

Les lois du travail et les travailleurs atypiques

Martine D'Amours

Université Concordia

Version provisoire du 28 novembre 2006

1) OBJET ET OBJECTIF DU WORKING PAPER

L'objet de ce WP est d'analyser en quoi les lois du travail s'adaptent ou non aux nouvelles réalités du marché du travail, et particulièrement à la prolifération des statuts d'emplois atypiques, souvent associés à la précarité. Le cas étudié est celui d'une importante réforme de la Loi sur les normes du travail intervenue en 2002, au terme d'une mobilisation de groupes issus de la société civile. Ces groupes ont indéniablement influencé le contenu de la réforme, qui contient plusieurs améliorations à l'égard des travailleurs pauvres, mais presque rien à l'égard des travailleurs atypiques. Nous nous proposons ici d'expliquer le processus ayant conduit à la réforme de la Loi sur les normes du travail, ainsi que ses résultats, en prenant pour angle d'approche la question de l'emploi atypique.

2) LA PROBLÉMATIQUE ET LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DE LA LOI SUR LES NORMES DU TRAVAIL

Au Québec et au Canada comme dans plusieurs autres pays, le cadre législatif protégeant les travailleurs s'est fortement développé dans l'après-guerre, au moment où dominait l'emploi salarié typique. Ainsi, le travailleur visé par les lois du travail est un travailleur **subordonné**, travaillant de façon **permanente** et à temps **complet** pour un seul employeur, **dans l'entreprise de cet employeur**. Or, depuis le milieu des années 1970, un nombre croissant de travailleurs déroge à ce modèle. Plus du tiers de la main-d'œuvre québécoise et canadienne occupe aujourd'hui un emploi atypique ou cumule plusieurs emplois atypiques. Nous incluons sous ce terme l'emploi permanent à temps partiel, l'emploi temporaire (contractuel, occasionnel, saisonnier) à temps complet ou à temps partiel et le travail indépendant (ou autonome) à temps plein ou à temps partiel.

Ces formes d'emploi atypiques sont **en général** plus précaires que l'emploi typique, la précarité étant définie par quatre caractéristiques : l'insécurité du lien d'emploi, un moindre contrôle sur les conditions de travail et de rémunération (souvent associé au fait de ne pas être syndiqué), une moindre couverture par les lois du travail et les régimes de protection sociale, une faible rémunération (Vosko, 2006). En parallèle, on assiste à l'augmentation du nombre de travailleurs **typiques** qui sont précaires: ils travaillent à temps complet pour un seul employeur et il n'y a pas de date de fin d'emploi prévue, mais le revenu qu'ils en tirent avoisine le seuil de la pauvreté et leurs avantages sociaux sont faibles ou inexistant (Chaykowski, 2005).

Deux phénomènes se développent donc en parallèle: la croissance des formes atypiques (dont une bonne part sont précaires) au détriment de l'emploi typique et la détérioration « de l'intérieur » de l'emploi typique, qui ne protège plus nécessairement contre la pauvreté. Dans ce WP, nous nous concentrerons sur l'enjeu de la protection

légale et sociale des travailleurs atypiques. De manière générale en effet, le droit du travail, les régimes de protection sociale de même que le contenu des conventions collectives sont mal adaptés à la réalité du travail atypique et, plus généralement, si on l'envisage sous l'angle du « cycle de vie » (« life course »), à la trajectoire professionnelle des travailleurs « mobiles ». Le plus souvent les travailleurs autonomes sont complètement exclus par les lois, régimes de protection et conventions collectives, alors que les salariés atypiques sont plus ou moins bien couverts, « plus » si on parle des travailleurs à temps partiel, « moins » si on parle des travailleurs temporaires.

Dans les années récentes, deux pièces importantes de la législation du travail –le Code du travail et la Loi sur les normes du travail- ont fait l'objet de réformes (respectivement en 2001 et 2002) et à diverses étapes, les propositions de réformes ont été soumises à la consultation publique. Dans chacun des cas, des acteurs sociaux ont tenté d'infléchir la réforme dans le sens d'une meilleure protection de ces travailleurs.

