



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DES TRAVAILLEURS AGRICOLES ÉTRANGERS TEMPORAIRES PENDANT LA COVID-19

Rapport du Comité permanent des comptes publics

John Williamson, président

JUIN 2022
44^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DES TRAVAILLEURS
AGRICILES ÉTRANGERS TEMPORAIRES
PENDANT LA COVID-19**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**Le président
John Williamson**

JUIN 2022

44^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

John Williamson

VICE-PRÉSIDENTES

Jean Yip

Nathalie Sinclair-Desgagné

MEMBRES

Valerie Bradford

Richard Bragdon

Blake Desjarlais

Han Dong

Eric Duncan

Peter Fragiskatos

Jeremy Patzer

Brenda Shanahan

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Dave Epp

Robert Kitchen

Philip Lawrence

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

André Léonard, analyste

Dillan Theckedath, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport 13, La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la COVID-19, des Rapports 2021 de la vérificatrice générale du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS AGRICOLES TEMPORAIRES PENDANT LA COVID-19

PRINCIPAUX CONSTATS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA

- Les inspections ont permis d'obtenir peu d'assurance quant à la protection de la santé et de la sécurité des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires.
- Emploi et Développement social Canada (EDSC) n'a pas apporté de solution aux préoccupations de longue date liées à l'hébergement des travailleuses et travailleurs.
- EDSC avait pris peu de mesures pour respecter les engagements qu'il avait pris au cours des années antérieures envers l'amélioration des conditions des logements des travailleuses et travailleurs sur les exploitations agricoles du Canada¹.

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la COVID-19, rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, [Survol](#), Nos constatations.



SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS ET ÉCHÉANCES

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1	Emploi et Développement social Canada doit présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur : 1) le plan d'action de son comité directeur national, qui vise à améliorer les inspections et assurer un suivi à cet égard, y compris des statistiques sur les inspections en personne et virtuelles; 2) les progrès liés à la communication avec les autorités provinciales et territoriales sur les lois en matière de santé publique en vigueur; 3) sa stratégie nationale de la gestion de la charge de travail; 4) les mesures prises pour renforcer le processus d'examen des rapports d'inspections des logements.	31 octobre 2022
Recommandation 2	EDSC doit présenter au Comité un rapport sur l'élaboration et la mise en œuvre de normes minimales de logement à titre de condition d'admissibilité de ce programme fédéral, et les mesures concrètes prises résultant des consultations avec les provinces, les territoires et autres parties prenantes.	31 décembre 2022
Recommandation 3	EDSC doit présenter au Comité un rapport sur l'utilisation par le Ministère d'une optique d'analyse comparative entre les sexes plus pour élaborer des indicateurs de rendement pour le Programme des travailleurs étrangers temporaires, la surveillance de ces indicateurs et leur publication.	31 mai 2023

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 4	EDSC doit présenter au Comité des rapports annuels présentant des statistiques pour l'exercice financier précédent sur : 1) le pourcentage des logements qui ont été inspectés; 2) l'arriéré d'inspections; 3) le pourcentage d'inspections ayant relevé des problèmes, si possible selon la gravité des problèmes; 4) tout autre indicateur en la possession du Ministère mesurant les conditions de vie des travailleurs étrangers agricoles temporaires.	30 avril 2023 30 avril 2024 30 avril 2025 30 avril 2026

INTRODUCTION

A. Contexte

Le 9 décembre 2021, les rapports de l'automne 2021 de la vérificatrice générale du Canada ont été déposés à la Chambre des communes et renvoyés à son Comité permanent des comptes publics (le Comité)² pour étude. Parmi ceux-ci se trouvait un rapport intitulé « La santé et la sécurité des travailleurs étrangers agricoles temporaires pendant la COVID-19 ». Le présent rapport résume celui du Bureau du vérificateur général (BVG) et énonce les recommandations du Comité à l'endroit d'EDSC.

B. Paramètres de l'audit

Les principaux paramètres de l'audit de performance du BVG sont résumés au tableau 1.

² Chambre des communes, [Journaux](#), 9 décembre 2021.



Tableau 1 – Paramètres de l’audit

Organisations auditées	Emploi et Développement social Canada (EDSC) Agriculture et Agroalimentaire Canada
Objectifs	Le BVG a examiné si EDSC avait géré le Programme des travailleurs étrangers temporaires de façon à protéger les travailleurs agricoles contre la COVID-19 en 2020 et en 2021, avec une attention particulière au <i>Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés</i> modifié et aux inspections réalisées par le Ministère, qui visaient à vérifier si les employeurs respectaient les nouvelles exigences relatives à la COVID-19 entrées en vigueur en avril 2020. Le BVG a aussi examiné si Agriculture et Agroalimentaire Canada avait vérifié si les bénéficiaires de deux de ses programmes d’aide financière liés à la COVID-19 avaient satisfait aux modalités des programmes.
Période d’audit	La conclusion de l’audit s’applique à la période allant de janvier 2020 à juin 2021. Toutefois, le BVG a aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période. Le BVG a continué de surveiller l’arriéré d’inspections dans le secteur agricole jusqu’au 10 septembre 2021, et ces informations ont été incluses dans son rapport.

Source : Bureau du vérificateur général du Canada, [La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la Covid-19](#), rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada.

C. Rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités des deux ministères, en ce qui concerne les travailleurs étrangers agricoles temporaires, sont décrits au tableau 2.

Tableau 2 – Rôles et responsabilités

Emploi et Développement social Canada	<p>Gérer le Programme des travailleurs étrangers temporaires. Évaluer les demandes des employeurs qui veulent embaucher des travailleurs, et vérifier, au moyen de ses inspections, si les employeurs se conforment aux exigences du programme et aux dispositions applicables du <i>Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> (le Règlement).</p> <p>Vérifier que les employeurs avaient respecté les modifications apportées au Règlement en avril 2020 en vue de prévenir la propagation de la COVID-19 et d'aider à protéger la santé et la sécurité des travailleurs étrangers temporaires, au moyen d'inspections réalisées pendant la pandémie.</p>
Agriculture et Agroalimentaire Canada	<p>Gérer le Programme d'aide pour l'isolement obligatoire des travailleurs étrangers temporaires.</p> <p>Gérer le Fonds d'urgence pour les mesures de soutien à la ferme, en collaboration avec les provinces et une tierce partie responsable de la prestation des services.</p>

Source : Bureau du vérificateur général du Canada, [La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la Covid-19](#), rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada.

D. Programmes audités

L'audit comportait un examen des programmes décrits au tableau 3.



Tableau 3 – Présentation des programmes audités

Programme des travailleurs étrangers temporaires	<p>Ce programme permet l'embauche de travailleurs étrangers temporaires par les employeurs approuvés qui continuent de satisfaire à certains critères pour conserver leur admissibilité au programme. EDSC réalise des inspections en vue de vérifier la conformité des employeurs et déterminer les conséquences qui s'imposent en cas de non-conformité.</p> <p>En juillet 2020, le Ministère a reçu des crédits de 16,2 millions de dollars pour effectuer un plus grand nombre d'inspections en milieu agricole et inspecter une plus grande diversité d'exigences applicables tout au long de la saison agricole, particulièrement les exigences relatives à l'hébergement de ces personnes.</p>
Programme d'aide pour l'isolement obligatoire des travailleurs étrangers temporaires	<p>Ce programme prévoyait verser 142 millions de dollars aux employeurs pour les aider à prendre en charge les frais associés au respect de la mise en quarantaine des travailleurs étrangers temporaires; il a pris fin en août 2021.</p>
Fonds d'urgence pour les mesures de soutien à la ferme	<p>Ce programme a été créé en juillet 2020 à titre de mesure provisoire pour aider les employeurs à améliorer la santé et la sécurité des travailleurs sur leur exploitation, notamment à améliorer les logements offerts; il a pris fin en février 2021.</p>

Source : Bureau du vérificateur général du Canada, [La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la Covid-19](#), rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada.

E. Réunion du Comité des comptes publics

Le 31 mars 2022, le Comité a organisé une réunion sur le rapport du BVG. Les personnes suivantes y ont participé :

- BVG – Karen Hogan, vérificatrice générale du Canada, et David Normand, directeur principal
- EDSC – Jean-François Tremblay, sous ministre; Lori MacDonald, sous-ministre déléguée principale et chef de l'exploitation pour Service Canada; Mary Crescenzi, sous-ministre adjointe, Direction générale des

services d'intégrité, Service Canada; Nisa Tummon, sous-ministre adjointe, Direction générale des opérations des programmes; et Brian Hickey, directeur général, Programme des travailleurs étrangers temporaires, Direction générale des compétences et de l'emploi

- Agriculture et Agro-Alimentaire Canada – Chris Forbes, sous-ministre³.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

A. Inspections en 2020 et 2021

Selon Jean-François Tremblay, sous-ministre, EDSC, le Canada a accueilli 77 000 travailleurs étrangers temporaires dans le secteur agricole en 2020-2021, et 70 000 en 2021-2022⁴, par le biais du Programme des travailleurs étrangers temporaires.

Le Ministère doit mener des inspections pour vérifier si les logements des travailleurs du Programme continuent de correspondre à ce qui avait d'abord été approuvé par les autorités provinciales, territoriales ou locales dans leurs rapports d'inspection des logements. Avant la pandémie de COVID-19, EDSC s'était engagé à améliorer ses inspections, notamment à mieux garantir le droit des travailleurs à un logement sécuritaire et adéquat⁵.

En avril 2020, le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* a été modifié en raison de la pandémie. Les nouvelles exigences requéraient entre autres que l'employeur fournisse un logement aux travailleurs leur permettant de garder une distance de deux mètres avec les autres pendant leur quarantaine, et un logement distinct en cas de contamination ou en présence de symptômes. L'employeur devait aussi leur verser un salaire pendant leur quarantaine⁶.

Au cours de la pandémie, le Ministère a mené :

3 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Procès-verbal*, 1^e session, 44^e législature, 31 mars 2022, [réunion n° 12](#).

4 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^e session, 44^e législature, 31 mars 2022, [réunion n° 12](#), 1130.

5 BVG, [La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la Covid-19](#), rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 13.31 et 13.33.

6 *Ibid.*, Pièce 13.2.



