

## Relations industrielles Industrial Relations



# Santé et sécurité du travail au Québec: le défi de la concertation patronale - syndicale

Micheline Plasse

Volume 42, Number 3, 1987

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/050335ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/050335ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Plasse, M. (1987). Santé et sécurité du travail au Québec: le défi de la concertation patronale - syndicale. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 42(3), 544–565. <https://doi.org/10.7202/050335ar>

### Article abstract

This article shows the response of the Quebec labour actors to the implantation of the Act Respecting Occupational Health and Safety. The author uses a policy analysis approach to demonstrate the distinctive behaviour of management and unions to both the regulatory elements and the constitutional elements of the law.

In fact, the article confirms the hypothesis that the socio-organizational dynamics are much more problematic in the implantation of the constitutional elements of the law: the new principles of prevention, paritarism, workers' participation, as well as agreement among management, unions and workers to take themselves in charge. The article also confirms the hypothesis that the management and unions are less reluctant regarding the regulatory aspects of the law: norms, rules of conformity, the function of inspection, in sum all that is likely to be brought before administrative courts.

The paper shows that the insecurity of each party explains this distinctive behaviour. The regulatory elements of the law are in fact in continuity with the past, that is to say with the laws and rules of conformity that existed before the reform. The constitutional elements of the law, on the other hand, are new and require a change in attitude by each actor concerned. Management must overcome its fears of the consequences of participation and accept the principle that the implication of workers and unions is good for management of health and safety and is good also for the management of the enterprise. The same is true for unions: they must overcome both their fears of participation and their passivity. The unions have in fact a tendency to wait for the intervention of the state to solve their problems. As a result, workers are not as yet present in the process. There are information and training gaps to fill. The law is, in short, an innovative and demanding reform for all concerned actors. This reform requires both reformulation and redistribution in the roles of each. The article concludes by asking the fundamental question: do the labour actors have enough maturity to take up and accept this tremendous challenge?

# ***Santé et sécurité du travail au Québec***

## ***Le défi de la concertation patronale-syndicale***

**Micheline Plasse**

*Cet article porte sur la réponse du milieu du travail à la mise en oeuvre de la Loi sur la santé et la sécurité du travail. Dans une perspective d'analyse des politiques, l'article montre que cette loi contient deux types principaux de politique, l'un réglementaire et l'autre constitutionnel. Les éléments constitutionnels de la loi, ceux qui changent les règles du jeu en matière de santé et de sécurité du travail, se heurtent à des difficultés de mise en oeuvre plus complexes au sein des groupes d'intérêts que les éléments réglementaires de la loi. Ces derniers, règles et normes de conformité auxquelles doivent se soumettre ces groupes, s'incrivent plutôt dans une logique de continuité et ne présentent pas de graves difficultés de mise en oeuvre.*

Le régime québécois de santé et de sécurité du travail repose sur deux lois fondamentales: d'abord sur la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, adoptée en décembre 1979, qui fait office de loi-cadre, et ensuite sur la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, adoptée en 1985, qui régit le système d'indemnisation des victimes de lésions professionnelles<sup>1</sup>.

La *Loi sur la santé et la sécurité du travail* constitue cependant la pièce maîtresse de ce régime parce qu'elle modifie en profondeur les règles du jeu qui prévalaient jusqu'en 1979. Cette loi mise, en effet, sur la participation des employeurs, des travailleurs et des travailleuses et de leurs associations, sur la parité patronale-syndicale, sur la concertation de tous les milieux intéressés et sur la décentralisation des services et des décisions.

La *Loi sur la santé et la sécurité du travail* précise par ailleurs que la pierre angulaire de ce champ d'activités ne repose plus dorénavant sur la

---

\* PLASSE, M., Agent de recherche et de planification socio-économique, Commission de la santé et de la sécurité du travail, Montréal.

<sup>1</sup> *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., c. S-2.1; *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.Q. 1985, c. 6.

réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles mais plutôt sur leur prévention. L'article 2 de la loi consacre ce dernier principe en déclarant que l'objectif ultime de la loi doit être l'élimination à la source des dangers<sup>2</sup>.

En définitive, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* innove surtout parce qu'elle s'appuie sur les capacités des milieux de travail à solutionner leurs problèmes, à «se prendre en charge»: «plutôt que de prétendre régler les problèmes à la place des citoyens impliqués, il (l'État) s'emploiera à mettre à la disposition de ces derniers les outils et les moyens leur permettant de trouver eux-mêmes les solutions»<sup>3</sup>.

La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, qui régit tout le domaine de la réparation des lésions professionnelles, reprenait ces principes de prise en charge en plus d'accorder une place privilégiée à la réadaptation du travailleur.

Dans une perspective d'analyse des politiques, le présent article porte sur la réponse que les groupes d'intérêts patronaux et syndicaux ont donné au premier volet de cette réforme en matière de santé et de sécurité du travail, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*.

Pour ce faire, cet article comprend quatre parties:

- un bref résumé des principales composantes de cette loi;
- des éléments d'analyse nécessaires à la compréhension de la «loi» prise au sens de «politique»;
- une partie décrivant les deux principaux types de politique que contient la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*: une politique réglementaire cohabitant avec une politique constitutionnelle;
- une partie portant sur la réponse que les parties patronale et syndicale ont donnée à ces deux types de politiques.

## LA RÉFORME EN QUESTION

La loi<sup>4</sup> met à la disposition des milieux de travail deux types de moyens pour atteindre ses fins. D'abord des moyens incitant à la prise en charge:

<sup>2</sup> «La présente loi a pour objet l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs.»

<sup>3</sup> Gouvernement du Québec, *Livre blanc sur la santé et la sécurité du travail*, octobre 1978, p. 12.

<sup>4</sup> «La loi» ou la LSST désignera dorénavant dans cet article la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. «La Commission» ou la CSST désignera la Commission de la santé et de la sécurité du travail, l'organisme paragouvernemental maître-d'oeuvre de l'application de cette loi.

elle crée la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) qu'elle dote d'un conseil d'administration paritaire (formé du président-directeur général de la CSST, de sept représentants patronaux et de sept représentants syndicaux); elle prévoit la mise sur pied d'associations sectorielles paritaires dans les secteurs d'activités économiques, la mise sur pied de comités de santé et de sécurité paritaires et la création de la fonction de représentant à la prévention au sein des établissements ainsi que la mise sur pied de comités de chantier et la création de la fonction de représentant à la prévention sur les chantiers de construction<sup>5</sup>.

Ensuite, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* prévoit la mise en place ou la reconduction de règlements auxquels doivent se conformer les milieux de travail. C'est la partie «normative» du régime qui permet à la CSST de s'assurer que les lois, les règlements et les normes relatifs à la prévention sont respectés dans les établissements et sur les chantiers de construction. Les employeurs se conforment à ces obligations en élaborant un «programme de prévention» prévu à l'article 99 de la loi.

