

Stéphanie Bernstein  
Urwana Coiquaud  
Marie-Josée Dupuis  
Laurence Léa Fontaine  
Lucie Morissette  
Esther Paquet  
Guylaine Vallée\*

## Les transformations du travail et de l'entreprise : qu'attendre des politiques publiques?<sup>1</sup>

*Sommaire* : Les politiques publiques du travail ont été conçues pour offrir des mesures de protection aux salariés travaillant à temps plein, pour un seul employeur, sous son contrôle et sur les lieux de l'entreprise. Or, le marché du travail est aujourd'hui composé d'une pluralité de relations d'emploi qui limitent l'efficacité de ces protections. Ce constat soulève la question suivante : que devraient contenir les politiques publiques pour être mieux adaptées au marché du travail? La première partie de cet article examine les voies de renouvellement possible des politiques publiques pour tenir compte des transformations du travail et de l'entreprise. Certaines suggèrent de faire reposer l'octroi de droits et d'avantages sur l'existence d'un travail ou d'une activité professionnelle alors que d'autres les rattachent à l'individu ou au citoyen. Ces propositions ne pourront cependant voir le jour que si elles font l'objet d'une appropriation par les acteurs sociaux et étatiques. Une réflexion sur le contenu des politiques doit ainsi être combinée à l'étude des processus sociaux susceptibles de faire émerger de telles réformes. Cette question est abordée dans la deuxième partie de l'article à partir de trois exemples récents de réformes législatives.

*Abstract*: Public labour policies were developed to ensure the protection of workers who work for one employer on a full-time basis, at the employer's place of work and under his control. However, today's labour market is composed of a multiplicity of employment relations that limit the effectiveness of the protection. This raises the following question: what features should public policies include to better meet the needs of the labour market? The first part of this article examines how public policies

\*Les auteures sont présentées par ordre alphabétique pour refléter une contribution égale. Stéphanie Bernstein et Laurence Léa Fontaine sont professeures au Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Urwana Coiquaud et Lucie Morissette sont professeures au Service de l'enseignement de la gestion des ressources humaines de HEC Montréal. Esther Paquet est collaboratrice au projet de recherche et a été porte-parole et responsable des dossiers politiques pour l'organisme Au bas de l'échelle (ABE). Marie-Josée Dupuis est étudiante de doctorat et Guylaine Vallée est professeure, toutes deux à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal. Toutes les auteures sont associées au Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT).

could be renewed in order to take work and organizational transformations into account. Some policies suggest that rights and benefits should be granted on the basis of a job or professional activity, whereas others link rights and benefits to the individual or the citizen. However, these proposals will only emerge if they are appropriated by social and governmental stakeholders. A reflection on the content of the policies must therefore be undertaken in combination with a study of the social processes that may influence the emergence of such reforms. This question is examined in the second part of the article through a review of three recent examples of legislative reform initiatives.

## Introduction

---

*Ce diagnostic soulève la question de ce que devraient contenir les politiques publiques pour être mieux adaptées à ce qu'est devenu le marché du travail*

---

Les politiques publiques du travail ne parviennent pas, comme l'illustre la littérature récente, à saisir la pluralité des relations d'emploi qui composent aujourd'hui le marché du travail. Certains travailleurs dépendants – juridiquement considérés comme des entrepreneurs indépendants – sont exclus de la protection des politiques du travail (Fudge, Tucker et Vosko 2002; Bernier, Vallée et Jobin 2003; Lippel, Bernstein et Messing 2004; Arthurs 2006). D'autres, en outre, bien que couverts par ces politiques, ne sont pas à l'abri des disparités de traitement qui découlent de l'inadéquation de celles-ci à leur situation de travail ou à l'organisation des entreprises où ils œuvrent (Vallée 1999; Bernier, Vallée et Jobin 2003; Lippel, Bernstein et Messing 2004). Ce diagnostic soulève la question de ce que devraient contenir les politiques publiques pour être mieux adaptées à ce qu'est devenu le marché du travail.

Dans cet esprit, cet article présentera, dans un premier temps, des voies de renouvellement des politiques publiques proposées dans la littérature pour tenir compte des transformations du travail et de l'entreprise. Ces propositions de renouvellement se heurtent toutefois à un même écueil : la capacité ou la volonté de l'État, dans le contexte actuel, de procéder à des réformes d'envergure des institutions existantes. C'est pourquoi la réflexion sur le contenu des politiques publiques doit être combinée à une meilleure connaissance des processus sociaux susceptibles de faire émerger de telles réformes, ce qui pose d'emblée la question de la construction sociale des politiques publiques. Cette question sera abordée dans un deuxième temps, à partir d'exemples concrets de processus de réforme législative portant sur des questions reliées aux transformations du travail et de l'entreprise. En conclusion, nous reviendrons sur les liens étroits entre les perspectives normatives et empiriques abordées dans cet article.

## **Quelles politiques pour le travail? Le contenu des politiques publiques face aux nouvelles relations d'emploi**

---

*La réflexion sur le contenu des politiques publiques doit être combinée à une meilleure connaissance des processus sociaux susceptibles de faire émerger de telles réformes*

---

Le fait que de plus en plus de travailleurs se trouvent en marge des politiques du travail soulève une question fondamentale : est-il toujours opportun de faire de la relation d'emploi, impliquant un salarié juridiquement subordonné à un employeur, la pierre angulaire qui permet d'accéder aux formes de sécurité garanties par les politiques publiques (Standing 2002)? D'autres véhicules seraient-ils plus appropriés pour octroyer ces mesures de protection? Cette question va bien au-delà de la simple adaptation du contenu des politiques existantes. Elle suppose de repenser les fondements mêmes de ces politiques, c'est-à-dire les critères déterminant l'accès aux droits et avantages qu'elles établissent, ce que Langille (2002) désigne par la notion de « plates-formes ». Dans certaines plates-formes, la relation d'emploi n'est pas le véhicule permettant d'accéder aux protections garanties par les politiques publiques, alors que dans d'autres, elle le demeure en étant toutefois redéfinie.

### **Des plates-formes détachées de la relation d'emploi**

---

*Cette question suppose de repenser les fondements mêmes de ces politiques, c'est-à-dire les critères déterminant l'accès aux droits et avantages qu'elles établissent*

---

Ces plates-formes ont en commun de proposer un droit social sans droit du travail. L'idée est de rattacher les formes de sécurité (Standing 2002) aux droits de la personne ou à la citoyenneté, plutôt qu'au statut de salarié.

### **Les droits économiques et sociaux: des droits de la personne à part entière**

En droit international, les droits économiques et sociaux sont considérés comme des éléments indissociables des autres droits de la personne. La

*Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948) comprend ainsi plusieurs droits économiques et sociaux<sup>3</sup> dont la valeur a été renforcée par l'entrée en vigueur, en 1976, du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>4</sup> auquel le Canada a adhéré<sup>5</sup>. Les droits économiques et sociaux reconnus par le *Pacte* recouvrent le droit au travail (art. 6), le droit de toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables (art. 7), les droits syndicaux (art. 8), le droit à la sécurité sociale (art. 9), le droit à un niveau de vie suffisant (art. 11), le droit à la santé (art. 12) et le droit à l'éducation (art. 13 et 14). Le *Pacte* comporte des obligations pour les États qui en font partie puisqu'il leur revient de prendre des mesures pour assurer le plein exercice de ces droits. Il importe de repenser les fondements mêmes de ces politiques, c'est-à-dire les critères déterminant l'accès aux droits et avantages qu'elles établissent.

---

*Il importe de repenser les fondements mêmes de ces politiques, c'est-à-dire les critères déterminant l'accès aux droits et avantages qu'elles établissent*

---

Au Canada, la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>6</sup> du Québec est le seul texte législatif nord-américain à consacrer l'existence de droits économiques et sociaux (CDPDJ, 2003b : 229). Parmi ceux-ci, elle reconnaît le droit à des mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent (art. 45) ainsi que le droit à des conditions de travail justes et raisonnables (art. 46). Dans le cadre du bilan réalisé à l'occasion des 25 ans d'existence de la Charte, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) constate cependant que la reconnaissance des droits économiques et sociaux n'a pas réussi à empêcher l'érosion progressive des mesures de protection sociale ayant accompagné la crise de l'État social. Cela est notamment dû au fait que la Charte n'accorde pas aux droits économiques et sociaux la portée juridique qu'elle reconnaît aux autres droits et libertés qu'elle protège (Charte, art. 52), ce qui fait que les tribunaux ne peuvent invalider des lois qui leur seraient incompatibles<sup>7</sup>. La CDPDJ n'a pas le pouvoir d'enquêter sur des allégations de violation de ces droits, même si elle peut relever les dispositions législatives québécoises qui leur seraient contraires et faire des recommandations appropriées (Charte, art. 71, al. 2 par. 6). S'appuyant sur le droit à des conditions de travail justes et raisonnables, la CDPDJ a ainsi fait des recommandations sur le salaire minimum, la durée du congé annuel, les congés de maladie, la sécurité d'emploi, le harcèlement psychologique et l'exclusion des travailleurs agricoles, des domestiques et des employés du gouvernement du champ d'application de la *Loi sur les normes du travail*, dont certaines ont eu des suites, comme nous le verrons plus loin dans ce texte (CDPDJ, 2003b : 232–33).

