongées, augmentant la dépendance à l'égard des travailleurs embauchés.

La population d'ouvriers agricoles embauchés s'étend du sud de l'Espagne vers d'autres provinces, des fraises et cultures de serre vers d'autres marchandises. Pour les migrants, l'agriculture constitue un point d'entrée important en Espagne. La proportion d'ouvriers agricoles parmi les immigrants dont le statut a été légalisé en 2001 et en 2005, de 13 à 15 %, était le double de la proportion de travailleurs inscrits dans le système de sécurité sociale d'Espagne, soit 7 ou 8 %. La plupart des migrants employés dans le secteur agricole d'Espagne sont originaires du Maroc, de l'Équateur et de la Roumanie.

Les ouvriers agricoles saisonniers sont recrutés par des employeurs dans leur pays d'origine en vertu de conventions bilatérales qui leur garantissent des contrats de neuf mois et des prestations sociales<sup>13</sup>. Pour être autorisés à retourner en Espagne

---

<sup>13</sup> Les employeurs espagnols doivent loger les travailleurs et leur rembourser les frais de transport; 90 % de ces travailleurs saisonniers viennent de la Pologne et de la Roumanie,

l'année suivante, ces travailleurs invités doivent se présenter dans un consulat espagnol dans leur pays d'origine après la fin de leur contrat. S'ils occupent un emploi saisonnier en Espagne pendant quatre ans, ils peuvent obtenir un visa d'immigrant. Malgré ces conditions, environ 40 % des migrants saisonniers ne se présentent pas dans les consulats espagnols dans leur pays d'origine.

L'Espagne a instauré avec la Colombie, le Maroc, l'Équateur et la Roumanie des programmes de travailleurs temporaires qui comprennent des dispositions pour promouvoir le développement économique dans le pays d'origine des migrants et renforcer la rotation des travailleurs. On observe également une grande influence locale sur la conception des programmes de travailleurs invités d'Espagne, lesquels sont financés par l'UE, le gouvernement national et des fonds locaux.

Par exemple, Cartaya, ville d'Espagne de 18 000 habitants située dans la province fraisicultrice de Huelva, a reçu 1,2 million d'euros pour élaborer, avec le Maroc, un programme de travailleurs temporaires par rotation. Au départ, moins de la moitié des Marocains sont retournés dans leur pays à la fin de la saison, ce qui entraîné une modification des règles. Maintenant, seules les mères de moins de 40 ans accompagnées de leurs enfants peuvent participer au programme. Environ 5 500 des 26 000 mères marocaines qui ont présenté une demande ont été sélectionnées pour la saison de cueillette de fraises de mars à juin 2007, et celles qui sont parties à la fin de la saison se sont vu garantir le droit de revenir en Espagne en 2008. Les employeurs fournissent le logement aux femmes, et le maire de Cartaya, Juan Antonio Millán, qualifie le programme de travailleurs temporaires du Maroc de « migration éthique » pour le distinguer du phénomène plus répandu de migration illégitime dans la région<sup>14</sup>.

En juillet 2006, l'Espagne et le Maroc ont convenu d'un plan de quatre ans pour contre la migration clandestine. La pierre d'assise est une entente de rapatriement qui autorise le renvoi au Maroc des étrangers appréhendés. Le Maroc a déployé 11 000 agents de sécurité pour surveiller ses côtes, ce qui entraîné une diminution de 40 % du nombre d'immigrants clandestins atteignant l'Espagne en 2006. *Frontex*, la force de sécurité frontalière de l'UE située en Pologne, aide l'Espagne, l'Italie et la République de Malte à surveiller les frontières.

Un grand nombre de fraisiculteurs préfèrent recruter dans l'est de l'Europe, surtout en Pologne et en Roumanie. Alors que ces pays connaissent une période de prospérité, laissant moins de travailleurs intéressés à se rendre en Espagne pour occuper des emplois saisonniers, la tension augmente entre les efforts déployés par le gouvernement pour encourager le recrutement au Maroc et au Sénégal et le désir

---

mais au vu d'une conjoncture économique ascendante dans ces pays, l'Afrique tendrait à devenir un important pays fournisseur de travailleurs saisonniers.

<sup>14</sup> Cité dans Daniela Gerson, « Moroccan Immigrants, Spanish Strawberries and Europe's Future », *Spiegel Online*, 11 mai 2007.

des producteurs de recruter en Moldavie et en Ukraine. L'Espagne et le Sénégal ont signé en 2007 une convention de recrutement bilatérale qui propose des visas de travail en échange d'une coopération pour contrer la migration clandestine. En date de février 2008, le gouvernement espagnol avait autorisé la délivrance de 2 700 visas de travail pour des Sénégalais, dont 740 pour les fraisculteurs de Cartaya. Les producteurs ont demandé des femmes, mais le Sénégal a seulement proposé des hommes. Le Sénégal veut réserver une part importante des visas de travail espagnols pour les Sénégalais qui ont été expulsés d'Espagne, mais le gouvernement espagnol ne veut pas récompenser les personnes qui ont été expulsées en leur donnant des permis de travail légitimes.