Cette législation mise donc avant tout sur la prévention et sur la participation de tous dans les milieux intéressés et, au premier chef, sur les capacités des parties patronale et syndicale à trouver des terrains d'entente. Dans cette optique, les aspects réglementaires normatifs de la loi viennent en second lieu et constituent la dimension «contrôle» de la démarche globale de prévention.

Le cadre d'analyse utilisé dans cet article montre que la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* doit d'ailleurs être comprise sur la base de cette distinction entre ses éléments normatifs et incitatifs<sup>6</sup>.

---

5 Les associations sectorielles paritaires sont des corporations au sens du *Code civil* créées suite à une entente entre une ou plusieurs associations d'employeurs et une ou plusieurs associations syndicales appartenant au même secteur d'activités. Elles ont pour principal objet de fournir aux employeurs et aux travailleurs appartenant au secteur d'activités qu'elles représentent des services de formation, d'information, de recherche et de conseil. Le représentant à la prévention choisi parmi les travailleurs devient dans l'établissement une personne-ressource privilégiée pour les autres travailleurs en matière de santé et de sécurité du travail. Le chapitre IV de la loi décrit les fonctions et pouvoirs des comités de santé et de sécurité, le chapitre V ceux du représentant à la prévention et le chapitre VI ceux des associations sectorielles. Le chapitre XI contient les dispositions particulières relatives aux chantiers de construction.

6 Cet article est tiré de la thèse de doctorat de l'auteure: *La Loi sur la santé et la sécurité du travail: une analyse de sa mise en oeuvre* (thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, Département de science politique, 1986). L'auteure tient ici à remercier le professeur-chercheur, Jacques Léveillé, qui a dirigé cette thèse ainsi que Me Jean-Louis Bertrand, secrétaire général de l'Institut de recherche sur la santé et la sécurité du travail, pour ses commentaires. Me Bertrand, à titre de vice-président de la CSST, a été l'un des principaux maîtres d'oeuvre de la mise en oeuvre de la LSST.

## LE CADRE D'ANALYSE

Le cadre utilisé pour appréhender notre objet d'analyse repose sur les travaux de trois principaux chercheurs: d'abord sur les travaux de Theodore J. Lowi, qui présentent une typologie des politiques gouvernementales, et ensuite sur les travaux de Haroun Jamous et de Robert H. Alford, qui, chacun à leur façon, fournissent des éléments complémentaires sur les politiques «réformistes», celles qui changent les règles du jeu dans un champ d'activité<sup>7</sup>.

Le modèle typologique part d'abord de la conception du rôle de l'État. Ainsi, selon que l'État exerce une coercition sur la «conduite» ou sur «l'environnement des conduites» des individus et des groupes<sup>8</sup> et que cette coercition s'exerce plus ou moins directement, il faudra distinguer quatre types de politiques: distributive, réglementaire, redistributive et constitutionnelle.

Les politiques distributives confèrent des bénéfices à des individus ou à des groupes pris individuellement (exemple: les décisions concernant les subventions discrétionnaires accordées au cas par cas); les politiques réglementaires imposent des contraintes à des individus ou à des groupes (exemple: règlements sur le transport aérien, la publicité); les politiques redistributives transfèrent des ressources de groupes à groupes (exemple: les programmes sociaux); les politiques constitutionnelles changent des règles du jeu dans un domaine d'activités (exemple: une loi établissant un repartage de pouvoir entre les différents groupes d'intérêts).

Lowi précise par ailleurs que toute politique gouvernementale contient des mesures ayant certains impacts distributifs, redistributifs, réglementai-

---

7 Pour plus de détails sur les travaux de ces chercheurs, voir: Theodore J. LOWI, «American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory», *World Politics*, vol. 16, juillet 1964, pp. 677-715; «Distributive, Regulations, Redistribution: the Functions of Government», dans Randall B. RIPLEY (Ed.), *Public Policies and their Politics*, New York, W.W. Norton, 1966; «Decision-Making Vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy», *Public Administration Review*, vol. XXX, n° 3, mai/juin 1970, pp. 314-324; «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, vol. XXXII, n° 4, 1972, pp. 298-310; Haroun JAMOUS, *Contribution à une sociologie de la décision: la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, Centre national de la recherche scientifique, 1968, 171 p.; Robert H. ALFORD, *Health Care Politics-Ideological and Interest Group Barriers to Reform*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1975, 294 p.

8 Exemple de coercition directe et immédiate sur la «conduite» d'individus: la coercition prévue en matière de respect des règles de la circulation routière; exemple de coercition indirecte s'exerçant sur «l'environnement des conduites»: la variation du taux d'escompte qui influence les taux d'intérêt. Un tel changement aura des effets différents sur les groupes et les citoyens selon les actes qu'ils posent ou non (achat, emprunt hypothécaire, prêt personnel, etc.).

res et constitutionnels. Mais, selon son modèle, il faut néanmoins préciser qu'une politique gouvernementale s'apparente surtout à un ou certains types de politique plus qu'à d'autres.

Selon ce modèle, chaque type de politique correspond à une organisation spécifique des groupes d'intérêts concernés: «My argument is that each type of policy, when properly classified will tend to be associated with a distinctive «arena of power» with its own characteristic political process and power structure»<sup>9</sup>.

Ce modèle fait donc une place privilégiée à l'analyse du comportement des groupes d'intérêts durant la phase de mise en oeuvre d'une politique. Cette analyse devrait ainsi précéder toute interprétation des résultats d'une évaluation d'impact de la politique étudiée.

L'approche de Lowi a donc été choisie parmi plusieurs modèles d'analyse existant parce que cet auteur demeure celui qui a poussé le plus loin l'effort de systématisation des différentes politiques gouvernementales<sup>10</sup>. Ce cadre d'analyse permet en l'occurrence de faire ressortir la dualité de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* en mettant en évidence les caractéristiques spécifiques aux deux principaux types de politique auxquelles elle s'apparente. Les travaux de Jamous et Alford complètent le modèle de Lowi en insistant sur les difficultés que rencontrent les gouvernements à mettre en oeuvre des politiques qui changent les règles du jeu dans un domaine d'activités et en insistant sur le fait qu'une loi ne met pas fin aux conflits entre les groupes d'intérêts, mais en détermine plutôt la poursuite.

### **LA LOI SUR LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL: UNE COHABITATION DE POLITIQUES RÉGLEMENTAIRES ET CONSTITUTIONNELLES**

Les analystes des politiques touchant les conditions de vie classent généralement la politique de santé et de sécurité du travail dans la catégorie

9 Theodore J. LOWI, «Public Policy and Bureaucracy in the United States and France», *Comparative Public Policies, New Concepts and Methods*, vol. 4, 1978; et «The State in Politics — An Inquiry into the Relation between Policy and Administration», texte dactylographié et non daté fourni par Lowi à l'auteur de cet article.