Dans le cas du **Code du travail** (encadrant l'accès à la syndicalisation), l'un des enjeux en regard du travail atypique résidait dans la question d'un éventuel élargissement de la notion de salarié pour y inclure l'entrepreneur dépendant économiquement d'un seul donneur d'ouvrage, ce qui aurait eu pour effet de lui donner accès à la syndicalisation. Cette proposition a toujours suscité des réactions opposées parmi les acteurs sociaux : promue par les syndicats et les groupes communautaires, elle a été dénoncée par les groupes patronaux. Les orientations ministérielles initialement présentées et une première version du projet de loi ont retenu cette proposition, mais le projet de loi final l'a abandonnée. Dans ce qui a été vu comme un « prix de consolation », le ministre du Travail s'est alors engagé à créer un comité d'experts chargé de formuler des recommandations sur les besoins de protection sociale des travailleurs en situation non-traditionnelle. Ce comité formé de trois universitaires (présidé par le professeur Jean Bernier de l'Université Laval) a été mis sur pied en mars 2002 et il a remis son rapport en février 2003. Nous y reviendrons.

Dans le cas de la **Loi sur les normes du travail**, l'un des enjeux importants concernait la possibilité d'interdire les disparités de traitement selon le statut d'emploi, et notamment la pratique, jusqu'ici légale, qui consiste à verser un salaire horaire inférieur à des travailleurs atypiques. Il faut dire ici quelques mots de cette loi qui est souvent qualifiée de « convention collective des non-syndiqués » puisqu'elle établit les normes de base en-deça desquelles aucun employeur (et aucune convention collective) n'a le droit d'aller. Autrement dit, cette Loi régit les travailleurs non-syndiqués (60% de la main-d'œuvre) mais, par ricochet, elle a aussi un impact sur la situation des travailleurs syndiqués. Ces normes concernent notamment le salaire minimum (dont le taux est fixé par règlement), la durée du travail, les congés fériés et les vacances, les congés parentaux, le droit de contester un congédiement injuste, etc. Le Québec se distingue des autres provinces canadiennes par la variété de ses normes (notamment le recours en cas de congédiement injuste) et par son salaire minimum plus élevé (à l'exception de la Colombie-Britannique et du Nunavut) (Trudeau, 2004)

Depuis sa première adoption en 1979 (en remplacement de la Loi sur le salaire minimum), la Loi sur les normes du travail (ci après LNT) a fait l'objet de deux réformes importantes, l'une en 1990 et l'autre en 2002. L'origine et le contenu de cette dernière réforme ont été fortement influencés par les demandes des mouvements sociaux, parmi lesquels Au bas de l'échelle fait figure de leader.

3 et 4) LES ACTEURS ET LEURS RÉALISATIONS

Un acteur issu de la société civile

Au bas de l'échelle (ci après ABE) est un groupe populaire de défense des droits des travailleuses et travailleurs non-syndiqués. Il orchestre des pressions politiques pour améliorer les droits de ces travailleurs mais leur offre aussi des services, notamment un service d'information téléphonique et des séances collectives d'information sur les lois du travail. Il coordonne le Front de défense des non-syndiqués, qui regroupe une trentaine d'organismes communautaires et syndicaux. Né en 1975, Au bas de l'échelle est considéré à juste titre dans le milieu communautaire et syndical comme le groupe spécialiste de la Loi sur les normes du travail

La question du travail atypique et précaire émerge dans les groupes communautaires et syndicaux durant les années 1980. Au bas de l'échelle publie un premier document sur la question en 1996 (*Attention! Travail précaire*). Son analyse et ses revendications d'alors sont alimentées par son service d'information téléphonique, qui reçoit environ 2 000 appels par année et lui donne le pouls des réalités vécues dans les milieux de travail. Le document de 1996 ciblait quatre types de situations : les mesures d'employabilité pour les sans emploi prestataires d'assurance-chômage ou d'assistance sociale, l'emploi à temps partiel, le travail temporaire dans les agences de placement, le travail autonome.

En 2000, ABE publie un autre document (*Une réforme en profondeur, c'est l'heure!*) qui réclame une réforme majeure de la LNT. La production d'un tel document exige un travail de longue haleine : formation d'un comité spécial regroupant des spécialistes de diverses disciplines, notamment des juristes spécialisés en droit du travail, consultations avec divers groupes partenaires (notamment les grandes organisations syndicales), discussions de chacune des revendications avec le conseil d'administration et avec l'assemblée générale des membres (200 individus provenant de diverses régions du Québec). Pour les leaders d'Au bas de l'échelle, il est essentiel d'impliquer dans le processus des travailleurs qui sont directement concernés par les problèmes, afin de ne pas adopter de positions susceptibles de générer de nouveaux problèmes, et de construire un consensus avec la base de l'organisme, qui sera ensuite appelée à appuyer les différentes actions proposées par l'organisme.