C'est pourquoi certains recommandent que les lois portant sur les droits de la personne soient amendées, soit pour inclure les droits économiques et sociaux (Jackman et Porter 1999<sup>8</sup>), soit pour renforcer la portée de ces droits dans les lois qui les protègent, telle la *Charte des droits et libertés de la personne* (CDPDJ, 2003a : 16–23; Bouchard et Taylor 2008 : 270). Les droits économiques et sociaux de la personne devraient avoir la même portée juridique prépondérante que les autres droits et libertés prévus par la Charte. Ils se verraient ainsi conférer une stabilité propre à une norme constitutionnelle dans l'ensemble juridique et une supériorité à l'égard des politiques de l'État qui leur porteraient atteinte. Cette première plate-forme a pour effet de garantir l'universalité de ces droits puisqu'ils appartiennent à toute personne, sans distinction à l'égard de son statut de salarié ou de non-salarié. Ces droits acquièrent aussi une valeur hiérarchique supérieure à toutes les autres sources de droit, du fait de leur insertion dans des lois ayant un statut quasi-constitutionnel. Ce faisant, cette plate-forme s'inscrit dans un appel à la *constitutionnalisation* du droit du travail et du droit social qui viendrait encadrer les politiques sociales de l'État (Morin 1987; Vallée et Gesualdi-Fecteau 2007) puisque les droits économiques et sociaux de la personne devraient guider la teneur des mesures adoptées. Aujourd'hui, cette plate-forme est encore peu mobilisée en dehors des instances juridiques et internationales par les acteurs sociaux et étatiques. Toutefois, elle gagne des adeptes et sert de toile de fond à certaines revendications politiques.

### Des droits rattachés à la citoyenneté : des politiques universelles visant la sécurité économique

Le développement d'un système universel d'attribution de droits - prévoyant l'accès de tous les membres d'une collectivité nationale donnée [*citizenship*] à des protections contre un ensemble de risques sociaux liés à la sécurité économique (maladie, accident, invalidité, vieillesse) - peut aussi sembler particulièrement adapté à la multiplicité des formes d'emploi qui échappent actuellement à l'emprise des politiques du travail. La citoyenneté a ainsi été considérée comme une plate-forme possible permettant d'améliorer la situation des travailleurs (Langille 2002 : 141). Selon Fudge, Tucker et Vosko (2002 :142), il faudrait étudier la conception d'un « système universel qui protégerait le bien-être économique de tous les citoyens, indépendamment de leur participation au marché du travail, et qui serait financé à partir des recettes générales », comme l'est, par exemple, le système danois qui se caractérise par un ensemble de droits attachés à l'individu et non au travailleur et financé par l'impôt (Kerschen 2008). D'autres, tant au Canada qu'en Europe, font la promotion d'un revenu minimum garanti octroyé à tout citoyen indépendamment de sa participation au marché du travail

(Blais 2001; November et Standing 2003). Cette proposition se fonde sur l'idée que le travail n'est plus un outil de redistribution de la richesse (Jeammaud 2000 : 5).

Toutefois, il semble que cette voie ne soit pas caractéristique de l'évolution récente des politiques publiques. On observerait au contraire, en Europe pour le moins, une résurgence du travail comme véhicule d'octroi de droits sociaux tant dans des régimes universels de sécurité sociale que dans des régimes déjà axés sur une condition d'activité professionnelle. Dans le premier cas, la remise en cause de régimes universels de sécurité sociale destinés à tous les résidents passerait par leur assujettissement à une « condition de ressources » (Kerschen 1997) pouvant tenir compte des gains de travail ou du revenu familial. Selon Kerschen, « l'État-providence se rétracte sous la contrainte des déficits publics [...] Seules sont visées les populations identifiées comme étant réellement dans le besoin, et dignes de l'assistance de l'État » (Kerschen 1997 : 120). Dans le deuxième cas, cette résurgence de la primauté de l'activité professionnelle découlerait de la remise en cause de ce qu'on appelle les *droits dérivés*. Dans ces régimes, un individu acquiert des *droits propres* sur la base des contributions qu'il a versées aux assurances sociales en considération de son activité professionnelle, et des droits dérivés sont reconnus aux personnes économiquement dépendantes du titulaire des droits propres, généralement la conjointe et les enfants. Les changements de la société, notamment avec l'entrée massive des femmes sur le marché du travail et les restructurations de la famille, plaident en faveur d'une transformation de ce modèle de protection sociale fondée sur la conception de l'homme pourvoyeur, par l'individualisation des droits, définie comme la suppression des droits dérivés et la généralisation des droits propres qui reposent, dans ces régimes, sur une activité professionnelle (Kerschen 2003 : 216). Il faut noter que l'individualisation des droits par l'abolition des droits dérivés peut aussi avoir cours dans un régime universel de sécurité sociale, comme le montre le cas danois, où l'ensemble des droits sociaux se rattachant à l'individu sont des droits propres (Kerschen 2008 : 178). Cependant, comme l'écrit Kerschen, même ces droits universels ne sont pas totalement « déconnectés » du marché du travail puisque la capacité de redistribution du régime danois dépend du niveau des prélèvements obligatoires et d'une économie de plein-emploi capable de garantir le financement d'une sécurité sociale étendue. De tels régimes supposent, somme toute, une importante participation des individus au marché du travail (Kerschen 2008 : 179).

Au Canada, on peut constater que les régimes de sécurité sociale font l'objet de pressions similaires : soit la possibilité de limiter certains droits dérivés dans le cas des régimes fondés sur l'activité professionnelle - par exemple : la rente québécoise au conjoint survivant (RRQ 2008 : 40-41; RRQ 2003 : 40-41), soit encore la prise en compte de conditions de ressources pour

limiter le caractère universel de certaines prestations (par exemple la pension canadienne de la sécurité de la vieillesse<sup>9</sup>). Le régime d'assurance-médicaments<sup>10</sup> entré en vigueur au Québec en 1997, bien qu'il soit universel, fait aussi une place importante, dans ses modalités d'application, à la situation professionnelle des personnes. En vertu de ce régime, tout résident du Québec doit détenir une protection en matière d'assurance-médicaments. Cette protection n'est cependant pas assurée par l'État lorsque la situation professionnelle du travailleur lui permet d'accéder à un régime privé comportant des garanties équivalentes au régime public pour lui et sa famille (LAM, art. 16). L'application de ce régime à portée universelle repose sur une triple articulation : il combine un régime public et des régimes privés collectifs (Prémont 2002), les statuts de citoyen et de travailleur ainsi que des droits propres et des droits dérivés. Il s'agissait, aux yeux du Comité d'experts qui a proposé ce régime, de « concilier des objectifs de politique sociale avec la dure réalité économique actuelle, dans un contexte basé sur un partenariat entre les secteurs public et privé » (*L'assurance médicaments : des voies de solution*, Rapport du Comité d'experts sur l'assurance médicaments, MSSS 1996 : 4; cité par Prémont 2002 : 3).

Les développements qui précèdent démontrent qu'on ne peut s'interroger sur les meilleures plates-formes pour garantir l'acquisition de droits en isolant les transformations du travail des mutations qui ont cours dans d'autres institutions fondamentales de la société. Ainsi en est-il des transformations de la famille, de même que des pressions qui s'exercent sur le modèle de l'État-providence, qui expliquent l'intérêt renouvelé pour la plate-forme du contrat de travail dans certains systèmes de protection sociale. Tout est ici question de perspective. Certes, les transformations du travail sont si importantes que les modèles assujettissant l'octroi de droits sociaux à une activité professionnelle peuvent ne pas traduire la variété des situations de travail et générer des situations d'exclusion. Toutefois, lorsque l'on considère les autres transformations qui marquent le développement des sociétés, on doit constater la permanence du travail comme activité sociale signifiante et son extension parmi des personnes qui en étaient autrefois exclues. C'est dans ce contexte, et ce, sans porter de jugements sur les vertus d'un système universel, qu'une réflexion sur le travail comme moyen d'acquisition des droits sociaux a toujours place et est toujours au cœur d'importantes mobilisations sociales, comme nous le verrons plus loin. La question est alors de savoir comment définir cette condition d'acquisition, dans la mesure où les modes de mise au travail se sont diversifiés et se sont transformés.