10 Voir notamment les travaux des auteurs suivants: Thomas R. DYE, *Policy Analysis*, University of Alabama Press, 1976; V. Judith MAY et Aaron B. WILDAVSKY, *The Policy Cycle*, Beverly Hills, London, Sage Publications, 1979, 332 p.; Daniel A. MAZMANIAN et Paul A. SABATIER, *Implementation and Public Policy*, Glenview, Illinois, Scott Foresman and Company, 1983, 299 p.; John BRIGHAM et Don W. BROWN, *Policy Implementation—Penalties or Incentives*, Beverly Hills/London, Sage Publications, 1980, 271 p.; William N. DUNN, *Public Policy Analysis — An Introduction*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1981, 388 p.; Charles S. PRIGMORE et Charles R. ATHERTON, *Social Welfare Policy*, D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts, 2nd édition, 1986, 258 p.

des politiques «réglementaires sociales»<sup>11</sup> au même titre par exemple que les politiques environnementales et de protection des handicapés. Cette désignation ne rend cependant pas bien compte de la véritable nature de la loi-cadre québécoise en matière de santé et de sécurité du travail. À la lumière du cadre d'analyse utilisé pour cet article, cette loi s'apparente principalement à deux types de politiques: réglementaire et constitutionnelle. La politique, ou la réforme ou la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, trois termes qui se confondent ici pour les besoins de cet article, appartient en effet à deux types de politiques:

- *au type réglementaire*: par ses normes de conformité auxquelles doivent se soumettre les milieux de travail. En vertu de ces règles d'obligation, les établissements feront l'objet d'une inspection. En cas de non-conformité, les mécanismes de poursuite et de sanction pourront s'appliquer. La partie normative du programme de prévention élaboré par les employeurs constitue la pièce maîtresse du champ réglementaire de la loi (articles 58 à 61). Ce sont essentiellement les matières qui se traitent devant les tribunaux qui exercent leur fonction d'adjudication;
- *au type constitutionnel*: par le changement des règles du jeu qui redéfinissent les rôles et les pouvoirs et qui consacrent et institutionnalisent de nouveaux principes de base: participation des employeurs et des travailleurs, prévention, prise en charge, parité patronale-syndicale et concertation. Le tableau 1 départage et schématise les principales composantes réglementaires et constitutionnelles de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*.

### Les groupes d'intérêts et les politiques réglementaires

Les politiques réglementaires décrètent des conditions spécifiques à l'exercice ou non d'une activité. Elles limitent ou, au contraire, accroissent les possibilités d'action de certains individus ou groupes. Ainsi, toute politique qui fixe des normes de conformité dans un champ d'activités quelconque s'apparente à cette catégorie.

Ces politiques s'appliquent à partir d'une règle générale pour tous et, à court terme, supposent un choix. Les aspects normatifs de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* s'apparentent à ce type de politique parce

---

<sup>11</sup> Voir à cet effet John MENDELOFF, *Regulating Safety: An Economic and Political Analysis of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge, Mass., The M.I.T. Press, 1979; T.F. SCHRECKER, *L'élaboration des politiques en matière d'environnement*, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1984, 124 p.

Tableau 1

**Les aspects réglementaires et constitutionnels  
de la Loi sur la santé et la sécurité du travail**

<i>Caractéristiques</i>	<i>Aspects réglementaires</i>	<i>Aspects constitutionnels</i>
Principe général	Dispositions normatives réglementaires anciennes et nouvelles décrétant les conditions d'exercice d'une activité, mais dans le sens de la <i>continuité</i> du champ réglementaire déjà existant	Dispositions énonçant des principes de base et des moyens d'actualiser ces principes, agissant ainsi dans le sens d'une <i>rupture</i> par rapport au <i>statu quo ante</i>
Mesures de la LSST	Toute disposition réglementaire, normative (mesures de sécurité, code de pratique, normes d'exécution) susceptible de faire l'objet de litige devant les tribunaux exerçant une fonction d'ADJUDICATION	Principes de base de la LSST appelant un repartage des rôles et des pouvoirs entre les groupes d'intérêts
Exemples	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normes et mesures préventives prévues au programme de prévention (art. 59, 1°, 2°, 3°, 4°, 5°)               <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>existantes</i>: ex.: règlements sur les établissements industriels et commerciaux</li> <li>– <i>nouvelles</i>: changements au Code de sécurité de la construction</li> </ul> </li> <li>• Droit de refus (art. 12)*</li> <li>• Droit au retrait préventif de la femme enceinte (art. 48)*</li> </ul>	Les principes de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• prévention</li> <li>• participation</li> <li>• parité</li> <li>• prise en charge</li> <li>• concertation</li> <li>• droit à l'information</li> <li>• droit à la formation</li> </ul>
Moyens d'actualisation de ces mesures	Application par la fonction d'inspection avec les mécanismes de poursuite et de recours qui y sont associés, fonction qui existait avant l'adoption de la LSST	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseil d'administration de la CSST (art. 141)</li> <li>• Association sectorielle de prévention (art. 98 à 103)</li> <li>• Comités de santé et de sécurité (art. 68 à 86)</li> <li>• Représentant à la prévention (art. 87 à 97)</li> <li>• Mise en place des services de santé (art. 107 à 136)*</li> <li>• Comité de chantier (art. 204 à 208)</li> <li>• Représentant à la prévention sur les comités de chantier (art. 209 à 215)</li> </ul>

\* Bien que nouveaux dans leurs principes, les droits de refus et de retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite ont été classés dans la partie réglementaire de la loi parce que celle-ci en précise d'une façon très détaillée les modalités d'application. Le raisonnement contraire prévaut pour le «programme de santé», un élément réglementaire du programme de prévention: nous l'associons en effet à la partie constitutionnelle de la loi pour deux raisons: 1° parce que ce programme doit être élaboré par un service à créer: le service de santé; 2° parce que la loi institutionnalise et généralise l'approche préventive plutôt que curative en matière de santé du travail.



qu'ils contraignent employeurs et travailleurs à se conformer à certaines règles. Les intérêts ainsi réglementés se rapportent généralement à un organisme clairement identifié et créé à des fins de contrôle, ici la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Selon le modèle d'analyse utilisé, le champ réglementaire correspond à une dynamique socio-organisationnelle qui s'apparente à la théorie des groupes de pression dans la société: c'est une aire où dominent les négociations privées et le marchandage et où les décisions aboutissent après un processus de réduction des demandes des divers groupes d'intérêts. Ce type de décision politique favorise la formation de coalitions qui varient au gré des enjeux, empêchant par le fait même la formation d'élites stables au sommet des groupes d'intérêts.