Une campagne réclamant une réforme en profondeur de la LNT

La démarche ayant conduit à la publication du document *Une réforme en profondeur, c'est l'heure!* aura duré plus d'un an au total.

Le document contient une soixantaine de revendications, dont six (6) ont été jugées prioritaires :

- l'égalité de traitement pour tous les statuts d'emploi (interdiction des disparités salariales selon le statut d'emploi; indemnité pour compenser l'absence d'avantages sociaux chez les travailleurs atypiques);
- la restriction du faux travail autonome (interdiction de forcer un travailleur à s'incorporer ou à signer un contrat d'entreprise pour conserver un emploi normalement salarié; présomption de salariat);
- la possibilité de se prévaloir du recours à l'encontre d'un congédiement sans cause juste et suffisante après un an de service continu (au lieu de trois ans);

- différentes mesures concernant la durée du travail et les congés (journée normale de 8 heures, possibilité de refuser de faire du temps supplémentaire, quelques congés payés pour maladie et pour responsabilités familiales);
- l'instauration d'un recours contre le harcèlement psychologique au travail;
- l'inclusion complète des gardiennes et des travailleuses domestiques dans la Loi.

Dès sa publication en 2000, le document est diffusé auprès des groupes communautaires et syndicaux, des élus et des médias. La ministre du Travail s'étant montrée ouverte à l'idée d'une réforme, ABE décide de lancer une campagne publique d'envergure. La campagne qui débute en février 2002 est construite autour de deux volets : le premier consiste à construire dans les mouvements sociaux et dans la société québécoise le consensus le plus large possible en appui aux six revendications prioritaires et le second, à interagir avec le politique afin d'influencer le contenu de la réforme dans le sens de ces revendications prioritaires.

Construire le consensus

La construction d'un consensus débute avec le processus de production du document d'analyse et de l'élaboration des revendications. Il s'agit d'un consensus à l'interne de l'organisme, mais aussi avec ses principaux partenaires, notamment syndicaux, et en dialogue avec des universitaires spécialistes du droit du travail. Dans un deuxième temps, le document est expédié à plus de 1 000 groupes populaires; des rencontres sont organisées avec les organisations syndicales, les regroupements d'organismes communautaires et différents organismes paragouvernementaux (Conseil permanent de la jeunesse, Conseil du statut de la femme, Office des personnes handicapées du Québec). Comme l'affirme l'une des organisatrices de la campagne, « il s'agissait d'inciter d'autres acteurs à s'impliquer dans la campagne et à demander les mêmes choses que nous ».

Le troisième temps réside dans la campagne elle-même. ABE libère alors l'une de ses organisatrices et embauche une porte-parole connue des médias et du grand public, Françoise David, initiatrice de la Marche des femmes contre la pauvreté en 1995 et de la Marche mondiale des femmes de l'an 2 000. Les deux femmes entreprennent une tournée des régions du Québec; dans chacune des régions, des « poteaux » ont organisé une assemblée publique, une conférence de presse et des interventions dans les médias. On demande aux citoyens d'envoyer une lettre au ministre reprenant les revendications prioritaires, d'écrire au journal local, de contacter le député. De nombreuses actions publiques sont organisées en coordination avec le Front commun des non-syndiqués. Entre le début de la campagne en février et l'adoption du projet de loi en décembre 2002, les demandes formulées par ABE sont l'objet d'une grande visibilité, notamment par l'intermédiaire des médias, qui sont en général favorables à la réforme.

Interagir avec le politique

L'interaction avec le politique débute très tôt dans le processus, alors que ABE envoie son document à tous les élus et rencontre les deux ministres du Travail successifs pour les convaincre du bien-fondé d'une réforme. Ce n'est qu'une fois constatée l'ouverture de ces ministres que l'organisme lance une campagne à l'échelle nationale : « on sent que ça vaut la peine de monter une campagne parce qu'il y aura fort probablement une réforme. »

La première réponse politique officielle arrive en mai 2002, avec le document de consultation *Revoir les normes du travail au Québec*, qui rend compte de la réflexion entreprise par le ministère du Travail en collaboration avec la CNT (organisme public voué à l'application de la Loi).

