

PROGRAMME DE PRÉVENTION

Travail réalisé par le groupe de travail multisectoriel
de la prévention présenté au comité de coordination de la prévention
Mars 2009



**Commission
des normes
du travail**

Québec 

Remerciements

Le programme de prévention et son plan d'action intégré sont le fruit d'un admirable travail de concertation entre les différents secteurs, instances et membres du personnel de la Commission des normes du travail.

Les auteurs tiennent à remercier les personnes qui ont contribué de diverses façons à l'élaboration de ces deux pièces maîtresses qui permettent dans les faits, tant dans les processus de travail qu'auprès de notre clientèle, de faire de la prévention la pierre angulaire de nos activités.

Nous remercions les membres du comité de coordination, pour leur encouragement, leur soutien et leurs avis éclairés :

Mme Brigitte Pelletier	Vice-présidente aux services à la clientèle
Me Robert Rivest	Directeur général des affaires juridiques
Mme Rosanne Dufour	Directrice de la mise en œuvre de l'amélioration des services à la clientèle
Mme Guylaine Claveau	Directrice régionale du Bas-Saint-Laurent, de la Côte-Nord, de la Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine et du Saguenay—Lac-Saint-Jean
Mme Lorraine Savard	Directrice du soutien aux services à la clientèle et de la mise en œuvre de la prévention
M. Alain Major	Directeur de la recherche, de la planification et de la prévention
Mme Nathalie Bégin	Chef du Service des opérations de communication en matière de prévention et de prestation multimode
Mme Danièle Gendreau	Direction de la recherche, de la planification et de la prévention

Nos remerciements s'adressent également aux membres du groupe de travail multisectoriel de la prévention (GTMP) pour leur professionnalisme, leur connaissance de l'organisation, leur enthousiasme et leur belle disponibilité :

M ^{mes}	Suzanne Beauvais	M ^{mes}	Johanne Tellier
	Nathalie Bégin		France Villeneuve
	Guylaine Claveau	MM.	Pierre-Yves Poulin
	Suzanne Côté		Réal Gagnon
	Sylvie Crête		Yan-Sébastien Nadeau
	Gaétane Godbout		Alain Major
	Andrée Nicholson		

Nous tenons aussi à remercier :

Les membres de la Direction de la recherche, de la planification et de la prévention pour leur expertise et leur connaissance profonde des problématiques du marché du travail et des principaux phénomènes qui intéressent la Commission ;

M. Denis Sabourin, de la Direction générale des services à la gestion, pour sa collaboration aux travaux sur les indicateurs ;

Et de façon toute particulière :

M. Alain Major, directeur de la recherche, de la planification et de la prévention et président du groupe de travail multisectoriel de la prévention, pour son appui constant et ses commentaires éclairés ;

Mme Doris Carrier, adjointe administrative à la Direction de la recherche, de la planification et de la prévention, pour son soutien indéfectible et la qualité de son travail, notamment pour le soin apporté au présent document.

La coordination des travaux du groupe de travail et la rédaction du programme de prévention ont été réalisées par Mme Danièle Gendreau de la Direction de la recherche, de la planification et la prévention.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	4
INTRODUCTION	5
1. LA PRÉVENTION : DE LA THÉORIE À L'ACTION	8
1.1 Un survol des principales approches préventives dans le secteur public	8
1.2 La prévention à la Commission des normes du travail	12
2. LES PRIORITÉS ORGANISATIONNELLES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION	14
2.1 Les normes pécuniaires ciblées.....	15
2.2 Le licenciement collectif.....	16
2.3 Le harcèlement psychologique.....	17
2.4 Le secteur agricole : problématiques touchant les travailleurs agricoles.....	18
2.5 Les travailleurs migrants.....	20
3. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION	21
ANNEXE 1 : POLITIQUE DE LA PRÉVENTION.....	23
ANNEXE 2 : MODÈLE DE PRÉVENTION	33

INTRODUCTION

Au Québec, on estime à près de 3 millions le nombre de salariés et à près de 250 000 le nombre d'employeurs assujettis à la Loi sur les normes du travail (LNT). Plus de la moitié de ces salariés et plus de 75 % de ces employeurs n'ont que cette loi pour encadrer les conditions de travail au sein de leur entreprise, ce qui correspond à 82 % des entreprises québécoises. Ces salariés et ces employeurs constituent la clientèle principale de la Commission des normes du travail.