### **Des plates-formes liées au travail**

Les plates-formes faisant reposer l'octroi de droits et d'avantages sur l'existence d'un travail ou d'une activité professionnelle se distinguent entre

elles quant à la manière de les définir et de les conceptualiser. Certaines conçoivent le travail comme une activité d'échange économique, alors que d'autres intègrent des formes de travail non marchandes et distinguent le travail de l'emploi.

### Des politiques du travail au-delà de l'emploi

Cette approche ne rejette pas la référence au travail comme vecteur permettant d'accéder à des formes de sécurité, mais elle le conceptualise de manière fondamentalement différente. Elle est ainsi incarnée dans le Rapport Supiot produit pour la Commission européenne :

La seule notion qui déborde l'emploi sans englober la vie tout entière est la notion de travail [...]. Le travail [...] répond à une obligation, que cette dernière soit volontairement souscrite ou légalement imposée. Cette obligation peut être de nature contractuelle (salarié, travailleur indépendant) ou statutaire (fonctionnaire, moine); elle peut être souscrite à titre onéreux (emploi) ou à titre gratuit (bénévolat, stage) ; mais le travail s'inscrit toujours dans un lien de droit. C'est ce qui autorise à parler de travail scolaire dès lors que la scolarité est obligatoire, de travail dans la sphère domestique dès lors que l'éducation des enfants est un devoir attaché à l'autorité parentale, de travail de l' élu dès lors que des procédures de déchéance visent celui qui n'accomplit pas convenablement son mandat, etc. Il faut et il suffit qu'à un engagement d'agir soient attachés des effets de droit, pour que cette action puisse être qualifiée de travail. Cette qualification se trouve en fin de compte dépendre soit d'un engagement volontairement souscrit, soit de la loi qui consacre l'utilité sociale de certaines tâches (1999 : 88).

Le travail, qui est ici retenu comme critère d'acquisition des droits, ne se limite pas au travail rémunéré. Il tient compte des formes non marchandes de travail, notamment du travail d'éducation des enfants ou de soin des parents, qui contribuent au fonctionnement de la société et qui doivent être reconnues aux fins de l'acquisition de droits. C'est pourquoi le Rapport Supiot propose de parler « d'un statut plutôt que d'un contrat [...] dès lors que l'on cherche à englober dans l'état professionnel des personnes des périodes qui se situent en dehors de tout échange contractuel sur le marché du travail » (1999 : 87). Afin de garantir une liberté concrète de travail facilitant le passage d'un type de travail à un autre, chaque personne disposerait de « droits de tirage sociaux » qui lui donneraient droit à un certain revenu, à une protection sociale et au droit d'être représenté dans des instances de négociation ou de consultation, quel que soit le type de travail auquel elle se consacre (Supiot 1999 : 90). Ces droits sociaux, bien qu'ils reposent sur un travail, ne s'inscrivent pas tous dans une relation de travail rémunéré entre un travailleur et un employeur ou un donneur d'ouvrage. Ces relations marchandes de travail seraient cependant considérées dans l'état professionnel et constitueraient l'une des sources de financement du régime. Le financement serait aussi assuré, dans une combinaison qui reste à établir, tant par le travailleur lui-même que par les entreprises, l'État ou des caisses déjà constituées à des fins spécifiques de sécurité sociale. On peut



aussi penser qu'il serait assuré par une utilisation différente des sommes que les États consacrent actuellement à des subventions directes ou indirectes à l'emploi. Condamnant ces politiques reposant sur « la tyrannie de l'embauche à tout prix », le Rapport Supiot suggère plutôt d'affecter ces ressources à la création d'opportunités pour les travailleurs eux-mêmes, en finançant par exemple des congés pour la formation, l'éducation des enfants, la création d'entreprises ou toute autre activité d'utilité sociale (Jeammaud 2000 : 12). C'est en ce sens que le Rapport propose une politique du travail plutôt qu'une politique macro-économique de l'emploi (Jeammaud 2000 : 12).

Le financement de telles mesures n'obéirait pas à un modèle unique. Il dépendrait du cadre institutionnel existant en matière de sécurité sociale et supposerait une coordination des régimes déjà constitués aux fins de risques particuliers (retraite, chômage, etc.) afin de financer des périodes de travail hors marché qui ne relèvent pas de la réalisation de ces risques. À titre d'exemple, un tel régime pourrait permettre d'octroyer des prestations parentales à une personne qui ne justifie pas d'une activité de travail salariée d'une durée suffisante, comme l'exige la *Loi sur l'assurance-emploi*<sup>11</sup> ou d'une activité de travail rémunéré salariée ou non, comme le prévoit la *Loi sur l'assurance parentale*<sup>12</sup> du Québec. Il ne s'agit pas pour autant d'un régime universel, dans la mesure où sa réalisation dépendrait de la « constitution d'une "provision" suffisante » (Supiot 1999 : 90), n'étant toutefois pas uniquement dépendante de conditions liées à une activité de travail rémunérée. Puisque la mise en œuvre de ces droits de tirage sociaux imposerait de gérer des « comptes individualisés » de sécurité sociale plutôt que des formes de capitalisation collective, peut-on considérer qu'ils favoriseraient la solidarité, la redistribution de la richesse et une liberté de travail pour l'ensemble des travailleurs?

### Des politiques reposant sur des relations d'emploi redéfinies

Les propositions regroupées dans cette dernière plate-forme peuvent sembler plus concrètes parce qu'elles s'inscrivent à l'intérieur des politiques du travail dont elles acceptent le postulat de base. Elles considèrent que les relations d'emploi, c'est-à-dire celles qui sont fondées sur l'exécution d'un travail rémunéré, peuvent toujours constituer une voie d'accès aux formes de sécurité aménagées par les politiques publiques à condition d'être conçues d'une manière adaptée à la réalité du marché du travail. Trois voies principales et complémentaires sont proposées à cette fin.

1. La première veut redéfinir la notion de salarié (ou d'employé) afin que les politiques du travail puissent protéger des personnes qui en sont

aujourd'hui exclues. Il s'agit en quelque sorte de déplacer la frontière qui sépare le travail salarié du travail non salarié. Ainsi, dans un rapport produit pour la Commission canadienne du droit, Fudge Tucker et Vosko proposent que « toutes les dimensions de la réglementation du travail devraient être étendues à l'ensemble des travailleurs, définis comme des personnes dépendant d'un point de vue économique de la vente de leurs capacités de travail, à moins qu'il y ait un motif convaincant de ne pas le faire » (Fudge, Tucker et Vosko 2002 : 124). Les seules personnes exclues seraient celles qui ne dépendent pas de la vente de leurs capacités de travail pour vivre. Le *Comité d'experts chargé de se pencher sur les besoins de protection sociale des personnes vivant une situation de travail non traditionnelle* va sensiblement dans le même sens, puisqu'il recommande au ministre du Travail, une définition de la notion de salarié qui tienne compte, outre l'exécution personnelle d'une prestation de travail en échange d'une rémunération, de la dépendance économique qui caractérise le lien entre les deux parties (Bernier, Vallée et Jobin 2003 : 431). Le Comité propose d'ailleurs qu'une présomption de salariat « soit instaurée en faveur de la personne qui établit qu'elle fournit personnellement une prestation de travail pour une autre personne moyennant rémunération » (Bernier, Vallée et Jobin 2003 : 433).

Le principal effet concret d'un tel repositionnement est que les politiques du travail seraient accessibles à un plus grand nombre de personnes. La réglementation couvrirait non seulement les salariés et les entrepreneurs dépendants qui leur sont assimilés dans certaines lois, mais aussi la plupart des entrepreneurs indépendants qui exécutent personnellement leur prestation de travail pour leur propre compte, sans posséder les ressources matérielles et l'autonomie qui leur permettraient de ne pas s'investir personnellement dans le travail. À titre illustratif, tel est l'effet du nouveau régime québécois d'assurance parentale (RAP) qui couvre également les travailleuses et travailleurs autonomes<sup>13</sup>. Le *Rapport final de l'examen des normes du travail fédérales*, déposé en 2006, recommande aussi que des travailleurs exécutant des fonctions similaires à celles qu'accomplissent des employés sans en avoir le statut, puissent jouir d'une meilleure accessibilité aux normes minimales de travail, par des définitions des notions d'employé et de travailleur autonome établies par règlement et périodiquement réexaminées (Arthurs 2006 : 65–9).