Revoir les normes du travail au Québec assigne 4 objectifs clé à la réforme:

- le renforcement du caractère universel de la loi (on propose d'accorder à tous les salariés agricoles le droit au salaire minimum, dont la grande majorité étaient exclus, et autres améliorations; on propose aussi des modalités visant un accès plus universel aux congés fériés, notamment pour les salariés atypiques);
- la conciliation du travail avec les responsabilités familiales et la vie personnelle (droit de s'absenter sans salaire pour maladie ou accident durant 26 semaines au lieu de 17; droit de s'absenter plus longtemps pour prendre soin d'un proche, sans salaire mais avec maintien des avantages sociaux; en regard des congés parentaux, harmonisation avec AE, maintien des avantages sociaux);
- la protection des salariés (bonification de la période de repos hebdomadaire; introduction du droit de refuser de faire du temps supplémentaire; diminution de 3 à 2 ans la durée de service continu requise pour contester un congédiement sans cause juste et suffisante; améliorer le recours à l'encontre d'une pratique interdite);
- la garantie du paiement du salaire minimum (aucun frais ne doit conduire à ce que le salarié reçoive moins que le salaire minimum; obligation de rembourser les frais encourus dans l'exercice de ses fonctions).

Le dépôt des orientations ministérielles sera suivi par des consultations publiques en mai 2002. ABE et le Front commun des non-syndiqués font une analyse très critique du document gouvernemental. Ils déplorent son silence sur plusieurs enjeux prioritaires, notamment le fait qu'il ne contient rien sur la précarisation du travail, sauf en ce qui a trait à une plus grande accessibilité aux congés fériés pour les travailleurs atypiques. La question des domestiques et gardiennes n'y est pas abordée; les propositions sur la durée du travail sont jugées incomplètes et insuffisantes; bref, seules les propositions relatives aux congés de maladie, congés parentaux et absences pour raisons familiales et à l'inclusion des travailleurs agricoles reçoivent l'appui de ces organismes, qui demandent en outre la bonification des certaines d'entre elles. Leur argumentaire est repris par d'autres groupes communautaires, syndicaux et paragouvernementaux.

Les organisations patronales ont aussi participé aux consultations, essentiellement pour s'opposer aux propositions de réforme, jugées trop généreuses et dangereuses pour la compétitivité des entreprises.

La deuxième réponse du politique intervient en novembre, avec le dépôt du projet de loi no 143 (Projet de loi modifiant la Loi sur les normes du travail), qui intègre plusieurs éléments proposés par Au bas de l'échelle et véhiculés tout au long de la campagne. Parmi ces éléments, mentionnons la clause sur le harcèlement psychologique, l'inclusion des domestiques, des gardiennes et des travailleurs agricoles, la bonification des mesures de conciliation travail-famille, l'accès aux congés fériés et l'allongement de la durée des absences pour maladie. Dans son mémoire présenté en décembre, ABE salue « le courage politique de cette réforme », tout en continuant de déplorer le manque de dispositions concernant le travail atypique et en réitérant ses autres revendications prioritaires.

Tout au long du processus, ABE a maintenu le dialogue avec le ministre du Travail et avec l'appareil politique, de même qu'avec les chefs des partis d'opposition. Bien plus, il a contribué à maintenir la pression nécessaire pour que le ministre puisse convaincre ses collègues de procéder à la réforme avant le congé des Fêtes et avant les élections attendues pour le printemps 2003. Devant l'éventualité d'un report de la réforme (ou même de son annulation par un éventuel nouveau gouvernement), ABE a organisé en décembre une campagne d'envoi de fax au bureau du Premier Ministre. Il a aussi assisté à l'adoption du projet de loi article par article, juste avant les Fêtes de Noël et réalisé sur place un certain nombre de gains supplémentaires, en discutant en coulisses avec un certain nombre de députés du parti au pouvoir et des partis d'opposition.

5) ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION

Un projet qui porte la marque des acteurs sociaux

Le projet de loi amendement la LNT a été adopté « in extremis » le 19 décembre 2002. Une lecture des principaux amendements révèle que le consensus construit par Au bas de l'échelle parmi différents acteurs de la société civile a indéniablement influencé le contenu de la réforme.