- Des inspections de quarantaine : ces inspections visaient principalement à évaluer la conformité aux nouvelles exigences réglementaires liées à la COVID-19. Elles ont été menées du 24 avril au 12 octobre 2020 et du 22 mars au 30 juin 2021.
- Des inspections postérieures à la quarantaine : celles-ci se concentraient sur la période suivant la quarantaine et évaluaient à la fois la conformité aux exigences courantes et nouvelles. Elles ont eu lieu du 13 octobre 2020 au 21 mars 2021.
- Des inspections en cas d'éclosion : si le Ministère prenait connaissance d'une éclosion à n'importe quel moment pendant la saison, il menait une inspection pour déterminer si l'employeur avait mis à la disposition de chaque travailleur étranger temporaire contaminé ou présentant des symptômes sa propre chambre et salle de bain afin de pouvoir s'isoler. Ces inspections ont eu lieu du 24 avril 2020 au 30 juin 2021⁷.

Les conséquences pour les employeurs qui ne respectaient pas les exigences comprenaient des sanctions pécuniaires allant de 1 000 \$ jusqu'à un million de dollars. Les employeurs pouvaient aussi se voir interdire l'embauche de travailleurs étrangers temporaires pendant une période donnée (une interdiction d'un an jusqu'à une interdiction à vie)⁸.

Selon Mary Crescenzi, sous-ministre adjointe, EDSC :

Pendant la période de deux ans, nous avons épinglé plus de 330 employeurs contrevenants, lesquels ont fait l'objet d'une lettre d'avertissement, d'une sanction pécuniaire ou d'une interdiction permanente.

En tout, plus de 2 millions de dollars en sanctions pécuniaires administratives ont été imposées, et la liste des employeurs contrevenants est publiée sur le site Web d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada⁹.

7 *Ibid.*, Pièces 13.3 et 13.4.

8 *Ibid.*, Pièce 13.2.

9 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^e session, 44^e législature, 31 mars 2022, [réunion n° 12](#), 1145.

Selon le BVG, les inspections réalisées en 2020 et 2021 « ont permis d'obtenir peu d'assurance quant à la protection de la santé et de la sécurité des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires¹⁰ ».

LES INSPECTIONS VIRTUELLES

Lorsque la pandémie a été déclarée en mars 2020, EDSC a interrompu toutes ses inspections. Le Ministère a établi de nouvelles politiques et procédures pour la réalisation d'inspections virtuelles qui avaient pour but de vérifier la conformité des employeurs aux exigences courantes et nouvelles du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Ces nouvelles politiques et procédures présentaient les renseignements précis à obtenir et les étapes à suivre dans le cadre d'une inspection. Les employeurs devaient soumettre des éléments probants sous forme de photos et de vidéos pour confirmer qu'ils respectaient les exigences du Règlement modifié ainsi qu'aux exigences courantes. Le Ministère a commencé à mener de telles inspections le 24 avril 2020. Depuis, il a réalisé plus de 95 % de ses inspections du milieu agricole par la voie d'inspections virtuelles, qui reposaient essentiellement sur des photos et des vidéos, de même que sur des entretiens avec des travailleurs étrangers temporaires.

Source : Bureau du vérificateur général du Canada, *La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la Covid-19*, rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 13.38.

1. Des inspections de quarantaine incomplètes et de mauvaise qualité

En 2020, le Ministère a évalué presque tous les employeurs comme étant en conformité avec les exigences réglementaires liées à la COVID-19, même si la plupart des inspections de quarantaine examinées par le BVG avaient peu ou pas d'éléments probants pour justifier cette évaluation. Le BVG a relevé des problèmes dans environ 73 % des inspections de quarantaine examinées¹¹.

En décembre 2020 et en février 2021, le BVG a informé le sous-ministre et les hauts fonctionnaires d'EDSC que l'audit préliminaire avait fait ressortir des préoccupations importantes quant aux inspections de quarantaine menées en 2020. Malgré cela, la qualité des inspections de quarantaine du Ministère s'est dégradée au printemps et à

10 BVG, *La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la COVID-19*, rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 13.24.

11 *Ibid.*, paragr. 13.25.



l'été 2021 : il y avait des problèmes dans environ 88 % des inspections de 2021 examinées par le BVG¹².

Par exemple, le BVG a examiné « le dossier d'une inspection amorcée en 2021 qui est resté inactif pendant plus de 2 mois. Les logements pour la mise en quarantaine d'au moins 10 travailleuses ou travailleurs avait fait l'objet d'une évaluation. Seule une photo d'une chambre a été fournie par l'employeur. Il n'y avait pas d'information sur le nombre de logements utilisés pour mettre ces personnes en quarantaine et indiquant comment ces logements permettaient la distanciation physique requise¹³. »

En plus de servir à vérifier la conformité aux exigences en matière de santé et de sécurité, les inspections de quarantaine examinaient aussi si un salaire avait été versé aux travailleurs étrangers temporaires pendant la période de quarantaine obligatoire de 14 jours. Le BVG a constaté que « 32 % des dossiers d'inspection de quarantaine ne comprenaient pas suffisamment d'information pour évaluer les salaires versés : soit les inspectrices et inspecteurs avaient vérifié les salaires pour un nombre inférieur de travailleuses et travailleurs que le nombre prescrit dans la politique du Ministère, soit le dossier ne comprenait aucune preuve du versement d'un salaire. Pourtant, dans ces cas de figure, les inspectrices et inspecteurs avaient tout de même conclu que les employeurs étaient en conformité avec les exigences¹⁴. »

2. Des problèmes de qualité et des retards liés aux inspections en cas d'éclosion

Environ 60 % des dossiers d'inspection en cas d'éclosion examinés par le BVG ne comprenaient pas suffisamment d'informations pour déterminer si les travailleurs malades ou symptomatiques avaient été hébergés dans des logements séparés leur permettant de respecter les règles en matière d'isolement. Même si le Ministère amorçait rapidement les inspections initiales à la suite d'une éclosion, environ 80 % des inspections en cas d'éclosion examinées sont aussi restées inactives pendant au moins un mois ou deux, soit longtemps après la période d'isolement des travailleurs¹⁵.