Sur la base d'une règle générale et applicable pour tous, c'est ici le domaine des décisions prises par la CSST et par les tribunaux avec leur processus de recours et de sanction. C'est donc le domaine du «cas par cas», du «cas d'espèce» qui ne remet pas fondamentalement en cause l'ensemble d'un système existant.

Les politiques réglementaires permettent que des sous-groupes d'intérêts se démarquent de leur association nationale d'appartenance en poursuivant des buts spécifiques à leurs secteurs, voire à la limite opposés ou contradictoires de ceux de leur association nationale. Généralement, les représentants des divers groupes d'intérêts touchés par ce type de décision se recrutent d'ailleurs au sein des instances intermédiaires (régionales ou sectorielles) des grands groupes nationaux.

Mais il en va autrement de l'organisation des groupes d'intérêts pour les politiques dites «constitutionnelles», celles qui changent les règles du jeu.

### **Les groupes d'intérêts et les politiques constitutionnelles**

Ces politiques mettent en place de nouvelles règles du jeu dans un champ d'activité donné. Les politiques constitutionnelles restent donc les politiques les plus controversées parce qu'elles modifient l'ordre établi. Dans cette perspective, ces politiques font oeuvre de textes fondamentaux au sens de «loi fondamentale» ou de «charte» car elles changent les caractéristiques du pouvoir dans un domaine d'activités. «... Rules that «work through» the environment, either by making services and facilities generally available or by rules that confer power or jurisdictions. These are referred to as rules about power or rules about rules.»<sup>12</sup>

12 Theodore J. LOWI, «The State...», *op. cit.*, p. 11.

Alford dénombre pour ce type de politique trois types d'intérêts structuraux de groupes:

- *les intérêts dominants*, qui refusent le changement au *statu quo* existant du fait qu'ils dominent ou contrôlent un système donné en vertu des règles existantes, ici les employeurs du fait qu'avant l'adoption de la loi ils contrôlaient le processus de décision au sein des établissements;
- *les intérêts «revendicateurs»* (challenging), qui contestent l'ordre établi et qui exigent des changements à cet ordre; ici les organisations syndicales qui ont demandé au gouvernement la mise en place des nouvelles règles du jeu;
- *les intérêts des «sans voix»* (repressed), dont les intérêts s'opposent aux intérêts dominants; ici les travailleurs et travailleuses qui, en dernier recours, doivent bénéficier des conditions prévues par ces nouvelles règles du jeu<sup>13</sup>.

Dans ce type de politique, les intérêts favorisés revendiquent dans le sens de la continuité du système existant, ce qui n'empêche pas les divergences entre sous-groupes sur des points secondaires. De même, les consensus entre groupes d'intérêts opposés restent difficiles à établir car les intérêts favorisés tendent à envisager les priorités de leur propre point de vue et sur la base de leurs intérêts spécifiques, d'où leur réticence à céder droits et privilèges acquis ou à accepter de profondes restructurations. Un champ d'activités peut ainsi comporter diverses formes d'enjeux: l'accès à certains statuts sociaux, la jouissance de certains biens, l'exercice d'un pouvoir, l'usage de certains instruments ou plus simplement la possession de certains droits ou de certains revenus. En raison des enjeux que ce type de politique comporte, elles ont un caractère fortement idéologique et préoccupent davantage les représentants oeuvrant au sommet des associations nationales.

### Les types d'enjeux et les types de politiques

En donnant un exemple concret, Lowi résume en ces termes comment les types d'enjeux ou les types de politiques déterminent les caractéristiques de la configuration des groupes d'intérêts:

---

<sup>13</sup> L'auteure inclut dans cette catégorie autant les travailleurs syndiqués que non syndiqués parce que la loi fait une place privilégiée à l'implication de tous les travailleurs à tous les niveaux de l'entreprise. Il reste toujours vrai d'affirmer que les travailleurs non syndiqués hésitent presque toujours à faire valoir leurs droits de peur des représailles de la part de leur employeur.

«Let us say, in brief, that on Monday night the big associations meet in agreement and considerable cohesion on «the problem of government», the income tax, the Welfare State. On Tuesday, facing regulatory issues, the big associations break up into their constituent trade and other specialized groups, each prepared to deal with special problems in its own special ways, usually along subject-matter lines. On Wednesday night still another fission takes place as the pork barrel and the other forms of subsidy and policy come under consideration. The parent groups and «catalytic groups» still exist, but by Wednesday night they have little identity. As Bauer, Pool and Dexter would say, they have preserved their unanimity through overlapping memberships. They gain identity to the extent that they can define the issues in redistributive terms. And when interests in issues are more salient in sectoral or geographic or individual terms, the common or generalized factor will be lost in abstractness and diffuseness.»<sup>14</sup>

Dans cette optique, les représentants du sommet des associations (ici patronale et syndicale) oeuvrent plutôt dans le domaine des politiques constitutionnelles qui démarquent généralement deux côtés clairement identifiés et qui concernent des contenus très idéologiques, ici les principes de base de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. En revanche, les représentants de groupes intermédiaires occupent des positions officielles reliées surtout à des questions de nature réglementaire. Ce phénomène explique en partie que des individus oeuvrant à ces niveaux se démarquent, voire s'opposent dans certains cas au discours et aux positions qui sont véhiculés par les instances nationales.

La partie qui suit veut illustrer cette situation et montrer comment les caractéristiques des groupes d'intérêts peuvent mieux se comprendre sur la base de cette dissociation entre les aspects réglementaires et constitutionnels de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (LSST).

## LA LSST: LES RÉPONSES PATRONALE ET SYNDICALE

### Techniques de recherches

À la lumière du cadre d'analyse utilisé, les informations recueillies pour l'analyse de la mise en oeuvre de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* proviennent de deux sources principales et complémentaires:

- de sources documentaires touchant directement le domaine étudié: documents légaux et gouvernementaux, mémoires et discours des milieux concernés, revues de presse, articles et volumes touchant le sujet;

---

<sup>14</sup> Theodore J. LOWI, «American...», *op. cit.*, pp. 709-711.

- d'entrevues (environ 80) en profondeur faites auprès des principaux responsables de la mise en oeuvre de la réforme au cours de l'année 1984: fonctionnaires de la CSST (cadres et professionnels), cadres et professionnels des départements de santé communautaire responsables de la composante santé et de cadres et professionnels oeuvrant au sein des associations sectorielles de prévention.

Le questionnaire permettant cette cueillette des données touchait les thèmes suivants: les problèmes, les objets et les causes de résistance rencontrés le plus souvent par les responsables de la mise en oeuvre de la loi auprès de leurs clientèles patronale et syndicale; les attentes et les critiques que ces clientèles énonçaient le plus souvent.