Dans le respect de sa mission, la Commission doit « favoriser par son action des relations de travail justes et équilibrées entre les employeurs et les salariés [...] ». Son rôle consiste à intervenir soit de sa propre initiative (en information, prévention et surveillance) afin d'éviter le risque d'infraction, soit à la suite d'une plainte d'un salarié afin de rétablir la situation et limiter les dommages possibles ou effectifs dus à l'infraction constatée. Son organisation de services est composée d'un réseau de directions régionales, de services juridiques et de services centraux, dont un service de renseignements couvrant l'ensemble du territoire québécois. Ce service reçoit près de 500 000 demandes d'information par année, dont les deux tiers proviennent de salariés. Ce besoin de connaître ses droits et ses obligations en matière de conditions de travail s'est aussi traduit par plus de 1 600 000 consultations du site Internet de la Commission.

La Commission est donc bien ancrée dans le territoire et dispose de plusieurs sources d'information pour demeurer au fait des besoins et problématiques de sa clientèle. Aux données issues de ses systèmes d'information, s'ajoutent celles tirées de sondages menés sur la qualité des services. Notons que, pour la première fois en mars 2005, la Commission a réalisé une vaste enquête auprès de 4 000 salariés non syndiqués du Québec sur le taux de respect de la loi. Les résultats de cette enquête ont pavé la voie à l'élaboration de l'approche de prévention de la Commission et à son actualisation dans l'ensemble de ses activités. Ils ont notamment révélé qu'au moment où s'effectuait la collecte de données, 780 000 salariés (91 %) étaient touchés par au moins une infraction à la loi dans leur milieu de travail. Pourtant, bon an, mal an, la Commission traite en moyenne 27 000 plaintes, dont la grande majorité vient de salariés qui ne sont plus en emploi. Qu'en est-il réellement ? Pourquoi le nombre d'infractions apparaît-il si élevé sans que cela se traduise par un plus grand nombre de plaintes ? Les salariés en emploi craignent-ils de faire exercer leurs droits ? C'est dire qu'au-delà du traitement des plaintes, en amont des infractions, beaucoup de questions et d'efforts subsistent pour sensibiliser, informer et responsabiliser les salariés et les employeurs. Les premiers, afin qu'ils puissent faire exercer leurs droits, de préférence lorsqu'ils sont en emploi ; les seconds, pour qu'ils respectent leurs obligations et appliquent les normes du travail dans leur entreprise.

Pour adapter ses façons de faire aux nouvelles réalités du monde du travail et accomplir pleinement sa mission, la Commission reconnaît qu'il lui faut élargir ses modes d'intervention traditionnels pour réduire de façon significative et permanente le volume des infractions à la loi. Elle choisit donc de passer d'un mode curatif de ses interventions à un mode préventif, en misant sur la concertation et la cohérence organisationnelles pour agir sur les causes des infractions plutôt que sur leurs effets. Le Plan stratégique 2008-2012 confirme cette orientation et fait de l'intégration de la prévention la première orientation stratégique de la Commission ainsi que la pierre angulaire de ses activités.

Suivant cet engagement et s’inspirant de son modèle de prévention et de sa politique¹, le présent programme a pour but de mettre en œuvre, dans un tout cohérent, et à partir de problématiques bien cernées, les activités de prévention de l’organisation, pour chacune des grandes fonctions déterminées par la loi, à savoir :

- Informer et renseigner la population sur les normes du travail ainsi que les salariés et les employeurs sur leurs droits et leurs obligations prévus par la loi ;
- Surveiller l’application des normes du travail et transmettre, s’il y a lieu, ses recommandations au ministre ;
- Recevoir les plaintes des salariés et les indemniser dans la mesure prévue par la loi et les règlements ;
- Tenter d’amener les salariés et les employeurs à s’entendre quant à leurs mésententes relatives à l’application de la loi et des règlements.

Conformément au modèle de prévention, ces grandes fonctions se traduisent à leur tour en activités de prévention. Selon qu’elles se présentent en amont ou en aval du traitement d’une plainte, elles se déploient dans les axes de la prévention primaire, secondaire et tertiaire de la façon suivante :

Intégration de l’approche de prévention dans les fonctions		
Primaire	Secondaire	Tertiaire
Recherche et vigie Communications Partenariats Renseignements Séances d’information Séminaires Aide-conseil PES (outils de calcul, vidéo, grille d’analyse, etc.)	Surveillance Traitement des plaintes avant interv. juridique Rapprochement des parties	Poursuites civiles Recours Poursuites pénales

Ces activités et le personnel qui les met en œuvre sont au cœur du programme de prévention. Celui-ci propose une façon concertée et complémentaire d’agir à partir de grandes problématiques que la Commission a cernées et auxquelles elle a choisi de donner priorité.