12 *Ibid.*, paragr. 13.26.

13 *Ibid.*, Pièce 13.6.

14 *Ibid.*, paragr. 13.47.

15 *Ibid.*, paragr. 13.27.

3. Les piètres résultats des inspections postérieures à la quarantaine

Les inspections postérieures à la quarantaine visaient à vérifier la conformité avec les conditions dans le contexte de la COVID-19 ainsi que les exigences réglementaires courantes, plus particulièrement celles concernant les conditions d'hébergement qui s'appliquaient aux travailleurs pendant la plus grande partie de leur séjour au Canada au cours de la pandémie.

Selon le BVG, ces inspections comportaient des problèmes d'éléments probants de mauvaise qualité et d'arriérés. Le Ministère a seulement achevé environ la moitié de ses inspections postérieures à la quarantaine. Le BVG a aussi relevé des problèmes dans la qualité des inspections achevées¹⁶. La vérificatrice générale du Canada, Karen Hogan, a décrit ainsi certaines des inspections :

Le régime d'inspection du Programme des travailleurs étrangers temporaires est censé permettre de s'assurer que l'employeur continue de satisfaire aux normes minimales établies avant la pandémie, ce que l'on devrait vérifier même lors des inspections postérieures à la quarantaine.

Nous avons pu observer que les inspecteurs ne colligeaient aucun élément d'information pouvant démontrer que l'employeur continuait de satisfaire aux exigences de base. Les inspecteurs ne posaient aucune question concernant les conditions de vie de base et les limites d'occupation. Comme rien n'a été consigné au dossier, on ne peut pas conclure que ces questions ont été posées. Cela n'a rien à voir avec le fait que l'inspection ait lieu en mode virtuel ou en personne. C'est une affaire de qualité et de rigueur de l'inspection¹⁷.

4. L'accumulation importante d'inspections en retard

Pendant les six premiers mois de la pandémie, les inspections étaient axées sur les inspections de quarantaine dans le secteur agricole et les six nouvelles exigences liées à la COVID-19. Le BVG a constaté qu'un arriéré a « commencé à s'accumuler lorsque le Ministère a tourné ses efforts vers les inspections postérieures à la quarantaine qu'il s'est engagé à effectuer avant la fin de l'exercice 2020-2021¹⁸ ».

16 *Ibid.*, paragr. 13.28.

17 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^e session, 44^e législature, 31 mars 2022, [réunion n° 12](#), 1210.

18 BVG, [La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la COVID-19](#), rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 13.60.



5. Les nombreux facteurs qui expliquent les inspections inadéquates

Selon le BVG, il existait de nombreux facteurs qui expliquaient les inspections inadéquates :

- Une mauvaise compréhension de l'urgence des nouvelles exigences et de l'incidence sur la santé des travailleuses et travailleurs;
- Une mauvaise compréhension de la charge de travail des inspectrices et des inspecteurs et de leur capacité;
- Des inspectrices et inspecteurs laissés à eux-mêmes;
- Des entretiens de piètre qualité avec les travailleurs;
- Un faible contrôle de la qualité¹⁹.

Jean-François Tremblay, EDSC, a résumé ainsi les problèmes liés aux inspections :

Malgré tous les efforts, il existe des lacunes fondamentales touchant certains aspects de la gestion du Programme et la conception du programme lui-même, et le rapport de la vérificatrice générale en fait grand état. Principalement, il y a eu des effets indésirables sur la charge de travail lorsque le ministère a mis en œuvre son nouveau régime d'inspection en 2020, doublé les effectifs d'inspection, le nombre d'inspecteurs passant de 100 à 200, et continué d'embaucher et de former des inspecteurs en prévision de la saison 2021. Autrement dit, la qualité des documents d'inspection est devenue insatisfaisante pour étayer les décisions définitives du ministère.

EDSC est responsable de ces lacunes, mais l'exécution de tout programme, en particulier pendant une crise sans précédent, comporte des risques. Les gens ont fait leur travail, mais le Programme n'était pas prêt à faire face aux conséquences d'une telle pandémie²⁰.

Il a aussi ajouté avoir constaté des signes d'amélioration à la fin de 2021 et au début de 2022, soit après la période d'audit :

[U]n examen par l'équipe de vérification interne d'EDSC de 60 dossiers d'inspection portant sur des cas conformes achevés entre septembre et décembre 2021 a permis de

19 *Ibid.*, paragr. 13.65.