2. Il ne suffit pas de redéfinir le salarié ; il faut aussi pouvoir reconnaître l'employeur lorsque les modes d'organisation de la production d'un bien ou d'un service se transforment à la suite, par exemple, du recours à des agences de location de personnel ou à des sous-traitants. Des dispositions des lois du travail, au moins au Québec, garantissent déjà la continuité du contrat de travail<sup>14</sup>, des normes du travail<sup>15</sup> et, partiellement, de l'accréditation syndicale<sup>16</sup> lorsque des employeurs se succèdent dans

l'exploitation d'une entreprise à la suite du recours à la sous-traitance. Rien ne vise cependant l'identification de l'employeur lorsque les relations d'emploi sont tripartites à la suite, par exemple, du recours à la location de personnel ou à la sous-traitance *in situ*, c'est-à-dire sur le site même de l'entreprise cliente. Dans de telles relations tripartites, le pouvoir de contrôler le travail d'un salarié est partagé entre plusieurs entités dont une seule est reconnue à titre d'employeur, en tout cas au Québec, en vertu des règles législatives existantes. Plusieurs auteurs ont suggéré que ces entités juridiquement distinctes devraient pouvoir être tenues solidairement responsables des obligations pécuniaires découlant des lois du travail (Bernier, Vallée et Jobin 2003 : 504 ; Lippel, Bernstein et Messing 2004 : 16 et 39 ; Arthurs 2006 : 253). La possibilité de déclarer ces entités distinctes comme un employeur unique aux fins des lois du travail chaque fois que la situation le commande a aussi été proposée au Québec (Bernier, Vallée et Jobin 2003 : 507-9 ; Lippel, Bernstein et Messing 2004 : 40), suivant un modèle inspiré de l'article 35 du *Code canadien du travail*<sup>17</sup> portant sur les relations du travail. Il s'agissait d'ailleurs d'une revendication syndicale lors de la réforme du *Code du travail* de 2001, réforme qui sera étudiée plus loin dans le texte. Un mécanisme identique est aussi recommandé pour amender les règles qui existent actuellement dans la Partie III du *Code canadien du travail* concernant les normes du travail fédérales (Arthurs 2006 : 92).

3. Enfin, l'une des manières d'adapter les politiques du travail à la pluralité des relations d'emploi sur le marché du travail consiste à prohiber les disparités de traitement reposant sur les différents statuts d'emploi. Il s'agit de rétablir l'équité dans l'accès à la protection des travailleurs en dépit de la pluralité des relations d'emploi. L'égalité de traitement entre les salariés exécutant un travail similaire pour un même employeur, peu importe le nombre d'heures travaillées, la durée limitée du contrat ou le lieu d'exécution du travail, est un principe déjà reconnu dans certains instruments du droit international et du droit européen (Bernier, Vallée et Jobin 2003 : 287-352). L'égalité visée ne se limite pas aux salaires : elle porte aussi, comme dans la *Convention sur le travail à temps partiel 1994 (C 175)* sur les droits fondamentaux (art. 4), la sécurité sociale (art. 6) et les congés et protection de l'emploi (art. 7). Au Québec, il a été proposé qu'un principe général prohibant les disparités de traitement fondées sur le statut d'emploi soit affirmé dans la *Loi sur les normes du travail*, qu'il soit applicable quel que soit le statut d'emploi (« peu importe le lieu de travail, le temps consacré au travail, la continuité du lien d'emploi ou le caractère bilatéral ou triangulaire de la relation de travail ») et pour l'ensemble des avantages pécuniaires et non pécuniaires offerts aux autres salariés travaillant dans le même établissement, proportionnellement au temps travaillé (Bernier, Vallée et Jobin 2003 : 453). Un principe similaire a été proposé, en matière de

rémunération, dans le rapport portant sur la révision des normes du travail fédérales (Arthurs 2006 : 254–55).

Ces différentes plates-formes, qu'elles s'appuient ou non sur la relation d'emploi, sont des réponses normatives au problème de l'inadéquation des politiques publiques. Cette seule approche ne saurait suffire à cerner ce que l'on peut attendre des politiques publiques face à ces enjeux. Ces politiques résultent d'un processus de régulation (Murray, Lévesque et Vallée 2000 ; Vallée et Charest 2001 ; Charest et Morissette 2002 ; Rocher 2004 ; Morissette 2006) : on ne peut se limiter à identifier le ou les modèles qui sembleraient rationnellement le mieux en mesure de protéger les travailleurs et ignorer le processus social et politique de construction de ces politiques.

### **Comment construire des politiques publiques adéquates pour le travail?**

Étudier la « fabrication » des politiques publiques implique une posture différente, empirique plutôt que normative. Le contenu des politiques publiques est un enjeu contesté, un domaine où les acteurs, étatiques et non étatiques, se confrontent et mobilisent des moyens d'action qui influencent les résultats obtenus. Après avoir abordé trois exemples récents de projets de réforme des politiques, nous formulerons des constats sur le processus de construction des politiques publiques qui montrent le rôle central joué par les acteurs sociaux et étatiques.

### **Des exemples de construction sociale des politiques publiques**

Les trois exemples concernent des enjeux reliés aux transformations du travail ou de l'entreprise. Ils s'inscrivent tous dans la dernière plate-forme présentée, soit celle des politiques reposant sur des relations d'emploi redéfinies. Ce faisant, ils se situent à l'intérieur des politiques du travail et en acceptent le postulat de base. Le premier exemple concerne les amendements apportés au *Code du travail* en 2001, en particulier sur la protection des droits collectifs en situation de sous-traitance. Le deuxième porte sur les amendements introduits à la *Loi sur les normes du travail* en 2002 pour renforcer, entre autres, son caractère universel. Enfin, le troisième traite d'un comité ministériel qui s'est penché, pendant près d'une année, sur les agences de placement temporaire. Après avoir rappelé chacune des expériences, nous tenterons d'identifier les acteurs, positions et stratégies liés au résultat de chacun de ces processus.

### **La réforme du Code du travail en 2001**

Le *Code du travail* détermine le régime de régulation des rapports collectifs du travail au Québec en établissant les conditions d'accès à la syndicalisation

et d'exercice d'activités telles que la négociation collective. Avec les transformations du travail et des modes d'organisation de l'entreprise, une réforme du Code s'est avérée nécessaire. Conçu pour faciliter la syndicalisation d'employés réguliers attachés à un seul employeur, le Code ne répondait plus aussi efficacement à son principe fondateur : permettre l'exercice du droit d'association tel que garanti par le droit international et les Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés de la personne. En 1998, après des demandes réitérées par le mouvement syndical, le gouvernement accepte finalement d'ouvrir le débat sur la réforme du Code. La sous-traitance sera au cœur des discussions.

### *Les acteurs, positions et stratégies*

Cette réforme est le modèle d'une loi négociée entre l'État, le gouvernement et les acteurs sociaux (Rocher 2004). Mais l'exercice n'est pas sans difficulté. Les univers discursifs des centrales syndicales et des associations patronales s'opposent et s'appuient, d'une part, sur des considérations institutionnelles et un souci de limiter la précarisation de la main-d'œuvre (élargir et faciliter l'accès à la syndicalisation par la révision de la notion de salarié et renforcer les droits syndicaux en situation de sous-traitance, notamment par la déclaration d'employeur unique) et d'autre part, sur des préoccupations économiques (limiter les droits syndicaux pour, affirme-t-on, faciliter la sous-traitance<sup>18</sup>) (Morissette 2006, 2008). Loin du compromis pourtant valorisé par le gouvernement, aucune entente n'était possible entre les principaux intéressés. Ces revendications dissimulent à peine un enjeu plus fondamental, soit celui de l'adaptation du droit du travail, souhaitée ou non, aux transformations de l'entreprise. C'est une confrontation entre droits économiques et sociaux.

Ce conflit s'est naturellement déplacé dans les instances étatiques par un jeu d'alliances entre acteurs sociaux et ministères à vocation économique et sociale. Une entente est finalement négociée entre le ministère du Travail et quelques centrales syndicales, mais à certaines conditions : évacuer la révision de la notion de salarié, à la demande de l'État employeur, et prendre acte des préoccupations patronales sur la sous-traitance.

### *Les résultats*

Cette négociation s'est traduite par une révision du *Code du travail* suivant un compromis entre les demandes syndicales et patronales. Les syndicats font quelques gains<sup>19</sup>, mais doivent reculer sur la sous-traitance. Les amendements introduits prévoient de laisser aux parties le soin de négocier l'application des dispositions du Code sur la sous-traitance qui ne sont plus d'ordre public. Bien que ce projet de loi n'ait pas suscité l'unanimité, il a obtenu des appuis jugés suffisants pour le sanctionner. Mais force est d'admettre que cette révision fut, somme toute, modeste compte tenu des

revendications initiales du mouvement syndical, notamment en ce qui concerne la déclaration d'employeur unique. En 2003, un nouveau parti politique arrive au pouvoir. Une de ses priorités est d'assouplir, une fois de plus, les dispositions du *Code du travail* relatives à la sous-traitance afin d'en faciliter le recours. Le Code sera amendé en ce sens, sans discussion ni négociation, malgré la vive opposition syndicale. C'est en partie l'État employeur qui s'est exprimé pour ce changement législatif.

