

Migration temporaire: un aperçu

Don DeVoretz
Codirecteur, RIIM
Université Simon Fraser
Burnaby, C.-B., V5A 1S6
Téléphone: (604) 291-4575
Télécopieur: (604) 291-5336
Courriel: devoretz@sfu.ca

TROISIÈME CONGRÈS
INTERNATIONAL METROPOLIS
Zichron Yaacov, Israël
30 novembre - 3 décembre 1998
(révisé le 12/25/99)

La plupart des pays qui accueillent des immigrants leur offrent une porte d'entrée autre que l'admission permanente. C'est ainsi que les non-Juifs peuvent difficilement obtenir l'admission permanente en Israël, et que le Japon, l'Allemagne et l'Espagne ne permettent pas formellement aux non-ressortissants d'immigrer en permanence. De temps à autre tous ces pays manquent cependant de main d'oeuvre et c'est alors qu'ils font venir des travailleurs qualifiés ou non en leur accordant des visas d'admission temporaire. Ceux-ci peuvent être accompagnés de conditions restrictives concernant la durée du visa, la nature de l'emploi, l'accès aux bénéfices et les droits de parrainage. En outre, la plupart des immigrants temporaires légaux doivent subir des tests rigoureux pour obtenir un permis de travail. Au cours de la période allant des années 50 au début des années 90, la plupart des immigrants temporaires de l'Union européenne, des États-Unis et du Canada étaient non-qualifiés et oeuvraient dans le secteur des services et le secteur agricole. Les immigrants temporaires d'aujourd'hui sont des étudiants, des employés mutés à l'intérieur des entreprises et des travailleurs hautement qualifiés entrant aux États-Unis, dans l'Union européenne, en Australie et au Canada.¹ La dernière vague d'immigrants temporaires est issue des retombées des accords sur le commerce (GATS, Union européenne et ALENA) et de leurs clauses relatives à la mobilité. La proportion des déplacements temporaires par rapport au nombre total des déplacements a donc augmenté suite à la croissance du nombre de visas temporaires, dont beaucoup sont accordés avec droit de reclassification.

Dans les pays d'accueil, les questions importantes relatives aux visas temporaires tournent autour du droit de reclassification en statut d'immigrant permanent et des effets éventuels d'une récession de courte durée dans l'emploi, la formation et le salaire des travailleurs locaux. Les pays d'accueil font face à ces

¹ De nos jours la pénurie de travailleurs qualifiés est chose courante et touche autant les tailleurs de pierre en Israël que les techniciens de l'information de Silicon Valley.

difficultés en adoptant des politiques diverses allant de la déportation au droit de reclassification souple et à l'amnistie menant à la résidence permanente. C'est ainsi qu'en Malaisie, le gouvernement impose des tarifs et oblige les employeurs à contribuer aux frais des soins de santé publics et à coopérer lorsque les immigrants temporaires doivent partir. Dans d'autres pays, par exemple en Espagne et en Allemagne, les travailleurs temporaires jouissent d'une résidence permanente quasi autorisée; ailleurs ils peuvent renouveler leur visa temporaire aussi souvent qu'ils le désirent (le visa TN de l'ALENA, par exemple) et obtenir éventuellement la résidence permanente autorisée.

C'est dans ce contexte qu'un séminaire de deux jours a été organisé dans le cadre du Troisième Congrès international Metropolis en décembre 1988. Ce séminaire avait pour but de reconstituer l'historique des déplacements contemporains des immigrants temporaires en Europe, en Israël, en Asie et en Amérique du nord, et d'en extraire les points saillants. Le congrès en question constitue le point de départ du présent volume. Je présente ci-dessous une vue d'ensemble des comptes rendus des divers participants au Congrès traitant du sort réservé aux immigrants temporaires dans plusieurs pays. Il ressort de ce coup d'oeil rapide que, jusqu'à présent, chacun des pays qui accueille des immigrants temporaires a ses propres exigences concernant le niveau de qualifications, le droit de reclassification et les droits des travailleurs. Ces différences entre les pays sont issues des buts divergents du programme pour le travail temporaire. Pour la plupart, ces buts visent à limiter la durée des visas, à transformer le droit de reclassification en statut permanent et à fournir des autorisations de travail plus ou moins souples. Les organisateurs du Congrès souhaitaient que les présentations des participants fassent ressortir des éléments communs pouvant servir à élaborer une politique optimale de l'immigration temporaire. À défaut d'atteindre ce but

ambitieux, ils espéraient que l'analyse comparative contenue dans ce volume permettrait aux décideurs d'éviter les erreurs énormes commises dans le passé.