20 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^e session, 44^e législature, 31 mars 2022, [réunion n° 12](#), 1115.

conclure qu'il y a eu une augmentation de 45 % du nombre de dossiers qui répondent aux exigences ministérielles depuis juin 2021.

Le ministère continue de réaliser des progrès alors qu'il se prépare pour la saison agricole de 2022. À la fin de février 2022, l'arriéré de dossiers d'inspection toujours actifs au début de la pandémie avait diminué de 92 %. Dans le cadre du plan qu'il a mis en œuvre pour que les inspections soient effectuées dans les plus brefs délais, le ministère a rationalisé les activités et a établi un juste équilibre entre la charge de travail en matière d'inspection et les ressources ministérielles. Il compte atteindre un taux de 90 % de dossiers d'inspection sans erreurs majeures au plus tard en septembre²¹.

Cependant, selon Karen Hogan, ces améliorations n'avaient pas encore été constatées à la fin de la période d'audit (30 juin 2021) :

[P]endant notre audit, nous avons examiné certains des audits internes qui avaient été effectués. Nous avons constaté que dans le cadre de ces audits internes, des problèmes similaires à ceux que nous avons constatés dans notre audit avaient été signalés sur le plan de la qualité des éléments probants, et pourtant nous n'avons pas vu d'amélioration dans aucun des dossiers d'inspection que nous avons examinés. Cela vous amène à penser que les mécanismes de surveillance, bien qu'ils existaient, ne permettaient pas encore de changer les choses en quelque sorte²².

6. Le peu d'assurance pour Agriculture et Agroalimentaire Canada que tous les employeurs bénéficiaires respectaient les modalités du programme

Les employeurs bénéficiant d'une aide financière dans le cadre du Programme d'aide pour l'isolement obligatoire des travailleurs étrangers temporaires et du Fonds d'urgence pour les mesures de soutien à la ferme d'Agriculture et Agroalimentaire Canada devaient se conformer aux nouvelles exigences du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* instaurées pendant la pandémie. En particulier, le Programme d'aide pour l'isolement obligatoire des travailleurs étrangers temporaires visait à offrir une aide financière aux employeurs pour les coûts liés à la mise en quarantaine des travailleurs²³. Ce programme a pris fin en août 2021.

En raison des problèmes liés aux inspections d'EDSC, « Agriculture et Agroalimentaire Canada ne savait pas si des employeurs bénéficiaires de ses programmes pouvaient ne

21 *Ibid.*, 1120.

22 *Ibid.*, 1235.

23 BVG, [La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la COVID-19](#), rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, 13.66 et 13.67.



pas avoir respecté les modalités²⁴ ». Selon Chris Forbes, sous-ministre, Agriculture et Agroalimentaire Canada :

[N]ous allons continuer de travailler en partenariat avec EDSC. Lorsque nous relevons des situations de non-conformité pour ce programme ou n'importe quel autre programme, il va de soi que nous prenons les dispositions nécessaires pour qu'aucun fond ne soit versé à des bénéficiaires qui ne sont pas admissibles.

Nous demandons aux employeurs qui participent au programme de conserver tous leurs dossiers pendant une période de six ou sept ans, si je ne m'abuse. Si le travail d'EDSC met au jour de nouveaux renseignements, il nous est certes toujours possible de revenir en arrière pour réexaminer la situation de ceux qui ont pu recevoir des paiements alors qu'en fait, ils n'y avaient pas droit²⁵ ».

Le BVG n'a formulé aucune recommandation à Agriculture et Agroalimentaire Canada et par conséquent, le Comité ne souhaite pas non plus en formuler.

7. Recommandations

Le BVG a formulé quatre recommandations au sujet des inspections d'EDSC. Sa première recommandation est la suivante :

Étant donné l'importance d'évaluer avec rigueur la conformité des employeurs avec le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, Emploi et Développement social Canada devrait sans plus tarder :

- revoir son système de détermination et d'affectation des inspections en fonction de la capacité de charge de travail collective de ses inspectrices et inspecteurs afin de réaliser ces inspections en temps opportun;
- offrir une formation et un soutien aux inspectrices et inspecteurs pour veiller à ce qu'ils recueillent des éléments probants suffisants et appropriés, comme le prévoient les politiques et les procédures ministérielles;
- améliorer son système de contrôle qualité afin de surveiller la progression et la qualité des inspections à diverses étapes d'avancement, et d'assurer en temps opportun un suivi adéquat et la

24 *Ibid.*, 13.68.

25 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^e session, 44^e législature, 31 mars 2022, [réunion n° 12](#), 1215.

mise en œuvre de mesures correctives ou de conséquences,
conformément aux politiques et aux procédures de Ministère²⁶.

Ensuite, le BVG a formulé la recommandation suivante sur la conformité des employeurs aux mesures prises par les agences de santé publique :

Étant donné la responsabilité d'Emploi et Développement social Canada d'évaluer la conformité de l'employeur avec toutes les modifications apportées au *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* en réponse à la pandémie de COVID-19, y compris l'exigence selon laquelle les employeurs ne doivent pas empêcher les travailleuses et travailleurs étrangers temporaires de respecter les lois en matière de santé publique adoptées par les provinces ou les territoires en réponse à la pandémie de COVID-19, le Ministère devrait :

- obtenir des informations auprès des autorités provinciales et territoriales sur les lois en matière de santé publique en vigueur afin de faciliter l'adoption d'une approche fondée sur les risques pour l'inspection de la conformité de l'employeur avec cette exigence;
- informer, former et appuyer les inspectrices et inspecteurs au sujet de l'utilisation d'une approche fondée sur les risques pour leur permettre de détecter dans le cadre de leurs inspections les cas possibles de situations où des employeurs pourraient empêcher des travailleuses et travailleurs de se conformer aux lois en matière de santé publique applicables²⁷.