On estime que les immigrants en Espagne remettent 5 milliards d'euros par année, dont une part de 75 % va aux pays d'origines; les transferts de fonds sont effectués par des *locutorios*, des établissements qui offrent, à moindre coût, un service d'appels téléphoniques et de transfert d'argent. Les *locutorios* imposent un droit de 5 à 7 % du montant transféré, comparativement aux 10 % exigés par les banques; ils détiennent une part de 85 % du marché. Souhaitant attirer plus d'immigrants, la banque *Banco Santander* a commencé, en 2007, à offrir un service de transfert de fonds sans frais. Certains magasins d'Espagne permettent aux immigrants de sélectionner des marchandises et de les faire livrer en Équateur ou au Pérou.

### **Leçons pour le Canada**

Le Canada peut retenir trois grandes leçons de l'expérience acquise par les États-Unis et d'autres pays avec les programmes de travailleurs étrangers temporaires. Elles ont trait à la distorsion et à la dépendance, à l'administration du programme et à la réflexion sur les travailleurs invités.

La distorsion et la dépendance représentent peut-être l'enjeu le plus important. 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 (par exemple, l'exploitation agricole dans des régions où il y a peu de travailleurs). Il n'est pas étonnant que ces investisseurs résistent à toute modification proposée aux politiques qui viendrait réduire leur accès aux travailleurs immigrants ou augmenter leur coût de main-d'œuvre. De même, en s'assurant que les régions d'origine se développent, de sorte que les programmes de travailleurs invités n'engendrent pas une vague de migration clandestine, on peut aider à déloger le syndrome du travailleur temporaire « permanent ».

L'une des solutions envisagées pour remédier à la distorsion et à la dépendance consiste à intégrer des stimulants économiques aux programmes, pas seulement des règles qui peuvent être difficiles à appliquer. Les cotisations sociales prélevées sur les revenus des immigrants, ou les impôts comme à Singapour et en Malaisie,

pourraient servir à réduire la dépendance à long terme envers les immigrants et à accélérer le développement dans les régions d'origine des immigrants.

Deuxièmement, le Canada fait participer les employeurs à la conception et à l'administration de nombre de ses programmes de travailleurs invités, et il donne aux agences responsables le pouvoir discrétionnaire d'appliquer les règles du programme. Aux États-Unis et dans certains autres pays, en comparaison, l'objectif des groupes de défense des intérêts des employeurs et des travailleurs consiste souvent à faire adopter le plus grand nombre possible de règlements, de manière à limiter le pouvoir discrétionnaire des administrateurs de programmes et à permettre la prise de mesures contre les auteurs d'infractions.

Troisièmement, les programmes de travailleurs étrangers temporaires doivent être utilisés avec prudence. Le plus grand contraste se trouve peut-être entre la réflexion sur le libre-échange et les politiques relatives au PTET. On utilise souvent l'analogie de la bicyclette pour décrire la politique du libre-échange. Les gouvernements doivent continuellement aménager des voies de libre-échange larges et profondes pour éviter que des intérêts protectionnistes ne ralentissent la libre circulation des marchandises, tout comme le cycliste doit continuellement pédaler pour ne pas tomber. Les politiques sur la migration du travail peuvent avoir un effet inverse. Le programme qui était petit au départ peut devenir grand avec le temps, à mesure que les décisions des employeurs et les réseaux d'immigrants étendent le marché d'emploi de travailleurs étrangers.

### **Bibliographie**

Martin, Philip L. et Elizabeth Midgley, 2006. *Immigration: Shaping and Reshaping America*. Washington D.C. Population Reference Bureau, vol. 61, n° 4, décembre, [www.prb.org](http://www.prb.org/FrenchContent.aspx) (<http://www.prb.org/FrenchContent.aspx>)

Martin, Philip, 2003. « AgJOBS: New Solution or New Problem? », *International Migration Review*, vol. 37, n° 4, hiver, p. 127-141.

Martin, Philip, 1993. *Trade and Migration: NAFTA and Agriculture*, Washington : Institute for International Economics.

Martin, Philip, Manolo Abella et Christiane Kuptsch, 2006. *Managing Labor Migration in the Twenty-First Century*, Yale University Press.  
<http://yalepress.yale.edu/yupbooks/book.asp?isbn=0300109040>

Miller, Mark et Philip Martin, 1982. *Administering Foreign Worker Programs*, Lexington, MA: Lexington Books.



13/05/2020: 39.990 stages et emplois dans 125 pays | Recommandations personnalisées d'emploi à l'étranger pour étudiants et diplômés | Stages et offres d'emploi de Logistique aux Etats-Unis | Inscription gratuite. [Grow your Business and Cloud technology experience.](#) You will serve as a generalist on the Multi-Cloud Business & Business Operations Intern. [Work Experience](#) Applicants are not required to have professional work experience for participation in the program. 39.990 emplois et stages dans 125 pays. [S'inscrire](#) ou [Se connecter](#). [Entreprises](#). [Offres](#). [Pays](#).