### La réforme de la Loi sur les normes du travail en 2002

La *Loi sur les normes du travail* établit les conditions de travail minimales applicables aux salariés du Québec, sous réserve de meilleures conditions prévues dans une convention collective, un contrat de travail ou un décret. Lorsqu'elle fut révisée en 2002, la Loi n'avait subi que des modifications mineures pendant plus d'une décennie. Cette révision s'inscrivait dans le plan du gouvernement de moderniser le droit du travail et visait à mieux adapter la Loi « aux réalités des milieux de travail et des besoins des salariés à l'égard des membres de leur famille » (Ministère du Travail 2002 : 3). Cette réforme fut orchestrée autour de quatre thèmes : le renforcement du caractère universel de la Loi, la conciliation du travail avec les responsabilités familiales et la vie personnelle, la protection des salariés et la garantie du paiement du salaire minimum. Des consultations eurent lieu en mai et juin 2002 et le projet de loi fut déposé *in extremis* en novembre de la même année, suite aux pressions des acteurs sociaux qui réclamaient son adoption avant les fêtes, des rumeurs d'élections planant pour le printemps suivant.

#### *Les acteurs, positions et stratégies*

La réforme était perçue comme nécessaire par l'ensemble des acteurs sociaux. Elle était d'ailleurs revendiquée par des organismes de défense des droits des travailleurs depuis plusieurs années et appuyée par de nombreuses organisations communautaires et syndicales. Les acteurs patronaux en reconnaissaient également la pertinence, mais s'opposaient généralement aux mesures pour lesquelles ils anticipaient un accroissement de leurs coûts ou un alourdissement de leur gestion.

Plusieurs facteurs ont contribué à la prise en compte par l'État des revendications des différents groupes de défense des droits des travailleurs : une couverture médiatique favorable, un consensus social construit autour d'un nombre restreint de revendications prioritaires - à l'issue, entre autres, d'une consultation provinciale menée par Au bas de l'échelle<sup>20</sup> (ABE) - , une mobilisation soutenue par des moyens d'action collectifs (par exemple : l'envoi massif de lettres au ministre du Travail et au premier ministre) et le maintien des liens entre le politique et les acteurs sociaux aux différentes étapes de la réforme.

### *Les résultats*

Bien qu'elle n'ait pas répondu à plusieurs des revendications des organisations syndicales, communautaires et féministes portant sur la précarisation du travail, en particulier en regard du travail atypique (Bernstein, 2006 ; D'Amours, 2006)<sup>21</sup>, cette réforme propose une amélioration de la protection et des droits des travailleurs sur plusieurs points : élargissement de l'admissibilité à des salariés qui étaient partiellement ou totalement exclus de la Loi (par exemple : les domestiques et gardien(ne)s de personnes), augmentation du nombre d'absences permises pour raisons familiales, amélioration de la protection contre le congédiement sans cause juste et suffisante et introduction de dispositions uniques en Amérique du Nord sur le harcèlement psychologique.

### **Le Comité de travail sur les agences de placement temporaire en 2006–2007**

En février 2006, débutent les travaux du Comité de travail sur les agences de placement temporaire<sup>22</sup> mis sur pied par le ministre du Travail afin de « faire le point sur les pratiques contractuelles de l'industrie du placement temporaire et proposer des solutions aux iniquités constatées en ce domaine dans le rapport de M. Jean Bernier » (Au bas de l'échelle et al. 2007 : 3). Rappelons que ce rapport, qui avait été commandé par le gouvernement, contenait des recommandations sur plusieurs questions liées au travail atypique qui avaient été évacuées des réformes du *Code du travail* et de la *Loi sur les normes du travail*.

Le Comité fut également créé en réponse à une revendication de la Coordination du Québec de la Marche mondiale des femmes (CQMMF) demandant au gouvernement de prohiber les disparités de traitement fondées sur le statut d'emploi. L'objectif est de garantir aux personnes qui occupent un emploi atypique, les mêmes conditions (incluant le salaire et les avantages sociaux) que celles accordées aux personnes salariées qui effectuent un travail comparable pour une même entreprise. Cette revendication jouit d'un vaste appui du mouvement des femmes, des groupes communautaires et des syndicats.

### *Les acteurs, positions et stratégies*

Le ministre du Travail convie à ce Comité des groupes communautaires (ABE, la Fédération des femmes du Québec (FFQ)<sup>23</sup>), des représentants patronaux (le Conseil du patronat du Québec (CPQ) et l'Association nationale des entreprises en recrutement et placement de personnel (ACSESS)) ainsi que des acteurs étatiques (le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition Féminine et deux représentants du ministère du Travail). Les syndicats ne sont toutefois pas invités, décision d'ailleurs

décriée par les organisations féministes et communautaires qui représentent, au sein du Comité, la main-d'œuvre non syndiquée. Elles jugent que cette exclusion est idéologique et prive le Comité de l'expertise d'un acteur essentiel.

Après quelques rencontres, les discussions au sein du Comité se polarisent rapidement. D'un côté, les représentants des agences et des entreprises-clientes travaillent à faire connaître leur industrie, mais cherchent aussi à en éviter l'encadrement juridique. De l'autre côté, les groupes communautaires mettent l'accent sur les problèmes vécus par les travailleurs d'agence tout en proposant des solutions de nature législative. Un de ces groupes joue d'ailleurs un rôle clé dans l'identification des problèmes (grâce aux témoignages des travailleurs qui font appel à son service d'information, à l'analyse de contrats de travailleurs d'agence, etc.) et des solutions (inspirées de consultations auprès de ses membres et d'experts). Son discours est par ailleurs soutenu par des actions concrètes de mobilisation, notamment assurer un suivi auprès des acteurs tels que le CQMMF et les syndicats et participer à des rencontres avec des élus, dont le premier ministre.

### *Les résultats*

Les travaux du Comité ont pris fin un an plus tard, en février 2007, avec le dépôt de deux rapports<sup>24</sup> au ministre du Travail. Les parties n'arrivaient pas à s'entendre sur plusieurs points, en particulier sur l'épineuse question de l'identification de l'employeur (Bourgault-Côté 2007). Les groupes communautaires affirmaient que l'employeur des personnes travaillant par l'entremise d'une agence pouvait être, selon le cas, soit l'agence, soit l'entreprise-cliente, soit les deux. Les agences affirmaient, quant à elles, être l'unique employeur en toutes circonstances et réfutaient par le fait même l'existence d'une relation d'emploi tripartite. Depuis la dissolution du Comité, les acteurs continuent d'exercer des pressions politiques sur l'État qui n'a toujours pas donné suites à ce dossier.

Ces exemples illustrent bien l'idée, défendue dans la deuxième partie de ce texte, que la construction des politiques publiques ne s'opère pas de façon isolée. Elle résulte de l'interaction entre acteurs et institutions qui peuvent faciliter ou limiter l'adaptation du droit du travail. Ces cas reflètent, d'une certaine façon, les conditions et obstacles à la révision de la plate-forme existante fondée sur la relation d'emploi et, éventuellement, à l'introduction de nouvelles plates-formes. La prochaine section permettra d'examiner de plus près ce processus.

## **Que nous enseignent ces exemples?**

Que nous enseignent ces exemples? Premièrement, il n'existe pas qu'un seul processus d'élaboration des politiques publiques. Deuxièmement, il importe de s'éloigner d'une vision de domination de l'État<sup>25</sup> ou, à l'inverse, des groupes sociaux. Le passage d'un problème à une loi s'organise autour d'un



jeu d'acteurs sociaux, étatiques et gouvernementaux qui peut suivre au moins trois voies différentes : 1) l'État, le gouvernement, fait sa loi en mobilisant son autorité ; 2) il entreprend une consultation auprès de la société civile ; 3) il négocie la loi, ou une partie de celle-ci, avec un ou des groupes d'intérêts (Rocher 2004 : 94). Ces derniers peuvent ainsi participer, avec une intensité variable, au processus législatif. Il n'en demeure pas moins que ces groupes sont impliqués dans les différentes étapes de cette élaboration : la définition des problèmes (1), la génération de solutions (2), et l'émergence d'une dynamique politique favorable (3). Si ces trois « champs » évoluent de façon autonome, selon Kingdon 1984, ils demeurent toutefois liés aux dynamiques sociales et se conjuguent, à l'occasion, pour ouvrir une fenêtre politique.