La troisième recommandation du BVG concerne les exigences liées au logement :

Emploi et Développement social Canada devrait prendre des mesures immédiates pour faire en sorte que les inspections postérieures à la quarantaine et son programme général d'inspections après la pandémie vérifient que les logements fournis par les employeurs sont conformes aux exigences applicables pendant la totalité du séjour des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires, conformément à ses politiques pour la réalisation d'inspections. En particulier, le Ministère devrait :

- vérifier que les conditions de logement et que les descriptions du logement ne diffèrent pas de celles présentées dans les rapports d'inspection des logements approuvées par l'autorité provinciale, territoriale ou locale compétente;
- vérifier que les logements ne dépassent pas les limites d'occupation et qu'il n'y a aucun motif raisonnable de croire que les logements

26 BVG, [La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la COVID-19](#), rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 13.69.

27 *Ibid.*, paragr. 13.70.



présentent un risque important pour la santé et la sécurité des travailleuses et travailleurs²⁸.

La quatrième recommandation du BVG portant sur les inspections est la suivante :

Une fois que les périodes de quarantaine et les éclosions sont terminées depuis longtemps, Emploi et Développement social Canada devrait se servir d'une approche de gestion du risque et de l'information qui est actuellement consignée en dossier pour déterminer s'il est pertinent et utile de terminer les inspections qui sont en retard. Le Ministère devrait ensuite trouver un juste équilibre entre la nécessité de terminer les inspections en cours et celle d'amorcer et de terminer de nouvelles inspections dans les délais prévus²⁹.

D'après son plan d'action détaillé, EDSC a déjà pris les mesures suivantes :

- Établir un processus renforcé pour surveiller et évaluer la qualité des inspections.
- Mettre en œuvre une stratégie nationale de gestion de la charge de travail, y compris : 1) une méthode pour harmoniser la capacité et l'attribution des tâches en tenant compte des objectifs du programme et des exigences du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*; 2) un réseau de surveillance de la charge de travail, pour surveiller, analyser et coordonner les activités prioritaires dans une approche axée sur les risques.
- Mettre en place une nouvelle plateforme qui servira de guichet unique afin d'offrir aux inspecteurs un accès convivial aux directives et aux outils actualisés.
- Offrir une formation actualisée à l'appui du processus d'inspection.
- Renforcer l'orientation et élaborer et offrir une formation supplémentaire au personnel d'inspection.
- Mettre sur pied un secrétariat spécialisé au sein d'EDSC pour coordonner et trier les questions concernant le Programme des travailleurs étrangers temporaires qui touchent des intervenants multiples.

28 *Ibid.*, paragr. 13.71.

29 *Ibid.*, paragr. 13.72.

- Renforcer le processus d'examen par le Ministère des évaluations de l'impact sur le marché du travail, y compris les rapports d'inspection des logements, afin de répondre aux préoccupations relatives au surpeuplement avant l'arrivée des travailleurs étrangers temporaires³⁰.

Durant l'audience, Jean-François Tremblay, EDSC, a confirmé que tous les inspecteurs avaient reçu la formation supplémentaire et que des instructions avaient été mises en place pour que, si jamais la santé et la sécurité d'un travailleur était à risque, des mesures soient prises en 24 heures, et au maximum en 48 heures³¹.

D'ici juin 2022, le Ministère compte aussi « [p]oursuivre les efforts visant à établir d'autres ententes d'échange de renseignements avec les intervenants provinciaux et territoriaux, et modifier les ententes existantes au besoin³² ».

De plus, la nouvelle stratégie nationale de gestion de la charge de travail « sera un outil clé permettant d'établir un équilibre entre la réalisation des inspections en cours et la mise en œuvre et l'achèvement en temps opportun de nouveaux cas d'inspection. Le Ministère utilisera aussi les données du programme pour orienter l'apport d'améliorations futures au modèle opérationnel. »³³ Selon Mary Crescenzi, EDSC, « en ce qui concerne l'arriéré préalable à la COVID, nous sommes heureux d'annoncer que notre stratégie de gestion de la charge de travail nous a permis de le réduire de 92 %³⁴ ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 1– Sur les inspections en retard

Que, d'ici au 31 octobre 2022, Emploi et Développement social Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur : 1) le plan d'action de son comité directeur national, qui vise à améliorer les inspections et assurer un suivi à cet égard, y compris des statistiques sur les inspections en personne et virtuelles; 2) les progrès liés à la communication avec les autorités provinciales et territoriales sur les lois en matière de santé publique en vigueur; 3) sa stratégie nationale

30 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 1-4.

31 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^e session, 44^e législature, 31 mars 2022, [réunion n° 12](#), 1225.

32 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 1-4.

33 *Ibid.*, p. 4-5.