Cinq des six revendications prioritaires sont au moins en partie satisfaites :

- La transformation de postes salariés en « faux » travail autonome peut être en partie freinée par l'interdiction de transformer un salarié en travailleur autonome, à moins que celui-ci ne devienne un véritable indépendant (possibilité de contester le changement de statut);
- La possibilité d'exercer un recours à l'encontre d'un congédiement injuste est acquise après deux ans au service d'un employeur (au lieu de trois avant la réforme). ABE demandait de réduire ce délai à un an, comme dans le Code canadien du travail, mais il faut considérer le fait qu'une seule autre province canadienne bénéficie d'un tel recours, après 10 ans;
- La loi instaure de nouveaux congés permettant de mieux concilier travail et famille, la plupart sans solde mais avec maintien des avantages sociaux; elle introduit le principe du droit de refuser de faire du temps supplémentaire (même si ABE considère que ce droit intervient au bout d'un trop grand nombre d'heures de travail);
- La loi institue le droit à un milieu exempt de harcèlement psychologique et rend l'employeur responsable de prendre les moyens pour préserver ce droit (Le harcèlement est défini comme une conduite vexatoire répétée ou grave, hostile ou non désirée, portant atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychologique ou physique et générant un milieu de travail néfaste);
- Les domestiques, les gardiennes et la majorité des travailleurs agricoles sont désormais couverts par la loi; notamment, ces travailleurs ont maintenant droit au paiement du salaire minimum.

En outre, d'autres améliorations ont été introduites, notamment le fait que rien ne doit empêcher le salarié de toucher au moins le salaire minimum. Dans une analyse du rôle de la LNT dans la limitation de la précarité, la juriste Stéphanie Bernstein (2006) souligne deux éléments positifs de l'évolution de cette Loi, qui distinguent le Québec des autres provinces canadiennes : sa couverture qui devient de plus en plus universelle et le fait que les conventions collectives ne peuvent aller en-deçà des normes qu'elle édicte. Notamment, la clause sur le harcèlement psychologique fait d'emblée maintenant partie de toutes les conventions collectives.

La grande déception : le peu de gains en regard du travail atypique

Par ailleurs, la réforme n'a presque rien retenu des demandes concernant les travailleurs atypiques. Seules deux mesures les concernent directement : le calcul au prorata de l'indemnité pour les congés fériés et l'interdiction de transformer un salarié en travailleur autonome (par ailleurs, comme le souligne Bernstein 2006, rien n'interdit à un employeur d'exiger le statut de travailleur autonome comme condition pour contracter). Une clause datant de 1990 interdit la disparité salariale pour les travailleurs à temps partiel gagnant moins que le double du salaire minimum mais cette clause n'a pas été étendue aux autres statuts atypiques. Les disparités salariales selon la date d'embauche (communément appelées « clauses orphelin ») sont également interdites depuis 1999. La Loi n'apporte pas de réponse aux problèmes soulevés par la situation des travailleurs d'agence de placement ni de ceux des travailleurs temporaires et des « vrais » travailleurs autonomes, non plus que des travailleurs à temps partiel gagnant plus de deux fois le salaire minimum.

Sur ces questions, le ministre du Travail disait vouloir attendre les recommandations du Comité d'experts (Comité Bernier). Formé en mars 2002, celui-ci a remis son rapport en février 2003 (Bernier, 2003), soit deux mois après l'adoption de la Loi modifiant la LNT. Dans son rapport, le Comité formulait quatre blocs de recommandations, dont plusieurs reprennent les demandes des mouvements sociaux :

- élargissement de la notion de salarié pour y inclure les « faux » travailleurs autonomes;
- diverses mesures visant à assurer l'équité de traitement entre les travailleurs de divers statuts d'emploi;
- diverses mesures visant à assurer la protection sociale et la représentation collective des travailleurs d'agence;
- mise sur pied d'un régime-cadre permettant la représentation collective des travailleurs autonomes.

Sans surprise, dans la phase de consultations ayant suivi son dépôt, ce rapport a été applaudi par les syndicats et les groupes communautaires et rejeté en bloc par les regroupements d'employeurs. Le gouvernement libéral élu en 2003 n'a pas encore donné de réponse au Rapport Bernier mais les suites à y donner font partie des Orientations ministérielles 2005-2008.