### **Réponse aux aspects réglementaires**

Le programme de prévention, que doivent élaborer les employeurs, constitue l'élément réglementaire par excellence de la loi. Les clientèles patronale et syndicale ont généralement réagi positivement à cet aspect de la loi. Tous les membres du conseil d'administration de la CSST (patronaux et syndicaux) en ont adopté et le principe et ses modalités d'application. Les entreprises tenues de se conformer à l'obligation d'élaborer un programme de prévention ont d'ailleurs rempli cette obligation pour une large majorité d'entre elles, comme le montre le tableau 2.

Les propos recueillis en entrevue auprès de nos interlocuteurs oeuvrant à tous les niveaux, dans divers organismes et dans toutes les régions corroborent ces données. Le jugement suivant résume assez bien d'ailleurs un point de vue que partage la majorité d'entre eux:

«Les employeurs ont assez facilement et assez rapidement accepté le programme de prévention, y compris les membres du conseil d'administration de la CSST. Les employeurs réalisent que ce programme leur permet de mieux organiser, donc de mieux gérer leurs activités reliées à la santé et à la sécurité du travail.»

### **La réponse aux aspects «constitutionnels»**

Les propos recueillis en entrevue de même que l'analyse du discours et des actions des parties patronale et syndicale sur les difficultés et sur les problèmes de mise en oeuvre de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* touchent essentiellement ses éléments de prise en charge, de parité et de participation: les témoignages suivants résument bien un consensus de pensée largement partagé par nos interlocuteurs de tous les niveaux décisionnels et dans toutes les régions du Québec:

«La prise en charge, la parité ne sont pas encore des choses faites. Les parties patronale et syndicale travaillent bien ensemble sur des questions de santé et de sécurité jusqu'au moment où il faut décider. Elles ont alors tendance à se servir de la CSST comme d'un décideur comme elles s'en remettent habituellement au gouvernement dans d'autres domaines.»

**Tableau 2**  
**Proportion d'établissements de plus de 20 travailleurs**  
**des groupes d'activités prioritaires ayant soumis**  
**un programme de prévention (1984)**

<i>Direction régionale</i>	<i>% du programme de prévention obtenu</i>
Abitibi-Témiscamingue	92
Bas-Saint-Laurent-Gaspésie	83
Côte-Nord	84
Estrie	97
Île-de-Montréal	78
Laval-Laurentides	79
Mauricie-Bois-Francs	87
Montérégie	96
Outaouais	74
Québec	89
Saguenay-Lac-Saint-Jean	95
Ensemble du Québec	86

*Source:* Gouvernement du Québec, Commission de la santé et de la sécurité du travail, *Rapport annuel 1984*, p. 40. Secteurs prioritaires des groupes I et II. *Groupe I:* Bâtiments et travaux publics; Industries chimiques; Forêts et scieries; Mines, carrières et puits de pétrole; Fabrication de produits en métal. *Groupe II:* Industries du bois (sans scierie); Industries de caoutchouc et des produits en matière plastique; Fabrication d'équipement de transport; Première transformation des métaux; Fabrication des produits minéraux non métalliques.

Les difficultés de mise en place des associations sectorielles paritaires et d'adoption du Règlement sur les comités de santé et de sécurité par le conseil d'administration de la CSST, deux éléments-clés permettant la prise en charge et la participation des travailleurs, illustrent cet état de fait.

Ainsi, en 1985, cinq ans après l'adoption de la loi, les parties patronale et syndicale ne s'étaient entendues que dans sept secteurs d'activités économiques sur la création d'une association sectorielle de prévention. Un seul de ces sept secteurs appartenait à l'un des deux groupes identifiés comme prioritaires. Les six autres secteurs d'activités avaient un point en commun: une tradition de dialogue et de fonctionnement paritaire. Les discussions

ayant trait à ce dossier ont été particulièrement difficiles pour les secteurs de la construction et des mines, en dépit ou plutôt à cause de l'existence d'associations nationales fortement structurées et regroupant l'ensemble des intervenants. Un certain déblocage est cependant survenu en 1986 puisque les parties patronale et syndicale de ces deux secteurs ainsi que de trois autres ont réussi à s'entendre<sup>15</sup>.

D'autre part, les représentants des parties patronale et syndicale siégeant au conseil d'administration et en comité *ad hoc* de la CSST ne se sont pas entendus sur l'adoption du Règlement sur les comités de santé et de sécurité. En 1983, presque quatre ans après l'adoption de la loi, la onzième version de ce règlement n'a pu être adoptée que sur division (la partie patronale votant contre) parce que le président-directeur général de l'époque, monsieur Robert Sauvé, a utilisé son droit de vote prépondérant, faisant ainsi pencher la balance du côté syndical. La partie patronale n'a jamais véritablement accepté que les représentants syndicaux appelés à siéger sur ces comités aient un pouvoir décisionnel sur certaines matières dont le choix du médecin responsable des services de santé, l'approbation du programme de santé, l'élaboration des programmes de formation et d'information au sein des entreprises et le choix des équipements de protection individuels. Les parties patronale et syndicale ne sont pas parvenues à s'entendre non plus sur les dispositions relatives aux comités de chantier et au représentant à la prévention pour le secteur de la construction. Le Règlement sur le représentant à la prévention pour les établissements est cependant en vigueur pour les groupes prioritaires I et II mais les parties patronale et syndicale ne se sont pas entendues sur un point fondamental de ce dossier, la formation à donner au représentant.

La mise en place des services de santé constitue aussi un autre exemple probant de la résistance patronale à l'égard de l'approche préventive en matière de santé. L'un de nos interlocuteurs oeuvrant au sein d'un département de santé communautaire et qui a suivi le dossier depuis le début exprime cette réalité en ces termes:

«La partie patronale tolère mais n'accepte pas encore le principe des services de santé publics et préventifs. Les employeurs sont mal à l'aise avec l'approche de la réforme qui prend l'environnement du travail comme cause principale des problèmes en santé et en sécurité du travail, à l'encontre de la politique traditionnelle qui prend les travailleurs comme cause.»

<sup>15</sup> De toutes les associations créées jusqu'en 1985, seule l'association du secteur Fabrication d'équipement de transport et de machines appartenait à un groupe prioritaire. Les autres appartenaient à des secteurs qui ont une tradition de paritarisme: Textiles primaires, Affaires sociales, Services automobiles, Transport et entreposage, Imprimerie et activités connexes, Administration provinciale. Depuis 1986 se sont ajoutées des associations pour les secteurs suivants: secteur Minier, Industrie chimique, Fabrication de produits en métal et électriques, Construction et Habillement.

Mais cette résistance patronale s'exprime différemment selon le niveau de représentation concerné. Ainsi, les propos recueillis en entrevue montrent que les niveaux intermédiaires ou près du terrain se préoccupent beaucoup moins des aspects idéologiques et politiques des questions:

«Nos discussions avec les experts patronaux spécialisés sur certains problèmes sont moins politiques. Les dossiers concrets permettent aux compétences sectorielles de s'exprimer. Ce n'est pas le cas des discussions en comités *ad hoc* du conseil d'administration de la CSST, où les participants sont beaucoup plus «politiques».