34 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^e session, 44^e législature, 31 mars 2022, [réunion n° 12](#), 1125.



de la gestion de la charge de travail; 4) les mesures prises pour renforcer le processus d'examen des rapports d'inspections des logements.

B. Conditions de vie des travailleurs étrangers temporaires

Le BVG a constaté que, « malgré les engagements pris par le Ministère depuis 2018 d'apporter des changements au programme pour améliorer les conditions de vie des travailleuses et travailleurs, [EDSC] avait fait peu de progrès en vue d'établir des normes minimales de logement comme condition d'admissibilité au programme. De plus, [...] parce que les inspections du Ministère pendant la pandémie n'ont pas vérifié les conditions de base dans les logements des travailleuses et des travailleurs, le Ministère ne veillait pas à l'application des normes de logement actuelles³⁵. »

1. Le manque de progrès concrets à l'égard des modifications au programme pour améliorer les conditions de vie des travailleurs

Le Ministère s'était engagé à apporter des améliorations en établissant des conditions minimales d'admissibilité au programme pour les logements offerts par les employeurs, mais le Ministère a réalisé peu de progrès à l'égard de ses engagements³⁶. En juin 2021, sept mois après la fin des consultations concernant des propositions liées aux normes minimales de logement, le Ministère n'avait toujours pas terminé l'analyse des réponses obtenues et n'avait pas établi d'échéanciers ni de plan d'action pour faire progresser l'élaboration de ces exigences³⁷. Le BVG a donc formulé la recommandation suivante :

Vu les engagements répétés pris par Emploi et Développement social Canada au fil des ans en vue d'améliorer les conditions de vie des travailleuses et travailleurs par l'intermédiaire du Programme des travailleurs étrangers temporaires, le Ministère devrait accélérer l'élaboration et la mise en œuvre de normes minimales de logement à titre de condition d'admissibilité de ce programme fédéral, en consultation avec les provinces, les territoires et d'autres administrations³⁸.

Outre les mesures déjà évoquées, EDSC compte « consulter les provinces, les territoires et les partenaires du programme au sujet des nouvelles exigences de participation au

35 BVG, [La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la COVID-19](#), rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 13.73.

36 *Ibid.*, paragr. 13.84.

37 *Ibid.*, paragr. 13.87.

38 *Ibid.*, paragr. 13.88.

programme, ce qui pourrait se faire au moyen de la publication du projet de modifications réglementaires³⁹ ». Le Ministère va aussi « organiser des tables rondes avec des intervenants pour solliciter des commentaires continus sur le Programme des travailleurs étrangers temporaires⁴⁰ ». EDSC compte aussi sur le « Programme de soutien aux travailleurs migrants, qui fournira 49,5 millions de dollars sur trois ans aux organismes qui offrent des services d'aide aux personnes migrantes⁴¹ ».

Le BVG a recommandé à EDSC d'accélérer le processus des consultations et l'élaboration et la mise en œuvre de normes minimales de logement. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 2 – Sur l'élaboration et la mise en place de normes minimales de logement

Que, d'ici au 31 décembre 2022, Emploi et Développement social Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur l'élaboration et la mise en œuvre de normes minimales de logement à titre de condition d'admissibilité de ce programme fédéral, et les mesures concrètes prises résultant des consultations avec les provinces, les territoires et autres parties prenantes.

2. L'impossibilité de savoir si le Fonds d'urgence pour les mesures de soutien à la ferme a amélioré l'hébergement des travailleurs

Selon le BVG, il y avait peu de renseignements disponibles sur les réalisations du Fonds d'urgence pour les mesures de soutien à la ferme. Agriculture et Agroalimentaire Canada était en mesure de surveiller quelle part du financement avait été consacrée au logement sur les exploitations agricoles (13,9 millions de dollars sur les 35 millions de dollars octroyés au Fonds), mais pas d'évaluer si ce financement avait amélioré la santé et la sécurité des travailleurs⁴². Le BVG a aussi constaté que « les indicateurs de rendement du programme étaient axés sur la productivité de l'exploitation agricole et n'étaient pas liés à l'amélioration des logements. Agriculture et Agroalimentaire Canada avait établi un indicateur de rendement pour évaluer l'amélioration de la sécurité des

39 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 5.

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*, p. 5-6.

42 BVG, [La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la COVID-19](#), rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 13.90.



travailleuses et travailleurs, mais le Ministère n'avait recueilli aucune information pour rendre compte des résultats obtenus⁴³. » Le programme a pris fin en février 2021.

Le BVG n'a formulé aucune recommandation à cet égard et par conséquent, le Comité ne souhaite pas non plus formuler de recommandation à l'endroit d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Cependant, le Comité est très préoccupé par le manque d'information sur les résultats obtenus par le programme et s'attend à de meilleures évaluations à l'avenir.

3. Le peu d'assurance que les inspections ont aidé à protéger les travailleurs étrangers temporaires vulnérables

Le Programme des travailleurs étrangers temporaires est absent de la liste des programmes à surveiller pour montrer les progrès par rapport aux objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies.