1. Dans le cadre de la définition des problèmes, certains éléments déclencheurs confèrent à une situation un statut de problème : des indicateurs, des événements particuliers, des évaluations sur la performance des politiques publiques, etc. Mais, sans une appropriation de ces phénomènes par les acteurs, plusieurs n'auraient qu'une attention publique éphémère. Les différents groupes d'intérêts et leurs interlocuteurs étatiques proposeront et confronteront une (re)lecture des événements, des faits, selon des modes d'explication et des récits conformes à leur vision du monde (Stone 2001 ; Muller et Surel 1998). Le discours ainsi produit aura pour objectif de déterminer, d'une part, si les faits et événements sont à l'origine d'un problème et, d'autre part, de solliciter la mobilisation autour des causes jugées pertinentes du problème. Pour ce faire, les groupes sociaux travaillent à construire et à se réappropriier les indicateurs jugés pertinents. Par exemple, dans le cadre de la réforme de la *Loi sur les normes du travail* et du Comité sur les agences de placement temporaire, certains groupes communautaires ont joué un rôle déterminant dans l'identification des problèmes posés par les lois en termes de protection sociale des travailleurs. À l'aide des informations recueillies par un contact direct avec les salariés, une analyse des décisions juridiques ainsi que des contrats de travail, ces groupes ont construit une grille d'analyse utile à identifier des problèmes à partir de données socio-juridiques. L'enjeu de la sous-traitance lors de la réforme du *Code du travail* a également donné lieu, de la part des acteurs, à une construction et une interprétation de différents indicateurs économiques et juridiques validant leur vision respective.

Les problèmes identifiés sont plus susceptibles d'attirer l'attention des décideurs s'ils sont accompagnés de symboles (Kingdon 1984). Ces derniers ont été particulièrement présents lors de la réforme du *Code du travail* et de la *Loi sur les normes du travail* ainsi que dans la période d'activité du Comité sur les agences. Sont ainsi opposées des images qui avaient pour but d'interpeller les décideurs politiques : la réussite économique du

Québec, la vulnérabilité des travailleurs, la pauvreté, la famille, l'équité. Ce processus d'articulation d'enjeux particuliers autour de valeurs et d'idéaux est central au processus de construction des politiques publiques dans une logique de mobilisation des différents acteurs autour de revendications.

2. Le plus souvent, avant même l'identification des problèmes, des alternatives politiques sont déjà générées par des communautés politiques, formées d'acteurs privés et publics, plus ou moins coordonnées, mais liées par des visions du monde similaires (Sabatier et Jenkins-Smith 1993). Malgré des divergences possibles sur certains aspects opérationnels, différents groupes d'intérêts et acteurs publics partageront des valeurs fondamentales qui permettront une action conjointe. Notamment, lors de la réforme de la *Loi sur les normes du travail*, il a été possible de dégager un consensus social entre les différents acteurs issus des milieux communautaires et syndical, malgré leur hétérogénéité et la diversité des enjeux soulevés par ce dossier. Il en a été de même lors de la réforme du *Code du travail* au cours de laquelle les centrales syndicales sont parvenues à construire une plate-forme commune de revendications (CEQ, CSD, CSN, FTQ, 1999).

Il demeure que l'action législative donne souvent lieu à des oppositions structurées, en particulier dans le contexte actuel où l'introduction de nouvelles règles est confrontée à la logique économique défendue par des acteurs privés et publics. Ainsi, lors de la réforme du *Code du travail*, la coalition syndicale, unie par une vision institutionnaliste, s'opposait à la coalition patronale alignée sur le discours de la compétitivité et appuyée par les ministères à vocation économique. Lors de la réforme de la *Loi sur les normes du travail*, le réseau d'appui construit par ABE et composé de diverses organisations issues des mouvements communautaires, sociaux et syndicaux, s'opposait à cette même coalition patronale. Les valeurs sociales sont une fois de plus confrontées à la logique économique. Ces communautés échangent et confrontent ainsi leurs projets politiques respectifs qui sont issus d'univers cognitifs souvent opposés.

En somme, ces croyances, partagées par des communautés, définissent les actions jugées souhaitables au plan politique. Mais surtout :

[...] le processus de construction d'une matrice cognitive est par là même un processus de pouvoir par lequel un acteur fait valoir et affirme ses intérêts propres. Une relation circulaire existe en effet entre logiques de sens et logiques de pouvoir, au travers de laquelle c'est l'acteur qui construit du sens, qui prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie, le référentiel ou le paradigme devenant légitimité par l'effet de cette stabilisation des rapports de force (Muller et Surel 1998 : 51-2).

En redéfinissant des problèmes ou en élaborant des solutions, les acteurs s'adonnent à un processus de production de sens qui est à la fois un processus de prise de pouvoir. On cherche ainsi à imposer une vision du

monde pour la traduire politiquement. De même, ce travail cognitif permet de déterminer les acteurs légitimes de l'action publique. Par exemple, l'articulation de la réforme de la *Loi sur les normes du travail* autour de la conciliation travail-famille a donné l'occasion à des groupes de femmes de prendre part aux discussions. À l'inverse, le paramétrage par l'État de l'enjeu sur les agences de placement temporaire a eu pour effet d'exclure des acteurs traditionnels du marché du travail, en l'occurrence les syndicats. Ces dynamiques cognitives révèlent, depuis un certain temps, un nouveau partage du territoire public dans le domaine du travail.

---

*En somme, aussi bien les échecs que les succès permettent d'expliquer l'évolution des politiques publiques*

---

Par ailleurs, un problème a plus de chance d'atteindre les sphères politiques si une solution et une mobilisation y sont rattachées par une communauté qui se fait l'interprète d'un domaine politique (Muller et Surel 1998 : 52). Ce travail de rapprochement et de promotion des idées défendues par une communauté politique revient aux entrepreneurs politiques, c'est-à-dire à des individus ou des organisations qui investissent énergie, ressources et temps pour l'atteinte de leurs objectifs. Cette dynamique caractérise également nos trois cas : la réforme du *Code du travail* est le cheval de bataille des centrales syndicales depuis les années 1980 ; ABE, avec l'appui de plusieurs organisations, investit la scène publique depuis de nombreuses années pour initier une réforme de la *Loi sur les normes du travail* ; quant au Comité de travail sur les agences de placement temporaire, il est issu des revendications de longue date sur l'égalité de traitement portées par ABE et le CQMMF. Ce travail de diffusion des idées sur une longue période est crucial, puisque les nouvelles solutions apparaissent rarement de façon soudaine. Elles sont le fruit d'un travail d'apprentissage (Sabatier et Jenkins-Smith 1993).

Ce processus appelle des stratégies particulières de la part des communautés et des entrepreneurs politiques, dont la diffusion et la mise en commun des idées. La tournée des régions par ABE auprès de groupes communautaires et la consultation des syndicats, lors de la réforme de la *Loi sur les normes du travail*, avaient justement pour objectif de générer une mobilisation autour de leurs revendications. De la même façon, la réforme du *Code du travail* a donné lieu à de multiples échanges entre les organisations syndicales pour arriver à une série de propositions conformes aux valeurs de la communauté et suffisamment réalistes pour aller chercher l'appui du législateur.

3. Le simple fait d'identifier des problèmes et de développer une mobilisation autour d'alternatives n'est pas suffisant en soi pour expliquer la

construction des politiques publiques. Ces dynamiques doivent se conjuguer avec un changement d'ordre politique (Kingdon 1984). Les communautés se doivent ainsi d'analyser la conjoncture politique : le gouvernement au pouvoir et ses orientations, le ministre responsable des dossiers (réceptivité, pouvoir au sein du parti), le moment de la réforme (proximité d'une élection, présence de dossiers plus urgents), etc.

Sans une lecture stratégique de cet environnement politique par les acteurs sociaux, plusieurs réformes n'auraient jamais vu le jour. Par exemple, lors des réformes du *Code du travail* et de la *Loi sur les normes du travail*, une série de gestes politiques posés en temps opportun contribue à expliquer l'évolution de ces dossiers : réactivation de revendications de longue date par les acteurs sociaux ; mise en relief de problèmes (précarité du marché du travail, pauvreté) qui légitiment les propositions défendues (couplage de solutions à des problèmes) ; pressions sur un parti politique pour qu'il inscrive la réforme du *Code du travail* et de la *Loi sur les normes du travail* à son programme ; élection de ce parti et intensification des pressions par les acteurs sociaux sur le gouvernement et les différents ministres du Travail pour mettre en branle ces réformes, etc.