...

Les dossiers avancent plus facilement quand on discute avec les gens des établissements car ils sont là pour régler des problèmes. Ils ne défendent pas, comme les représentants des associations, des intérêts patronaux et ils sont plus intéressés à trouver des solutions à leurs problèmes.»

Le contenu des mémoires patronaux présentés en commission parlementaire lors de l'étude du projet de loi donnait d'ailleurs des indications allant dans le sens d'une résistance à tous les principes favorisant une gestion participative en matière de santé et de sécurité du travail. Cette opposition s'exprimait en ces termes: «Tout en exprimant notre accord sur les principes et les fondements logiques de la réforme envisagée, nous sommes en désaccord sur plusieurs moyens pour atteindre ces objectifs.»

Ces critiques provenaient surtout du Conseil du patronat du Québec (CPQ), de l'Association des mines et métaux du Québec (AMMQ), de la Chambre de commerce de la province de Québec et de l'Association des entrepreneurs en construction du Québec (AECQ) et présumaient déjà du comportement des élites patronales dans la phase de mise en oeuvre de la loi.

L'expérience vécue par les responsables de la mise en oeuvre de la loi montre cependant que les grosses entreprises réussissent beaucoup mieux à s'adapter, voire parfois à devancer les exigences qui leur sont demandées. Les difficultés d'application touchent surtout les petites et moyennes entreprises qui disposent de moins de ressources humaines, financières ou matérielles. Mais, de toute évidence, les principes de base de la loi s'actualisent beaucoup mieux là où le management favorise une gestion participative et là où la «qualité de vie au travail» constitue un élément-clé de la gestion.

À l'instar d'autres chercheurs,<sup>16</sup> les propos recueillis en entrevue montrent en outre que les parties ont plus de difficultés à s'entendre là où le dos-

16 Voir notamment Monique SOJCHER-ROUSSELLE, *Droit de la sécurité et de la santé de l'homme au travail*, Éditions Bruylant, Collection droit social, Bruxelles, 1979; Gérard HÉBERT, «Management et prévention des accidents du travail», *Relations industrielles*, vol. 31, n° 1, p. 20; Jacques GRAND'MAISON, *Des milieux de travail à réinventer*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1975.

sier de la santé et de la sécurité du travail relève surtout des directions du personnel plutôt que des directions responsables des opérations. Les questions de santé et de sécurité du travail sont alors surtout discutées lors du renouvellement des conventions collectives dans un climat tendu et conflictuel.

Il faut enfin signaler que les dispositions redistributives de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* placent les promoteurs de la LSST dans une position défensive. Tous nos interlocuteurs s'accordent pour dire que les patrons ont naturellement et constamment tendance à ramener le débat du côté de la réparation, laissant dans l'ombre les aspects reliés à la prévention et à la prise en charge. À cet égard, les plaintes les plus souvent énoncées touchent les coûts «prohibitifs» de l'indemnisation, les cas présumés de fraudes chez les travailleurs et le présumé laxisme de la CSST à l'égard des demandes des travailleurs.

Mais le changement des règles du jeu que sous-tend la LSST n'insécure pas seulement les patrons. Un tel bouleversement se heurte également à la résistance des syndicats dont les discours et les pratiques s'accordent mal avec des principes prônant la participation. Nos interlocuteurs constatent que cette résistance est plus marquée dans certaines centrales.

Les centrales syndicales québécoises ont en effet eu des difficultés à faire front commun à l'égard des principes de base de la loi<sup>17</sup>. Ainsi, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) et la Centrale des syndicats démocratiques (CSD) ont été moins réticentes que la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) à donner leur appui à la forme de gestion participative que sous-tend la loi<sup>18</sup>. La CSN a notamment débattu de la pertinence de sa participation au conseil d'administration de la CSST jusqu'en 1984 et a finalement opté pour siéger.

De façon générale, nos interlocuteurs s'entendent pour déplorer chez les syndicats une certaine passivité, voire un attentisme certain. Ils ont tendance, disent-ils, à s'en remettre trop exclusivement aux aspects réglementaires de la loi pour régler leurs problèmes. Les syndicats ont encore ce

17 Voir au sujet des difficultés d'entente entre les syndicats: Pierre GRAVELINE, *Revue Mouvements* (CEQ), mai 1984; Raymond HUDON, «La construction de solidarités nationales contre le mouvement syndical», *Politique*, automne 1983, n° 4, p. 146.

18 Voir à ce sujet pour la CSN: «Message du Comité exécutif aux militants et militantes de la CSN», *Le Devoir*, 14 juin 1983, p. 7. M. Pierre Paquette, président du Conseil central de Montréal, exposait récemment les grandes lignes de la philosophie de la CSN à cet égard: *Le Devoir*, 12 février 1987, p. 11, «Le management participatif et le syndicalisme». Pour la CEQ voir Robert Gaulin, «Les années difficiles qui nous attendent», CEQ, lettre adressée aux membres du Bureau national, 11 janvier 1982, p. 11.



réflexe de s'en remettre à la fonction d'inspection avant même de penser à une action de prise en charge. Nos interlocuteurs soulignent de plus que les demandes d'information et d'aide relatives à la loi viennent surtout du côté patronal et très peu du côté syndical.

Les craintes des syndicats à l'égard de la participation restent énormes<sup>19</sup>. Ce contexte ne favorise guère le renouvellement d'un discours et de pratiques qui reposent sur une tradition guerrière propre aux relations du travail nord-américaines. De l'avis de l'ensemble de nos interlocuteurs, ce contexte ne favorise pas non plus l'implication des travailleurs et des travailleuses qui restent encore trop peu formés et informés. Cette situation représente en fait la difficulté majeure, ainsi que le signalait Me Jean-Louis Bertrand, alors vice-président de la CSST:

«Traditionnellement au Québec, les revendications syndicales et patronales s'exercent par le biais d'affrontements plus ou moins longs entre les parties. Or, c'est à ces mêmes parties que le régime québécois de la santé et de la sécurité du travail propose la participation paritaire et la concertation en vue de réaliser l'objectif de la prévention. Nous devons donc compter avec une longue tradition de négociation. À cela s'ajoute l'influence d'une certaine idéologie politique qui tient pour anathème toute velléité de concertation entre les travailleurs, les employeurs et l'État.»<sup>20</sup>

### Éléments d'interprétation

Comme le présumait le cadre d'analyse, les élites patronales et syndicales discutent davantage des principes de la loi que de l'application des normes. Cette situation explique que certaines ententes sur les principes ont été possibles assez rapidement à des niveaux sectoriels ou locaux (exemple de la création de quelques associations sectorielles) alors que les débats idéologiques se situent surtout au sommet des associations et mettent davantage en lumière les éléments de divergence entre patrons et syndicats. Ce phénomène se comprend compte tenu que les principes de base de la LSST font une brèche importante dans le monopole des décisions patronales. Les droits à l'information et à la participation des travailleurs remettent en effet

19 Voir à ce sujet: Maurice LEMELIN, «Les syndicats et les expériences d'organisation du travail», dans *S'adapter à un monde en pleine évolution*, Travail Canada, pp. 113-123; Marcel SIMARD, «La santé et la sécurité au travail», *Revue Possibles*, vol. 9, n° 1, automne 1984; Gabriel GAGNON, «Le syndicalisme à l'épreuve du quotidien», *Revue Possibles*, vol. 9, n° 1, automne 1984, p. 7; Pierre-Éric TIXIER, «Management, participation et syndicalisme», *Sociologie du travail*, vol. XXVIII, n° 3, 1986, pp. 353-372.