Dans le cadre du plan stratégique 2008-2012, ce programme est également assorti d’un plan d’action où, selon les problématiques retenues, des clientèles et des secteurs sont ciblés et où des activités et moyens sont mis en place dans les différents axes de la prévention.

¹ Annexes : *Modèle de prévention*, 2005 et *Politique de prévention*, 2008.

Dans un premier temps, afin de décrire les particularités de cette approche, nous ferons un bref survol d'applications préventives réalisées par d'autres organismes publics et pour d'autres secteurs d'activité. Nous présenterons par la suite le modèle de prévention que nous avons élaboré et ses applications, de même que les moyens qui ont été mis en place pour réaliser ce programme et son plan d'action intégré.

Dans un deuxième temps et un troisième temps, nous présenterons les priorités organisationnelles en matière de prévention, puis le suivi et l'évaluation des activités auxquelles nous comptons nous conformer.

Le plan d'action sera joint au présent programme et sera amorcé par les facteurs de succès que les comités de travail ont déterminés pour le réaliser.

1. LA PRÉVENTION : DE LA THÉORIE À L'ACTION

1.1 Un survol des principales approches préventives dans le secteur public

Traditionnellement, tant à l'étranger qu'au Québec, dans les secteurs de la santé et des services sociaux, de l'éducation, de la sécurité publique, de la sécurité routière ou de la santé et sécurité au travail et, notamment, pour des objectifs aussi variés que la lutte contre le suicide, la toxicomanie, le tabagisme, l'obésité, la criminalité, le décrochage scolaire ou les infractions au Code de la route, les approches d'intervention s'appuient sur une approche de prévention.

D'un modèle de prévention plutôt passif, où les clientèles cibles n'étaient que destinataires de programmes, les pratiques en matière de prévention ont peu à peu évolué vers une plus grande responsabilisation des populations concernées et une reconnaissance de leur rôle dans l'atteinte des buts recherchés. Les différents modèles de référence ont en commun le fait qu'ils supposent la capacité de l'individu ou d'un groupe d'agir sur ses comportements et, éventuellement, de les modifier. Pour certains, les facteurs sur lesquels peut agir l'acteur en prévention sont la perception du risque et celle du rapport avantages-coûts du comportement relatif au risque². Pour d'autres, la prise en compte du rôle de l'entourage et de la pression sociale dans l'adoption des comportements est au cœur de la démarche de prévention, puisqu'il faut permettre à l'individu d'analyser son comportement afin qu'éventuellement les attentes du milieu l'amènent à considérer autrement la situation et l'incitent à modifier son comportement.

Dans le secteur de la santé, à titre d'exemple, la prévention primaire a pour objectif de prévenir le début d'un désordre particulier, qu'il soit social ou médical ; la prévention secondaire vise à dépister et à traiter les personnes qui n'ont pas encore de symptômes, mais qui ont développé des facteurs de risque ; quant à la prévention tertiaire, elle a pour but de ralentir les effets d'un désordre et en prévenir les complications³. Mais pour chacun des grands secteurs d'intervention, selon l'objectif général recherché, le concept de prévention est sujet à adaptations.

Ainsi, durant les années 1980, en présence d'une meilleure connaissance de la complexité des facteurs qui influencent la maladie (risque, contexte socioéconomique, hérédité, etc.), le modèle traditionnel de prévention en santé a été remplacé par un modèle de référence plus souple, qui module ses interventions en fonction des caractéristiques des clientèles, des facteurs de risque et du niveau d'intervention jugé nécessaire (risque potentiel, avéré ou grave, individus ou secteurs à moyen ou haut risque, vulnérabilité, dangerosité, etc.)⁴.

² I. Rosenstock, modèle de croyances relatives à la santé en psychologie sociale, 1974.

³ R.S. Gordon Jr., « An operational classification of disease prevention », *Public Health Reports*, 1983, vol. 98, n° 2 : 107-109.