Mais les pressions des groupes d'intérêts n'expliquent pas tout. Les acteurs gouvernementaux jouent un rôle déterminant. La volonté d'un ministre influent d'initier une réforme, sa sensibilité aux discours, valeurs et revendications des acteurs sociaux, sa capacité à construire une sous-communauté pour négocier un compromis prenant acte des oppositions soulevées et des confrontations au sein du gouvernement pour redéfinir certains projets de loi, sont parmi les éléments importants à considérer.

Ainsi, la conjonction des trois champs (problèmes, solutions, politique) a permis, en 2001 et 2002, l'ouverture d'une fenêtre politique donnant lieu à la réforme du *Code du travail* et de la *Loi sur les normes du travail*. En ce qui concerne le Comité sur les agences, une fenêtre est entrouverte. Que manque-t-il? Un événement déclencheur? Une volonté politique? Seule une analyse de la suite des événements nous permettra de répondre à ces questions.

---

*Les différentes plates-formes n'auront d'effets véritables que si elles sont l'objet d'une appropriation par les acteurs étatiques et non-étatiques*

---

Le processus de construction des politiques publiques, tel que proposé par Kingdon 1984, et Muller et Surel 1998, et illustré par nos trois cas, montre bien le rôle central qu'y joue l'État, mais aussi les acteurs sociaux, véritables entrepreneurs politiques. Mais plus encore, l'étude comparée de la révision du *Code du travail* et de la *Loi sur les normes du travail* et du Comité de travail

sur les agences de placement temporaire révèle le processus évolutionniste des politiques publiques (John 1998). Plus précisément, il s'agit du processus de sélection au cours duquel certaines idées sont retenues, alors que d'autres sont abandonnées. Ce processus sous-tend une dynamique d'apprentissage alors que les acteurs modifient leurs préférences et adhèrent à de nouvelles alternatives politiques en phase avec le contexte social, économique ou politique. Des idées, parfois marginales, finissent ainsi par s'imposer sur les autres. C'est en partie ce phénomène que nous observons dans les politiques du travail examinées dans cet article.

Dans les trois réformes présentées, les voies proposées pour redéfinir la relation d'emploi (revoir les notions de salarié et d'employeur et prohiber les disparités de traitement fondées sur le statut d'emploi) n'ont pas eu de suite, même si elles ont été soutenues par plusieurs acteurs sociaux. Les opposants, issus des sphères économique et étatique, sont trop nombreux et leur position légitimée par le discours de la compétitivité et de la nécessité de maintenir le cap sur le contrôle des dépenses publiques. En revanche, d'autres idées qui s'éloignent de cette plate-forme plus traditionnelle ont eu plus de succès auprès de l'État. Par exemple, sans qu'il soit possible de parler de politiques du travail au-delà de l'emploi, la légitimité de formes non marchandes de travail gagne en reconnaissance lors de la réforme de la *Loi sur les normes du travail* (notamment avec l'augmentation du nombre d'absences permises pour raisons familiales). Ces résultats permettent d'entrevoir l'émergence, ou du moins l'ouverture et l'intérêt, pour un nouveau référentiel de la protection sociale des travailleurs. Ce qui sera d'autant plus plausible si les acteurs sociaux se mobilisent autour de ce référentiel.

En somme, aussi bien les échecs que les succès permettent d'expliquer l'évolution des politiques publiques. La plate-forme reposant sur une adaptation du droit du travail a certes connu un succès mitigé; elle semble néanmoins servir de tremplin pour agir sur d'autres plates-formes.

## Conclusion

Il existe certainement un lien entre les plates-formes suggérées dans la littérature pour répondre aux problèmes d'adéquation des politiques publiques face aux transformations du marché du travail et les processus sociaux susceptibles de faire émerger des réformes de ces politiques. Et ce lien, c'est l'acteur. Les différentes plates-formes n'auront d'effets véritables que si elles sont l'objet d'une appropriation par les acteurs étatiques et non-étatiques, soit parce qu'ils contribuent à les définir, soit parce qu'elles leur fournissent des éléments de définition du problème ou de génération des solutions. Les expériences étudiées nous enseignent aussi que les plates-formes qui nourriront les projets de réforme doivent être explicitement liées à des valeurs plus fondamentales - la justice sociale, l'équité ou le travail

décent - pouvant stimuler la formation de coalitions plus larges d'acteurs, au-delà des intérêts particuliers poursuivis par chacun, tout en étant opposables au discours économique mobilisé par d'autres acteurs.

L'importance de l'acteur étant posée, reste la question de l'identité des acteurs qui influenceront la réforme d'une politique donnée. Ici aussi, la nature des enjeux - c'est-à-dire la définition des problèmes et des solutions ou, plus largement, la plate-forme choisie - déterminera les acteurs du jeu, justifiera la mobilisation de certains et le rôle central assumé par d'autres. Deux des exemples traités montrent que les projets de réforme des politiques du travail, portant sur des enjeux aussi centraux que la protection des travailleurs atypiques par des normes minimales du travail et l'encadrement des activités des agences de placement temporaire, ne résultent pas d'interactions ayant cours uniquement entre les acteurs institutionnalisés du système de relations du travail. D'autres acteurs interviennent, autrement institutionnalisés et disposant de stratégies et moyens d'action différents. On peut penser que tel serait le cas si un projet de constitutionnalisation des droits économiques et sociaux faisait l'objet d'un processus social de mobilisation : les acteurs du jeu déborderaient largement du cadre des acteurs traditionnels du monde du travail, pour inclure notamment des groupes défendant les droits des femmes, des immigrants et des personnes assistées sociales. La possibilité des acteurs institutionnalisés d'infléchir de tels projets de réforme, en particulier les organisations syndicales, tiendra à leur capacité de coalition avec ces autres acteurs. En ce sens, il y a un lien évident entre les réformes des politiques publiques et le nécessaire renouveau syndical.

Mais l'acteur, c'est aussi l'État. Le pouvoir d'impulsion - le *leadership* - qu'il peut jouer est fondamental, en particulier lorsqu'il y a confrontation entre les acteurs sociaux dans l'arène publique et que le consensus est impossible. Il est bien plus qu'un acteur neutre, un simple lieu d'échange. Il est décideur et mobilise son autorité soit pour trancher, soit pour faire avancer ses idées, son programme. Ce pouvoir d'impulsion sera d'autant plus nécessaire lorsqu'un projet exige une refonte plus fondamentale, telle que le proposent certaines plates-formes dans la première partie de cet article. Mais cet acteur est aussi multidimensionnel : législateur, employeur et protecteur du droit *via* ses fonctions judiciaires. Il lui est donc possible d'agir sur plusieurs fronts, bien que ces rôles multiples soient quelquefois source de contradictions, comme en témoigne de façon éloquente la réforme du *Code du travail*.

Les politiques du travail émanent rarement de la seule volonté de l'État, tels que l'illustrent plusieurs des cas étudiés dans cet article. Elles sont généralement impulsées par des acteurs sociaux. L'État n'en demeure pas moins central dans cet exercice et son adhésion à certaines idées plus qu'à d'autres favorise l'adoption de politiques publiques.