20 Jean-Louis BERTRAND, «Les problèmes inhérents à la mise en place d'un nouveau régime de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles», allocution prononcée à Abidjan, en Côte d'Ivoire, en juin 1982 lors d'un séminaire de sensibilisation et de formation en santé et en sécurité du travail.

en cause le pouvoir de gérance des patrons et les obligent à composer avec des définitions qu'ils ne connaissent pas et qu'ils considèrent bien souvent comme opposées à leurs intérêts.

En revanche, les parties patronale et syndicale se sentent davantage à l'aise et sécurisées par les aspects réglementaires de la LSST avec leurs mécanismes d'application: inspections, sanctions, recours devant les tribunaux. Elles savent, par exemple, qu'elles peuvent porter en appel la décision d'un inspecteur. Mais ce caractère «fragmenté» des décisions réglementaires ne peut pas remettre fondamentalement en question un système existant. C'est, du point de vue patronal comme du point de vue syndical, une façon de préserver les acquis et de diminuer les zones d'incertitude.

D'autre part, les énoncés théoriques précisaient que les représentants des intérêts dominants (ici les patrons) auront tendance à vouloir perpétuer les conditions d'un système existant le plus longtemps possible. Pour échapper aux conséquences d'un changement des règles du jeu, ils tentent donc d'éviter, d'atténuer, de retarder ou de récupérer à leur profit les nouvelles conditions. Pour ce faire, ils disposent de plusieurs moyens dont la valorisation exagérée des aspects techniques dans les discussions controversées, la valorisation des aspects réglementaires des dossiers en utilisant la contestation judiciaire ou plus simplement l'utilisation des délais en ne décidant plus. Nos interlocuteurs ont d'ailleurs constaté que les syndicats ont tendance à se comporter de la même façon à l'égard des décisions qu'ils perçoivent comme menaçantes pour eux. Les exigences liées aux changements de mentalité et d'attitudes que sous-tendent les principes de base de la LSST restent très élevées du côté syndical comme du côté patronal et ceci, même si les syndicats ont agi à titre d'intérêts revendicateurs lors de l'adoption de la loi.

Le tableau 3 reprend ces éléments et schématise le comportement des groupes d'intérêts patronaux et syndicaux selon une différenciation entre les aspects réglementaires et constitutionnels de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*.

## CONCLUSION

Le modèle utilisé ici a permis de faire ressortir la dualité de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* en mettant en évidence les caractéristiques spécifiques aux deux principaux types de politiques auxquelles s'apparente cette loi. Une telle distinction permet de mieux comprendre les comportements des clientèles patronale et syndicale à l'égard des lois que la CSST administre.

Tableau 3

**Caractérisation des aspects réglementaire et constitutionnel de la LSST  
selon la configuration des groupes patronaux et syndicaux**

<i>Caractérisation</i>	<i>Politique réglementaire</i>	<i>Politique constitutionnelle</i>
Niveau de représentation des groupes d'intérêts	Intermédiaires, sectoriels et locaux: – patron: association sectorielle et/ou régionale – syndicat: fédérations et regroupements régionaux Coalitions variant au gré des enjeux	Élites du sommet des associations nationales Exemple: Ghislain Dufour pour le CPQ Louis Laberge pour la FTQ
Enjeux en question	Règles appliquées par les tribunaux dans le sens de la continuité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principes de base remettant en question le monopole de décision des patrons: rupture des règles du jeu</li> <li>• Craintes syndicales face à la participation</li> <li>• Mesures exigeant des deux côtés un changement d'attitude et de mentalité</li> </ul>
Types de relations entre les groupes d'intérêts	Domaine du marchandage, du «donnant, donnant»	Domaine des débats idéologiques, donc relations opposées et conflictuelles
Stratégie des groupes d'intérêts	Utiliser les pouvoirs normatifs de la CSST en matière d'inspection et utiliser les tribunaux pour trancher les litiges	Utiliser les aspects réglementaires et techniques ou simplement ne pas décider pour retarder, atténuer ou éviter la mise en oeuvre des nouvelles règles du jeu
Nature des critiques	Sur les modalités d'application: peuvent être diamétralement opposées, et reflétant les intérêts divergents des groupes en présence (exemple de l'inspection), les patrons la jugeant excessive, les syndicats insuffisante	Sur les fondements des principes et provenant surtout de groupes d'intérêts dont les acquis sont remis en question. Le groupe revendicateur (ici les syndicats) jugera généralement que l'application de la réforme ne se fait pas assez rapidement.

Ainsi, comment expliquer les charges à fond de train de la partie patronale à l'égard de la CSST et de la LSST dans son ensemble<sup>21</sup>? Pour répondre à cette question, il faut distinguer les critiques qui portent sur les aspects réglementaires de la loi de celles qui portent sur ses aspects constitutionnels. De plus, il faut comprendre que les critiques patronales les plus virulentes portent sur la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* qui régit le système d'indemnisation des travailleurs. Le patronat souhaite ardemment que les travailleurs en partagent les coûts financiers alors que les syndicats s'y refusent, invoquant qu'ils en défraient déjà les coûts humains et sociaux. En cette matière, nous nageons d'ailleurs en plein débat de type «redistributif».

La partie patronale, le groupe d'intérêt le plus susceptible de critiquer la LSST, se comporte d'une façon beaucoup plus discrète à l'égard de cette loi. Elle ne remet pas en question la nécessité de normes minimales et la nécessité de s'entendre avec la partie syndicale sur la façon d'appliquer ces normes. Les patrons souhaitent bien sûr que le gouvernement réduise le plus possible la réglementation et ils ne manquent pas d'en critiquer l'application. Les patrons, par ailleurs, savent que les mécanismes d'appel mis à la disposition des clientèles de la CSST leur permettent de négocier cette application.