La Deuxième guerre mondiale est à l'origine de l'immigration temporaire telle que nous la connaissons maintenant en Amérique du nord et en Europe. À cause de la pénurie de main-d'oeuvre occasionnée par la guerre, les États-Unis ont légiféré un programme d'immigration temporaire pour les travailleurs mexicains du secteur agricole dans les années 40. Plus tard, inscrit dans divers cadres législatifs, le dit programme a provoqué une augmentation du nombre des travailleurs mexicains se déplaçant vers le nord, les uns légalement, les autres passant la frontière sans papiers. D'importants enjeux politiques ont polarisé le débat américain sur les effets de ce mouvement transnational sur l'économie: les maraîchers californiens déploraient la pénurie de main-d'oeuvre alors que, du côté des travailleurs, on soutenait que le mouvement transnational détruisait les syndicats. D'autres avançaient que, les travailleurs saisonniers en provenance du Mexique ne jouissant pas de la protection du code du travail en vigueur, cette exemption créait un code du travail à deux niveaux parce qu'elle favorisait l'exploitation. Comme le mentionne Powell dans ce volume, le débat historique entourant les travailleurs temporaires non-qualifiés en provenance du Mexique a refait surface dans le contexte actuel des travailleurs temporaires hautement qualifiés. De l'ambitieux programme américain de visas temporaires H1-B, destiné aux travailleurs hautement qualifiés, ont rejilli les questions de fond: la baisse des salaires, les travailleurs locaux remplacés par les travailleurs temporaires et l'exploitation de ces derniers.

Créé dans les années 90, le programme canadien pour les domestiques, ou les bonnes d'enfant, avait soit-disant été élaboré avec soin dans le but d'éviter les erreurs typiques des programmes de main d'oeuvre temporaire non-qualifiée. Ce programme était donc régi par des dispositions particulières liées à la politique

canadienne. Dans un premier temps, les domestiques ou les bonnes d'enfant venant des Philippines pouvaient légalement obtenir le statut permanent suite à une période d'essai; les restrictions initiales relatives à la mobilité des travailleurs ont cependant provoqué des accusations d'exploitation à l'endroit d'une main d'oeuvre en majorité féminine. En conséquence, les domestiques temporaires sont devenus du ressort de la loi provinciale sur le travail. Les accusations ont néanmoins persisté et abouti à des questions concernant la pertinence d'un programme pour travailleurs temporaires alors que le statut permanent à l'arrivée pourraient enrayer ces problèmes.

Bref, ces deux cas distincts dans le contexte nord-américain entraînent plusieurs autres questions à portée universelle, dont les suivantes:

- a. Du point de vue économique, qui profite du travail temporaire dans le pays d'accueil et qui en souffre?
- b. Comment minimiser les coûts liés au contrôle des travailleurs temporaires et les coûts à la société dans le pays d'accueil?
- c. Le travail temporaire est-il meilleur que le travail permanent?
- d. Tout compte fait, le pays d'accueil profite-t-il des déplacements des travailleurs temporaires non-qualifiés?

C'est dans le but de trouver des réponses à ces questions dans une perspective historique que les organisateurs du Troisième Congrès international Metropolis, sous l'égide de Développement des ressources humaines Canada et du Centre de recherche de Vancouver sur l'immigration et l'intégration, ont invité des chercheurs d'Allemagne, de Malaisie, de Suisse, des États-Unis, du Canada et d'Israël.

Les politiques de chacun de ces pays, inclus dans le présent volume, procurent un cadre d'analyse intéressant pour tenter de répondre aux questions

fomulées ci-dessus. Bref, les différences dans les politiques d'immigration en vigueur dans ces pays sont poussées à l'extrême. C'est ainsi que l'Allemagne ne possède pas de programme d'immigration légiféré: après avoir été admis en grand nombre, les travailleurs temporaires ont pu profiter de programmes de réunification familiale permanente. Par contre, la loi sur l'immigration fait partie inhérente de la constitution israélienne et permet le retour au pays en fonction de la religion. Malgré des cadres législatifs polarisés, un certain nombre de problèmes communs émergent quand il y a immigration temporaire. Par exemple, Bauer et Zimmerman soulignent que le programme allemand de travail temporaire qui a pris fin au début des années 70 a servi de tampon pour réduire les coûts de recrutement et de licenciement des entreprises allemandes. Malgré les avantages économiques d'un tel programme, sa dissolution a entraîné une série de problèmes légaux et sociaux auxquels on n'a toujours pas trouvé de solution. Pour sa part, Straubhaar examine tous les programmes de travail temporaire d'après-guerre en Europe et se concentre particulièrement sur celui de la Suisse. Il conclut que la Suisse, tout comme l'Allemagne, ne s'est jamais considérée comme étant un pays d'accueil, l'immigration étant un phénomène exclusivement temporaire. Ainsi le statut légal des étrangers en Suisse est-il demeuré précaire et la citoyenneté a-t-elle été accordée uniquement après 12 ans de résidence. Straubhaar ajoute que nous avons de sérieuses leçons à tirer des programmes européens de travail temporaire. Il avance que des programmes créés à l'origine pour répondre à la demande deviennent inévitablement dictés par l'offre lorsque les réseaux de relations et les familles immigrer après un certain temps. En outre, selon lui, les droits liés au travail et les droits politiques limités qu'on accorde aux travailleurs temporaires ont rendu leur intégration à long terme problématique. Ainsi Straubhaar conclut-il qu'un programme de travail temporaire viable pour les pays

d'accueil européens devrait n'impliquer aujourd'hui que des travailleurs hautement qualifiés qui n'auraient pas intérêt à s'installer et à faire venir leur famille.