Quelques facteurs explicatifs

L'analyse des deux composantes de la campagne explique en partie son succès. Le patient travail de construction d'un consensus parmi différents acteurs de la société civile par le groupe Au bas de l'échelle et son interaction constante avec l'appareil politique (non seulement le ministre, mais certains sous-ministres et hauts fonctionnaires) ont porté fruit. Rappelons que le groupe est intervenu à toutes les étapes du processus : constitution du dossier, formulation des revendications et identification de six demandes prioritaires, interventions à toutes les étapes de consultation, présence lors de l'adoption de la loi... Ces deux dimensions sont d'ailleurs interreliées : la qualité et l'ampleur du consensus sur le terrain ont facilité la tâche du ministre du Travail et certaines actions (notamment l'envoi de fax au bureau du premier ministre à la toute fin de la campagne) sont venues appuyer directement.

Invitée à expliquer son succès à influencer la réforme, l'une des organisatrices cite la qualité de la mobilisation, autour d'une porte-parole connue et estimée des médias et du grand public, mais aussi le contexte pré-électoral, jugé favorable. Par opposition, la Marche mondiale des femmes de l'an 2 000 avait aussi été une grande mobilisation d'un ensemble d'acteurs de la société civile mais le contexte politique n'était pas favorable et la Marche s'est traduite par des gains négligeables. Elle évoque aussi le fait que la réforme était portée par un ministre senior, influent au sein du gouvernement et qui était déterminé à procéder à une réforme significative de la Loi. Elle mentionne enfin la couverture favorable dans les médias, plus facile à obtenir quand il s'agit d'améliorer le sort du « petit » travailleur non-syndiqué plutôt que celui des travailleurs syndiqués ou, à l'opposé, celui des assistés sociaux.

Comment se fait-il que ces divers éléments n'aient pas débouché sur une plus grande prise en compte dans la loi des réalités vécues par les travailleurs atypiques et cela en dépit du fait que ABE et les autres groupes de la société civile aient répété qu'une réforme qui passerait à côté de la réalité des emplois atypiques passerait à côté de l'essentiel?

Bien sûr, le ministre attendait les recommandations du Comité d'experts chargé d'étudier la situation des travailleurs atypiques, mais cela demeure une explication technique. Par ailleurs, comme l'ont bien révélé les réactions au Rapport Bernier, les acteurs sociaux sont profondément divisés sur cette question, mais ils l'étaient aussi sur les matières qui ont fait l'objet de la réforme, comme ils le sont en général quand il est question de hausser le salaire minimum. Alors comment expliquer que les groupes communautaires et syndicaux appuyant la plate-forme d'ABE aient réalisé des gains significatifs sur l'ensemble de leurs demandes, à l'exception précisément de celles concernant le travail atypique?

Nous proposons quelques pistes d'explications autour de trois points : la nature des problématiques visées, l'absence d'acteur collectif représentant les travailleurs atypiques, l'absence de cadre législatif leur permettant de se constituer en acteur.

Premièrement, on peut penser qu'il a été relativement plus facile pour le gouvernement d'aller de l'avant avec les éléments de réforme qui touchent des problématiques documentées et pour lesquelles des politiques existent déjà. D'emblée, le document ministériel *Revoir les normes du travail au Québec* situe la réforme non seulement dans le cadre de l'objectif principal de la LNT (« établir des conditions minimales de travail afin d'éviter l'exploitation et la marginalisation d'une partie de la main-d'œuvre à trop faible pouvoir de négociation ») mais établit un lien avec les orientations gouvernementales en matière de lutte à la pauvreté, de politique familiale et de politique sur la ruralité. Il n'est donc pas étonnant que les éléments visant le soutien des travailleurs à faible revenu (notamment ceux touchant le salaire minimum), l'inclusion des catégories exclues (domestiques et gardiennes), l'ajout de congés facilitant la conciliation du travail avec les responsabilités familiales et de mesures favorisant le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre agricole aient été retenues par le Ministre. En outre, la question des congés parentaux a été l'un des rares éléments à avoir fait l'objet d'un large consensus à l'échelle de la société, ce qui s'est traduit par l'entrée en vigueur en janvier 2006 d'un Régime québécois d'assurance parentale, couvrant tous les travailleurs, peu importe leur statut d'emploi. Par comparaison, les réalités du travail atypique sont encore difficiles à saisir, même par les acteurs sociaux : il ne s'agit pas seulement de pauvreté ou même de précarité, mais bien de nouvelles

trajectoires qui impliquent la mobilité des travailleurs; l'action publique nécessaire requiert plus que des aménagements à la marge.