## Notes

- 1 Ce texte s'inscrit dans un projet de recherche intitulé *Travail vulnérable et nouveaux modes d'organisation des entreprises et de l'État : enjeux pour le droit du travail et de la sécurité sociale*, subventionné par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH).
- 2 Pour une description détaillée des plates-formes exposées ici, consulter : Vallée (2005).
- 3 *Déclaration universelle des droits de l'homme*, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. N.U. A/810 (1948), art. 22 à 26.
- 4 (1976) 993 R.T.N.U. 3.
- 5 [1976] R.T. Can. N° 46.
- 6 L.R.Q., c. C-12 (ci-après citée « Charte »).
- 7 Gosselin, C. *Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429, par. 96.
- 8 *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R. 1985, ch. H-6.
- 9 *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.1985, ch. O-9, modifiée par *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R., 1985, ch. I (5<sup>e</sup> supp.), art. 180.2; *Loi d'exécution du budget de 2006*, L.C. 2006, ch. 4, art. 178, 180 et 181.
- 10 *Loi sur l'assurance-médicaments*, L.R.Q., c. A-29.01 (ci-après citée : « LAM »).
- 11 *Loi sur l'assurance-emploi*, L.R.C., c. E-5.6.
- 12 *Loi sur l'assurance parentale*, L.R.Q., c. A-29.0.11, adoptée en 2001 et entrée en vigueur en 2006 (ci-après citée : « RAP »).
- 13 Précité, note 12.
- 14 *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64, art. 2097.
- 15 *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., c. N-1.1, art. 96 et 97 (ci-après citée : « LNT »).
- 16 *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, art. 45 et 45.2 (ci-après cité : « CT »).
- 17 L.R.C. (1985) c. L-2 (ci-après cité : « CCT »).
- 18 En particulier, la partie patronale demande au législateur d'exclure la sous-traitance des dispositions prévoyant le transfert de l'accréditation et de la convention collective lors de concessions partielles d'entreprise.
- 19 En particulier, la création d'une instance à un seul palier, la Commission des relations du travail, en remplacement de la structure précédente à deux paliers (Bureau du commissaire du travail et Tribunal du travail) afin d'établir des politiques d'interprétation et d'intervenir rapidement et efficacement pour régler tous les aspects d'un problème de relations du travail (CEQ, CSD, CSN, FTQ, 1999).
- 20 Au bas de l'échelle est un groupe populaire pour la défense des travailleuses et travailleurs non syndiqués.
- 21 À l'époque, le gouvernement attendait les recommandations du comité d'experts chargé de se pencher sur les besoins de protection sociale des personnes vivant une situation de travail non traditionnelle.
- 22 Ci-après cité : « le Comité ».
- 23 La FFQ est représentée à ce comité par le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT).
- 24 Un rapport conjoint a été remis au ministre du Travail par ABE, la FFQ et le CIAFT et un second rapport, par ACSESS.
- 25 L'État est ici compris comme l'ensemble des services généraux d'une nation et le gouvernement comme le pouvoir politique ; les organes de ce pouvoir (exécutif, législatif) - (Le nouveau Petit Robert de la langue française, 2008).

## Bibliographie

- Arthurs, H.W. 2006. *Équité au travail – Des normes du travail fédérales pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Ressources humaines et Développement des compétences, Canada.

- Au bas de l'échelle, Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail et Fédération des femmes du Québec. 2007. « Rapport sur les pratiques contractuelles de l'industrie du placement temporaire », Présenté à Monsieur David Whissell, ministre du Travail, Montréal.
- Bernier, J., G. Vallée et C. Jobin. 2003. *Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnelle ; Rapport final du Comité d'experts chargé de se pencher sur les besoins de protection sociale des personnes vivant une situation de travail non traditionnelle*, Gouvernement du Québec.
- Bernstein, S. 2006. « Mitigating Precarious Employment in Quebec: The Role of Minimum Employment Standards Legislation », dans L.F. Vosko (éd.), *Precarious Employment: Understanding Labour Market Insecurity in Canada*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press : 221–40.
- Blais, F. 2001. *Un revenu minimum garanti pour tous : Introduction aux principes de l'allocation universelle*. Montréal: Boréal.
- Bouchard, G. et C. Taylor. 2008. *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Gouvernement du Québec.
- Bourgault-Côté, G. 2007. « Québec appelé à encadrer les agences de placement de personnel ». *Le Devoir* (Montréal) le mercredi 4 juillet, Les Actualités, A2.
- CEQ, CSD, CSN et FTQ. 1999. *Réforme du Code du travail. Demandes de la partie syndicale*. Conseil fédéral de la CSN.
- Charest, J. et L. Morissette. 2002. « L'État et les enseignements du Code du travail », dans *Le nouveau marché du travail remet-il l'État québécois en question? Cahier du programme d'études sur le Québec*, Université McGill, N° 22 : 4–11.
- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) (2003a), *Après 25 ans. La Charte québécoise des droits et libertés – Volume 1 Bilan et recommandations*. Bibliothèque nationale du Québec.
- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) (2003b), *Après 25 ans. La Charte québécoise des droits et libertés – Volume 2 Études*. Bibliothèque nationale du Québec.
- D'Amours, M. 2006. « Les lois du travail et les travailleurs atypiques ». Montréal : School of Community and Public Affairs, working paper.
- Fudge, J., E. Tucker et L.F. Vosko. 2002. *Le concept légal de l'emploi: la marginalisation des travailleurs*, Commission du droit du Canada.
- Jackman, M. et B. Porter. 1999. *L'égalité matérielle des femmes et la protection des droits sociaux et économiques en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ottawa: Condition féminine Canada - Les femmes et la Loi canadienne sur les droits de la personne : recueil de rapports de recherche en matière de politiques, septembre.
- Jeammaud, A. 2000. *Quelles perspectives pour le droit du travail?*, non publié, 24 pages.
- John, P. 1998. *Analysing Public Policy*. London et New York : Pinter.
- Kerschen, N. 1997. « Individualisation des droits et maintien des solidarités », dans *Modernisation et amélioration de la protection sociale*, Bulletin luxembourgeois des Questions sociales (4) : 113.
- Kerschen, N. 2003. « Vers une individualisation des droits sociaux. Approche européenne et modèles nationaux », *Droit social* 2 : 216.
- Kerschen, N. 2008. « Pour une autre approche du modèle danois », *Travail, Genre et Société*. 19 : 177.
- Kingdon, J.W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York : Harper Collins Publishers.
- Langille, B. 2002. « Labour Policy in Canada – New Platform, New Paradigm », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques* vol. XXVIII, (1) : 133–42.



- Lippel, K., S. Bernstein et K. Messing. 2004. « Travail atypique » : Protection légale des conditions minimales d'emploi et de la santé, Rapport final soumis au FQRSC dans le cadre du programme d'Actions concertées *Le travail atypique, la mutualisation du risque, la protection sociale et les lois du travail*. Université du Québec à Montréal (UQAM).
- Ministère du Travail. 2002. « Revoir les normes du travail du Québec : Un défi collectif », Gouvernement du Québec.
- Morin, J.-Y. 1987. « La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne », *Revue juridique Thémis* 21 : 25.
- Muller, P. et Y. Surel. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Éditions Montchrestien.
- Morissette, L. 2006. *Le processus de régulation des politiques publiques du travail : le cas de la réforme de l'article 45 du Code du travail au Québec*. Université de Montréal, École de relations industrielles, Thèse de doctorat.
- Morissette, L. 2008. « La négociation d'une loi : frontière poreuse entre négociations intra-organisationnelle et inter-organisationnelle », *Négociations* 1 : 89.
- Murray, G., C. Lévesque et G. Vallée. 2000. « The Reregulation of Labour in a Global Context: Conceptual Vignettes from Canada », *The Journal of Industrial Relations (JIR)* 42 (2) : 234.
- November, A. et G. Standing (éd.). 2003. *Un revenu de base pour chacun(e)*. Genève: Bureau international du travail.
- Prémont, M.-C. 2002. *Le régime général d'assurance médicaments du Québec : un exemple concret du partenariat public-privé dans le domaine de la santé*, Mémoire présenté à la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, mars.
- Régie des rentes du Québec (R.R.Q.). 2003. *Document de consultation : Adapter le Régime des rentes aux nouvelles réalités du Québec*, Gouvernement du Québec.
- Régie des rentes du Québec (R.R.Q.). 2008. *Document de consultation : Vers un Régime des rentes du Québec renforcé et plus équitable*, Gouvernement du Québec.
- Rocher, G. 2004. « La « fabrique » de la loi à l'épreuve de la démocratie Décréter, consulter, négocier... », *Négociations* 1.
- Sabatier, P.A. et Jenkins-Smith H.C. 1993. « The Advocacy Coalition Framework. Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners », dans P.A. Sabatier et H.C. Jenkins-Smith (éd.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, San Francisco, Oxford : Westview Press.
- Standing, G. 2002. « Enquêtes sur la sécurité des personnes : vers un indicateur du travail décent », *Revue internationale du travail* 141, (4) : 487.
- Stone, D. 2001. *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New-York et London : W.W. Norton & Company.
- Supiot, A. (dir.). 1999. *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*. Paris : Flammarion.
- Vallée, G. 1999. « Pluralité des statuts de travail et protection des droits de la personne : quel rôle pour le droit du travail? », *Relations industrielles* 54 (2) : 277.
- Vallée, G. et J. Charest. 2001. « Globalization and the Transformation of State Regulation of Labour: the Case of Recent Amendments to the Quebec Collective Agreement Decrees Act. » *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 17 (1) : 79.
- Vallée, G. 2005. *Pour une meilleure protection des travailleurs vulnérables : des scénarios de politiques publiques*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP)/Canadian Policy Research Networks (CPRN), Collection sur les travailleurs vulnérables, N° 2.
- Vallée, G. et D. Gesualdi-Fecteau. 2007. « La constitutionnalisation du droit du travail : une menace ou une opportunité pour les rapports collectifs de travail? », *Les Cahiers de Droit* 48 (1-2) : 153.

Copyright of Canadian Public Administration is the property of Blackwell Publishing Limited and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.