De plus, les ministères doivent tenir compte de considérations liées à l'inégalité systémique à l'aide d'une optique d'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) et y répondre. Le BVG n'a relevé aucune preuve indiquant que le Ministère avait examiné des données désagrégées pour éclairer ses décisions liées aux inspections en vue de soutenir le groupe vulnérable que constituent les travailleurs étrangers temporaires agricoles. Le BVG a donc formulé la recommandation suivante :

En tant que responsable fédéral de l'objectif 8 des objectifs de développement durable des Nations Unies, Emploi et Développement social Canada devrait adopter une optique d'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) afin d'élaborer de nouveaux indicateurs de rendement pour le Programme des travailleurs étrangers temporaires qui contribueraient au Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, de façon à promouvoir un lieu de travail sécuritaire et sûr pour les travailleuses et travailleurs étrangers temporaires. Le Ministère devrait également surveiller ces indicateurs, faire un suivi des progrès en la matière, et en rendre compte⁴⁴.

Selon son plan d'action, dans le cadre du nouveau Programme de soutien aux travailleurs migrants, « le Ministère mènera un sondage auprès des travailleurs étrangers temporaires et des organismes communautaires financés afin de comprendre l'incidence des mesures de soutien améliorées⁴⁵ ». Le Ministère « cherchera des occasions d'intégrer les résultats de cette collecte de données dans son analyse comparative entre

43 *Ibid.*, paragr. 13.91.

44 *Ibid.*, paragr. 13.95.

45 EDSC, [Plan d'action détaillé](#), p. 6-7.

les sexes plus ainsi que dans le Rapport sur les résultats ministériels et d'autres canaux publics⁴⁶ ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 3 – Sur l'adoption d'une optique d'analyse comparative entre les sexes plus

Que, d'ici au 31 mai 2023, Emploi et Développement social Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur l'utilisation par le Ministère d'une optique d'analyse comparative entre les sexes plus pour élaborer des indicateurs de rendement pour le Programme des travailleurs étrangers temporaires, la surveillance de ces indicateurs et leur publication.

C. Recommandation additionnelle liée aux résultats

Le Comité veut s'assurer que les processus de l'administration publique soient non seulement adéquats, mais aussi qu'ils soient efficaces, c'est-à-dire qu'ils aident les programmes à remplir leurs objectifs et à améliorer leurs résultats concrets pour les individus et les entreprises.

Dans le cas du Programme des travailleurs étrangers temporaires, un résultat attendu est que les travailleurs aient accès à des logements sécuritaires et adéquats. Des inquiétudes ont été soulevées à ce sujet⁴⁷. Le Comité est d'avis que les inspections des logements sont un moyen de s'assurer de leur qualité et d'éviter leur surpeuplement. Par conséquent, il recommande :

Recommandation 4 – Sur les résultats du Programme des travailleurs étrangers temporaires

Que, d'ici au 30 avril des années 2023, 2024, 2025 et 2026, Emploi et Développement social Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes des rapports annuels présentant des statistiques pour l'exercice financier précédent sur : 1) le pourcentage des logements qui ont été inspectés; 2) l'arriéré d'inspections; 3) le pourcentage d'inspections ayant relevé des problèmes, si possible

46 *Ibid.*

47 BVG, [La santé et la sécurité des travailleurs agricoles étrangers temporaires pendant la COVID-19](#), rapport 13 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 13.79.



selon la gravité des problèmes; 4) tout autre indicateur en la possession du Ministère mesurant les conditions de vie des travailleurs étrangers agricoles temporaires.

CONCLUSION

Le Comité constate que, dans son rapport d'audit, le BVG a conclu que les inspections réalisées par Emploi et Développement social Canada dans le cadre de son Programme des travailleurs étrangers temporaires avaient permis d'obtenir peu d'assurance quant à la protection de la santé et de la sécurité des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires du secteur agricole canadien pendant les saisons agricoles 2020 et 2021. Ce faisant, Agriculture et Agroalimentaire Canada ne pouvait pas s'appuyer sur ces inspections pour repérer les employeurs dont il avait approuvé le financement dans le cadre de deux de ses programmes établis en réponse à la pandémie qui pouvaient ne pas respecter les modalités des programmes. Ces modalités visaient à soutenir une quarantaine sécuritaire et d'autres mesures de santé et de sécurité pour les travailleuses et travailleurs étrangers temporaires.

Par conséquent, le Comité formule quatre recommandations visant à s'assurer qu'Emploi et Développement social Canada suive les recommandations du BVG et en fournisse la preuve au Comité au moyen de rapports faisant état des progrès réalisés. Le Comité souhaite aussi faire le suivi de l'amélioration des conditions de vie des personnes employées dans le cadre du Programme des travailleurs étrangers temporaires.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général Karen Hogan, vérificatrice générale du Canada David Normand, directeur principal	2022/03/31	12
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire Chris Forbes, sous-ministre	2022/03/31	12
Ministère de l'Emploi et du Développement social Mary Crescenzi, sous-ministre adjointe déléguée, Direction générale des services d'intégrité, Service Canada Brian Hickey, directeur général, Programme des travailleurs étrangers temporaires, Direction générale des compétences et de l'emploi, EDSC Lori MacDonald, sous-ministre déléguée principale, Emploi et Développement social et chef de l'exploitation pour Service Canada Jean-François Tremblay, sous-ministre Nisa Tummon, sous-ministre adjointe, Direction générale des Opérations des programmes, Service Canada	2022/03/31	12

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 12 et 24) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
John Williamson, député