Deuxièmement, si les acteurs traditionnels du marché du travail (milieux d'affaires d'un côté, organisations syndicales de l'autre) comptent des travailleurs atypiques parmi leurs rangs, leur but premier n'est pas de regrouper des travailleurs atypiques. C'est là un objet annexe à leur action principale, plus ou moins fortement développé selon les milieux et selon les conjonctures. Par exemple, certains syndicats sont très préoccupés par la question, alors que d'autres continuent de traiter les atypiques comme des travailleurs de seconde zone; quant aux regroupements de gens d'affaires, ils tendent à voir les travailleurs autonomes comme des entrepreneurs au même titre que les autres. En fait, il existe peu d'acteurs collectifs dont la spécificité est de regrouper des travailleurs qui ne correspondent pas au modèle de l'emploi standard, et cela, dans le but d'améliorer leurs conditions de travail. Une recherche exploratoire menée auprès d'une soixantaine d'associations regroupant des travailleurs autonomes témoigne d'un éclatement entre plusieurs associations à faible membership, dont plusieurs n'ont pas nécessairement pour but de défendre les conditions de travail. Cet éclatement est à l'image de la diversité des réalités recouvertes par l'appellation de travail indépendant ou autonome et aux représentations qui associent le travailleur autonome à un entrepreneur prospère, alors que 40% des travailleurs autonomes canadiens sont des « working poor » et qu'à l'autre bout du continuum, une frange de travailleurs autonomes très qualifiés ou de professionnels libéraux s'en tirent mieux que les salariés.

Troisièmement, le cadre juridique ne facilite pas l'émergence d'interlocuteurs représentant cette catégorie de travailleurs. Il est bien connu que le régime de représentation dominant en Amérique du Nord (le monopole de représentation syndicale à l'échelle de l'entreprise) ne favorise pas le regroupement de travailleurs qui peuvent passer d'un employeur à l'autre au sein du même secteur et que les formes alternatives de représentation (sur la base de l'occupation ou du territoire) sont l'exception. Là où il existe un cadre législatif permettant l'émergence d'acteurs collectifs aptes à négocier les conditions de travail de leurs membres, comme c'est le cas dans le secteur culturel, les choses sont davantage susceptibles de bouger. Une centaine d'ententes collectives ont été signées dans ce secteur et même si elles sont loin de comporter les mêmes avantages que les conventions collectives conclues en vertu du Code du travail, il s'agit de l'un des rares modèles, avec celui du secteur de la construction, qui permette la représentation des travailleurs atypiques. La mise sur pied en 2004 d'un Secrétariat et d'un Comité permanent à la condition socioéconomique des artistes a favorisé la discussion entre les associations du secteur, dans le but de proposer des solutions au déficit de protection sociale de leurs membres.

6) UN CAS DE CO-PRODUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES?

En quoi l'analyse de cette réforme de la LNT permet-elle de faire avancer notre réflexion sur la co-production des politiques publiques? D'abord pouvons-nous parler de co-construction?

L'analyse de ce cas met d'abord en évidence le rôle de groupes de la société civile dans la construction de problèmes sociaux et de propositions alternatives. Le service d'information téléphonique opéré par Au bas de l'échelle (qui, rappelons-le, reçoit plus de 2 000 appels par année) lui permet de saisir rapidement les nouvelles réalités présentes sur le marché du travail. C'est par ce biais que l'organisme a pu documenter

les réalités du travail atypique, notamment le faux travail autonome et la problématique des travailleurs des agences de placement. C'est parce que 42% des dossiers ouverts à ABE entre avril 1999 et mars 2000 portaient sur le harcèlement psychologique que l'organisme a réclamé et obtenu une intervention gouvernementale en la matière : formation d'un comité interministériel en 1999 puis inclusion dans la LNT (et dans toutes les conventions collectives) d'un droit à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique. Les problèmes sociaux, mais aussi les pistes de solutions, sont produits par l'interaction entre deux types de savoirs : le savoir des activistes d'Au bas de l'échelle et celui des universitaires spécialistes des diverses thématiques concernées.