En revanche, si les patrons ont résisté fortement aux principes de base de la LSST qui les incitaient à partager un certain pouvoir avec les travailleurs, ils résistent de moins en moins. Tout observateur averti pourrait même formuler l'hypothèse que le temps travaille en faveur du renforcement des principes de base de la LSST. Les mentalités patronale et syndicale ont de ce point de vue évolué de façon significative dans le sens d'une acceptation de la participation des travailleurs, de la prise en charge et du paritarisme comme guide de l'action. Ainsi, malgré l'apparence de précarité de la mise en oeuvre de la réforme dans ses principes de base, un long chemin a été parcouru.

De nombreuses réalisations au crédit des parties patronale et syndicale témoignent d'ailleurs avec éloquence de cette évolution. Ces réalisations sont moins susceptibles de faire les manchettes des journaux que les débats qui opposent ces deux groupes qui perçoivent leurs intérêts comme diamétralement opposés sur certaines questions. Mentionnons à ce titre le fonctionnement paritaire de la CSST, la création et le fonctionnement de l'Institut de recherche en santé et en sécurité du travail, le fonctionnement au sein

21 À ce titre, soulignons les propos virulents que tient régulièrement la Chambre de commerce de la province de Québec qui accuse la CSST d'entretenir par ses décisions et ses projets de règlement un préjugé favorable à la syndicalisation, de harceler les entreprises et de constituer une «supermachine bureaucratique investie du pouvoir tout-puissant».

de cet organisme du Conseil scientifique amenant une collaboration patronale-syndicale avec les chercheurs pour trouver des solutions à des problèmes concrets, la mise sur pied et le fonctionnement de treize associations sectorielles paritaires de prévention, la mise sur pied de programmes de formation au sein des institutions d'enseignement et au sein des associations patronales et syndicales, la tenue de nombreux colloques et rencontres qui ont permis de faire évoluer les mentalités, l'instauration d'une semaine nationale de la santé et de la sécurité du travail, le travail en commun dans les régions des parties patronale et syndicale avec les intervenants gouvernementaux sur certains problèmes concrets.

Le défi de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* s'inscrit en fait dans le défi de l'apprentissage de nouvelles formes de démocratie au Québec. Certains ont même parlé du défi de la maturité des Québécois. Car, en tout état de cause, cette réforme s'inscrit d'emblée dans l'évolution des rapports de travail et des mutations sociales et économiques à l'échelle mondiale, évolution qui milite en faveur d'une plus grande implication des travailleurs dans les décisions de l'entreprise.

Les transformations économiques, sociales et technologiques survenues au cours des dernières années exigent en fait des remises en question des deux côtés de l'actuelle «barricade» démarquant les positions des parties patronale et syndicale. Ces remises en question constituent les conditions préalables pour redonner aux travailleurs «sans voix», autant dans le domaine de la santé et de sécurité au travail que dans celui du travail lui-même, une dignité et un droit à l'expression.

Il faut donc se rappeler que la LSST, en établissant les conditions du paritarisme patronal-syndical, a donné aux parties des lieux de rencontre et les moyens de débattre des questions de santé et de sécurité du travail. Les milieux patronaux et syndicaux québécois ont en main un outil auto-réglementaire et de gestion participative sans précédent en Amérique du Nord qui pourrait leur permettre de corriger les abus pouvant exister dans le système (par exemple, pléthore et duplication de normes réglementaires, coûts financiers, humains et sociaux prohibitifs en matière de réparation), une tâche déjà en chantier d'ailleurs<sup>22</sup>.

Les milieux de travail ont en fait en main tout ce dont ils ont besoin pour faire de la «prévention», la seule solution valable dans ce domaine, comme dans toutes les questions touchant la santé et la sécurité des indi-

22 Citons à ce sujet l'exemple du comité de révision du Code de sécurité pour l'industrie de la construction qui travaille à rationaliser et à épurer l'ensemble de la réglementation existant dans ce secteur. L'Association sectorielle pour le secteur minier, en collaboration avec la CSST, fait un travail similaire pour le Règlement sur la salubrité et la sécurité dans les mines et les carrières.

vidus. Pensons ici à tous les coûts engendrés par les mauvaises conditions de vie à la maison, sur les routes, dans les sports, par l'environnement.

Enfin, pour conclure, qui sait si, à la longue, cette réforme profitera à des actions plus globales dans le sens d'une concertation entre patrons et syndicats vers une plus grande rentabilité et vers un accroissement de la responsabilité sociale de l'entreprise et des travailleurs. L'enjeu reste de taille car, comme le disait Jacques Grand'Maison, «c'est dans le secteur du travail que se façonnent d'une façon plus décisive les mentalités et les modèles sociaux. On pourrait faire la preuve par la négative que «l'homme exécutant», à son travail, sera souvent un citoyen dépendant, un consommateur «manipulable», un auditeur crédule, un spectateur non critique, bref un être socialement passif»<sup>23</sup>.

### ***Health and Safety in Québec: The Challenge of Union-Management Concertation***

This article shows the response of the Québec labour actors to the implantation of the *Act Respecting Occupational Health and Safety*. The author uses a policy analysis approach to demonstrate the distinctive behaviour of management and unions to both the regulatory elements and the constitutional elements of the law.

In fact, the article confirms the hypothesis that the socio-organizational dynamics are much more problematic in the implantation of the constitutional elements of the law: the new principles of prevention, paritarism, workers' participation, as well as agreement among management, unions and workers to take themselves in charge. The article also confirms the hypothesis that the management and unions are less reluctant regarding the regulatory aspects of the law: norms, rules of conformity, the function of inspection, in sum all that is likely to be brought before administrative courts.

The paper shows that the insecurity of each party explains this distinctive behaviour. The regulatory elements of the law are in fact in continuity with the past, that is to say with the laws and rules of conformity that existed before the reform. The constitutional elements of the law, on the other hand, are new and require a change in attitude by each actor concerned.

---

23 Jacques GRAND'MAISON, «Des milieux...», *op. cit.*, p. 22.

Management must overcome its fears of the consequences of participation and accept the principle that the implication of workers and unions is good for management of health and safety and is good also for the management of the enterprise. The same is true for unions: they must overcome both their fears of participation and their passivity. The unions have in fact a tendency to wait for the intervention of the state to solve their problems. As a result, workers are not as yet present in the process. There are information and training gaps to fill.

The law is, in short, an innovative and demanding reform for all concerned actors. This reform requires both reformulation and redistribution in the roles of each. The article concludes by asking the fundamental question: do the labour actors have enough maturity to take up and accept this tremendous challenge?



**Travail  
Canada**

**Labour  
Canada**

**Canada**

**Bureau de  
renseignements  
sur le travail**

**Bureau of  
Labour  
Information**

**One stop...  
INFORMATION  
...directe**

**Téléphonez au 1-800-567-6866.**  
Dans la région de la capitale où pour les appels  
de l'étranger, composez le numéro suivant :  
**(819) 997-3117.**

**Call 1-800-567-6866.**  
In the Capital Region  
or outside Canada call  
**(819) 997-3117.**