⁴ *Ibid.*

En outre, la littérature médicale contemporaine et la pratique sur le terrain envisagent aujourd'hui la prévention dans une perspective beaucoup plus large. Comme le signalent Pierre Fortin et Luc Godbout⁵, en font partie non seulement les interventions de type clinique, mais également les initiatives de nature législative, éducative ou communautaire qui font la promotion de la santé auprès de la population. Ces initiatives comprennent, par exemple, les lois et règlements (sécurité du travail, sécurité routière, codes du bâtiment, dispositions relatives au tabac et aux aliments, etc.), les efforts d'éducation (sur l'alimentation, l'activité physique, l'alcool, les drogues, etc.), le soutien communautaire (engagement des parents dans l'école, dans le loisir et le sport, dans l'alimentation saine, etc.) et toute politique (p. ex. : appui à la réussite scolaire) ou tout programme (éducation physique dans les écoles, renforcement de l'identité des garçons, gestion du stress, développement de l'enfant en milieu difficile, etc.) qui visent à modifier les environnements favorables pour obtenir et maintenir la santé de la population.

Parmi les différentes adaptations réalisées à partir de modèles classiques, celle qui est utilisée au Québec en prévention de la criminalité vise principalement le développement social et a démontré, sur le plan des résultats, une très grande efficacité. Le modèle est axé sur les facteurs socioéconomiques qui prédisposent à la criminalité (les facteurs de risque). Il s'applique aux délinquants potentiels, au regard des facteurs de vulnérabilité, et vise les victimes potentielles. Selon cette approche, puisque le passage à l'acte repose sur la présence simultanée de trois facteurs – 1) un contrevenant motivé, 2) une cible appropriée et 3) l'absence de surveillance –, la prévention de la criminalité a pour but d'agir sur l'un ou plusieurs de ces facteurs. L'action préventive peut être dirigée à l'endroit du contrevenant potentiel, en vue de réduire sa motivation criminelle, ou vers la cible ou la victime potentielle, afin de réduire les possibilités qu'elle soit l'objet d'un délit.

Dans la littérature sur le sujet, le recours à ces actions préventives est aussi regroupé sous deux types de prévention distincts : la prévention situationnelle (par la réduction des possibilités) ou la prévention sociale (par le développement social des personnes et des communautés). L'expérience internationale démontre que l'utilisation combinée de ces deux approches s'avère nécessaire pour une efficacité accrue en matière de criminalité.

S'inspirant de ce courant, le ministère de la Sécurité publique du Québec définit ainsi son approche de prévention :

La prévention de la criminalité consiste en des mesures proactives et non pénales qui ont pour but spécifique la réduction de la criminalité par une action visant les facteurs déterminants à la criminalité, en agissant sur les circonstances dans lesquelles les délits sont commis ou sur les facteurs contemporains prédisposant à la criminalité.

Par les mesures proactives et non pénales privilégiées, ce ministère met principalement l'accent sur le déploiement d'actions préventives de type primaire et secondaire. En lien avec les objectifs poursuivis, les

⁵ Pierre FORTIN et Luc GODBOUT, « Investment in prevention in the financing of health care », *Optimum Online*, vol. 38, n° 3, août 2008.

actions peuvent cibler les connaissances, les attitudes, les habiletés, les comportements et l'environnement. Voici quelques exemples⁶ :

	OBJECTIFS	TYPES D'ACTION
PRÉVENTION PRIMAIRE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accroître les connaissances ▪ Modifier les attitudes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conférences, dépliants ▪ Enseignement ▪ Publicité, propagande ▪ ...
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développer les habiletés personnelles ▪ Parfaire les habiletés générales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rencontre individuelle ▪ Ateliers de groupe ▪ Présentation de vidéos ▪ Jeux de rôle

	OBJECTIFS	TYPES D'ACTION
PRÉVENTION SECONDAIRE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modifier les comportements ▪ Changer les habitudes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lois et règlements ▪ Mesures physiques ▪ Mesures dissuasives ▪ ...

En matière de santé et de sécurité au travail, la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) a développé une approche de prévention appropriée à l'une de ses problématiques les plus criantes, celle des accidents de travail chez les jeunes. Au Québec, chaque année, près de 24 000 jeunes de 24 ans ou moins se blessent au travail. Plusieurs en gardent des séquelles graves et d'autres perdent la vie. Les jeunes de cette catégorie subissent une fois et demie plus d'accidents que leurs aînés. Voici des chiffres éloquentes :

- 66 accidents par jour
- 1 amputation par semaine
- 1 décès par mois
- 1 000 atteintes permanentes par année

Parmi les différents facteurs de risque identifiés pour expliquer cette situation, la CSST note le cumul des contraintes de travail (horaires irréguliers, travaux répétitifs, etc.), les conditions de supervision et le manque de formation ainsi que le peu d'expérience et les changements d'emploi fréquents. L'objectif général que poursuit la Commission consiste à développer une culture de prévention chez les jeunes, en favorisant l'acquisition d'attitudes et de comportements sécuritaires ainsi que d'habitudes de prévention, avant l'accès au marché du travail. La stratégie retenue par la Commission s'appuie sur un plan d'action jeunesse qui cible l'éducation, la formation et l'intégration des jeunes au travail. Pour chacun de ces éléments clés, des objectifs, des cibles, des acteurs et des actions s'actualisent dans un plan d'action

⁶ Ministère de la Sécurité publique, *Politique ministérielle en prévention de la criminalité*, Québec, juillet 2001.

jeunesse⁷. De nombreux partenaires collaborent à la réalisation de ce plan, essentiellement axé sur la prévention primaire.