Notre analyse met aussi en lumière le rôle de groupes de la société civile dans l'élaboration du contenu des politiques publiques. Comme nous l'avons exposé, la réforme de la LNT en 2002 a repris plusieurs des demandes véhiculées par ces groupes, mais davantage celles visant la réduction de la pauvreté et la conciliation travail-famille (des problématiques qui sont à l'ordre du jour gouvernemental depuis plusieurs années) que celles touchant les travailleurs atypiques. Compte tenu du fait que la LNT institue des normes auxquelles nul ne peut déroger, les améliorations récentes auront un effet d'entraînement sur l'ensemble des milieux de travail. De la même manière, une éventuelle inclusion dans la LNT de l'interdiction des disparités de traitement selon le statut d'emploi aurait pour effet d'étendre cette interdiction aux conventions collectives. Comme l'explique Trudeau (2004), en intervenant de façon plus marquée pour renforcer les normes incluses dans les politiques publiques, l'État reconnaît implicitement les limites de la négociation collective (notamment la difficulté de regrouper et de représenter certains types de travailleurs) et il impose aux parties un certain nombre de règles du jeu.

Ce pouvoir d'influencer ces règles du jeu s'est exercé par une forme de coopération conflictuelle, de la part d'acteurs sociaux qui sont habituellement exclus des structures de concertation qui se sont développées au Québec à partir des années 1980. Sur la thématique du travail, les structures de partenariat sont tripartites (État, patronat, syndicats) et les groupes communautaires ont été admis comme partenaires seulement au sein des instances dédiées à la formation de la main-d'œuvre, parce que certains d'entre eux jouent un rôle important en termes de développement de l'employabilité et de réinsertion des chômeurs sur le marché du travail. A contrario, les groupes de femmes et les groupes communautaires ne sont pas invités à siéger à l'instance de concertation animée par le ministère du Travail, le Conseil consultatif sur le travail et la main-d'œuvre. Une exception à cette règle générale, le ministre du Travail a mis sur pied un comité de travail sur les agences de placement dont font partie ABE et une représentante de la Fédération des femmes du Québec, les représentants des agences de placement, mais non les syndicats! Il serait sans doute pertinent que les groupes communautaires ayant une expertise sur le front du travail fassent partie des instances de concertation mais cette éventuelle participation posera une fois de plus la question des ressources qu'elles mobilisent au sein des organismes vs les gains qu'ils peuvent en escompter.

Exclus de la majorité des instances de concertation sur la thématique du travail, regroupant des travailleurs non-syndiqués qui n'ont pas le pouvoir que confère le droit de faire grève, les groupes mobilisés autour de la plate-forme d'Au bas de l'échelle ont opté pour une stratégie de coopération conflictuelle, en utilisant le puissant levier de l'opinion publique, alimentée par une couverture médiatique favorable. Face aux regroupements patronaux, le discours d'ABE est nettement conflictuel, opposant les

travailleurs précaires aux employeurs et cette opposition présente dans le processus entourant la réforme s'est prolongée dans les consultations ayant suivi l'adoption du Rapport Bernier. Face à l'appareil politique, la stratégie a alterné entre la revendication/pression/dénonciation des insuffisances des projets proposés et la coopération basée sur une certaine confiance mutuelle et fournissant au ministre, qu'on croyait convaincu et capable d'agir, l'appui public qui l'aiderait à faire adopter la réforme.

Références

Bernier, Jean, Guylaine Vallée et Carol Jobin (2003). *Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnelle*. Québec : ministère du Travail, février.

Bernstein, S. (2006). « Mitigating Precarious Employment in Quebec: the Role of Minimum Employment Standards Legislation », In Vosko, L. F. *Precarious Employment*. Montréal et Kingston, McGill et Queen's University Press, pp. 221-240.

Chaykowski, R. (2005). Non-standard Work and Economic Vulnerability. Research Report, 3, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, March.

Trudeau, G. (2004). "Les normes minimales du travail: bilan et éléments de prospective" in Boivin, J. (dir). Introduction aux relations industrielles. Montréal, Gaëtan Morin éditeur, pp. 161-191.

Vosko, L. F. (ed) (2006). *Precarious Employment*. Montréal et Kingston, McGill et Queen's University Press.