Souvent improvisés, ces programmes d'immigration temporaire nord-américains et européens s'opposent vivement aux mesures draconiennes inhérentes aux programmes actuellement en vigueur en Asie. Par exemple, le programme de travail temporaire de la Malaisie fluctue essentiellement en fonction du cycle des affaires. C'est ainsi que le nombre de visas pour travailleurs temporaires a augmenté au cours des années 90 alors que la Malaisie jouissait d'une forte croissance économique dans plusieurs secteurs – agriculture, construction, travail domestique, services. Plus tard, des expulsions dramatiques ont eu lieu suite à l'implosion asiatique. DeVoretz analyse les coûts et bénéfices du programme malaysien de travail temporaire en tenant compte des difficultés inévitables liées au retour nécessaire des migrants lorsque l'économie ralentit. Il conclut que, dans le contexte asiatique, le nombre de travailleurs temporaires des secteurs du travail domestique, de la construction et des services ne doit être augmenté que selon des critères précis liés à la situation économique à court terme; le secteur agricole échapperait toutefois à ces critères. DeVoretz avance que, somme toute, les bénéfices de courte durée ne suffisent pas à justifier le programme de travail temporaire d'envergure de la Malaisie, à la lueur du retard cumulé que le pays accuse dans le domaine technologique à cause des travailleurs temporaires.

Le travail temporaire légal et illégal en Israël fait l'objet de trois articles distincts du présent volume. Motivé par des raisons politiques, le programme de travail temporaire admettait à l'origine des travailleurs palestiniens qui, sous surveillance militaire, entraient et sortaient quotidiennement d'Israël et dont le nombre a fluctué énormément dans les années 90. De sérieuses limites imposées éventuellement au nombre de travailleurs palestiniens admis ont entraîné

l'immigration autorisée et non autorisée de travailleurs en provenance d'Europe centrale et d'Afrique. Dans son article, Zeev Rosenhek traite des groupes de pression qui ont été créés pour protéger les travailleurs clandestins en Israël. Il souligne que la politique officielle de non-reconnaissance des travailleurs temporaires est vaine dans une société ouverte. Le paradoxe suivant découle de cette situation: puisqu'il n'y a officiellement pas de travailleurs temporaires en Israël, l'État ne peut les protéger ni leur accorder de bénéfices, alors comment peut-il faire face aux cas de pauvreté et d'exploitation si ces migrants n'existent pas? En outre, si les travailleurs temporaires n'existent pas, qui peut les représenter?

DeVoretz met fin à son survol comparatif sur une note d'optimisme: il conclut que le programme de travail temporaire du Canada augmente peut-être le bien-être de toute la population. Il invoque les critères reconnus du bien-être social pour arriver à l'une des conclusions prépondérantes relatives au programme canadien actuel de travail temporaire: des permis de travail sont émis pour la plupart des travailleurs temporaires oeuvrant dans des secteurs variés. Les permis sont ainsi répartis de façon à éviter, en principe, de causer du tort aux travailleurs locaux. Les retombées du travail temporaire pour les finances publiques canadiennes sont cependant ambiguës. L'exode des cerveaux important qui se produit via les visas temporaires de type TN de l'ALENA réduit en fait le bien-être des contribuables canadiens car les impôts payés par les travailleurs temporaires qui entrent au pays ne peuvent compenser les pertes encourues.

Les articles comparatifs fournissent des points de vue qui s'harmonisent avec les buts du Congrès et répondent en partie à quelques-unes des questions initiales en même temps qu'ils soulignent les erreurs énormes commises dans le passé. Les expériences vécues par les travailleurs temporaires en Europe, les mesures draconiennes adoptées par la Malaisie, le refus de reconnaître les

travailleurs non-autorisés en Israël et aux États-Unis transforment les bénéfices à court terme du travail temporaire en problèmes sociaux et politiques durables. Bien qu'encore à ses débuts, la migration de travailleurs temporaires hautement qualifiés peut offrir des bénéfices à court et à long terme à l'économie du pays d'accueil puisque les migrants retournent volontairement dans leur pays d'origine à l'expiration du visa temporaire. Les accords internationaux sur le commerce devraient en particulier contenir des clauses relatives à la mobilité des travailleurs temporaires pour procurer à tous des chances égales et pour que l'élaboration d'une politique universelle liée au recrutement et à la protection des droits des travailleurs temporaires soit rendue possible. Ceci a constitué le thème du Quatrième Congrès international Metropolis qui s'est tenu en novembre 1999.