Un autre organisme public opte résolument pour une approche de prévention pour assurer la cohérence et la complémentarité de ses actions. Afin de diminuer le nombre et la gravité des accidents de la route et leurs traumatismes sur les personnes concernées, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) est partie prenante à l'instauration d'un continuum de services en traumatologie (CST). Les résultats sont probants. Des études québécoises ont démontré que les préventions primaire et secondaire, qui constituent les premiers maillons du CST, ont contribué à une diminution de 55 % du nombre de décès sur les routes. Dans le cas des victimes de traumatismes qui ont bénéficié du CST, le taux de mortalité est passé de 51,8 % en 1992 à 8,6 % en 2002. En outre, au 15 décembre 2008, les données indiquent que le nombre de victimes d'accidents de la route pour les années 2003 à 2007 a diminué de 13 %.

Selon ce modèle, la prévention primaire, en préimpact, a pour objectif de réduire les risques d'accident. Les moyens retenus se traduisent principalement par des campagnes de sensibilisation et le contrôle du transport routier. La prévention secondaire vise à prévenir les blessures, son objectif consistant à réduire le nombre et la gravité des traumatismes au moment de l'accident. Les mesures de protection peuvent aller d'une modification de la réglementation (port du casque de sécurité à vélo) à une sensibilisation aux nouvelles règles (utilisation des sièges d'auto pour enfants).

Toutefois, en matière de prévention, la SAAQ se distingue surtout par le développement exemplaire de la prévention tertiaire et par l'établissement de partenariats avec le réseau de la santé et des services sociaux et avec les divers groupes intervenant à la suite d'un accident (les premiers répondants, l'appel d'urgence, les centres 911, les services policiers, ambulanciers, les centres primaires, secondaires et tertiaires de traumatologie, les établissements de réadaptation, etc.). La prévention tertiaire englobe et précise les actions à réaliser selon l'état de la personne accidentée avant, pendant et après l'hospitalisation.

On le constate aisément, la prévention est une approche qui est de plus en plus valorisée au sein des organismes publics. Dans le cadre de la modernisation de l'État et dans un contexte de rareté des ressources, les organisations doivent se centrer sur l'essentiel de leur mission et revoir leurs processus de travail. Ces éléments ouvrent la voie à de nouvelles façons de faire et à une plus grande responsabilisation des clientèles. Il est de plus en plus avéré qu'intervenir en amont des problèmes, avant que la maladie, la délinquance, la violence, la fraude, l'accident ou la mort ne survienne, est une approche porteuse des résultats les meilleurs et les plus durables.

S'inspirant des divers courants préventifs appliqués à des situations concrètes et qui visent l'atteinte de résultats mesurables, la Commission des normes du travail s'est dotée d'un modèle de prévention conforme à sa réalité et à ses orientations stratégiques.

⁷ Id., *Guide d'élaboration de projets et de plans d'action en prévention de la criminalité*, Québec, janvier 2004.

⁷ CSST, Québec, *Défi prévention jeunesse/Pochette, et Plan d'action jeunesse 2008*.

1.2 La prévention à la Commission des normes du travail

La prévention a toujours fait partie des valeurs de la Commission et de son personnel, mais les activités préventives réalisées jusqu'au milieu de la présente décennie étaient le plus souvent issues d'initiatives diverses, elles avaient un rythme de croisière variable et ne procédaient pas d'une vision globale et intégrée.

La Commission a conçu un modèle de prévention axé sur une approche globale de ses interventions. Elle se donne notamment le pouvoir d'agir avant le dépôt d'une plainte, puis, à chacune des phases de l'intervention, afin d'éviter le risque d'infraction, d'éviter le dommage causé par une infraction ou d'en limiter les conséquences et, enfin, de restreindre les possibilités de récurrence. À cette fin, elle mise sur une plus grande responsabilisation des salariés et des employeurs au regard de leurs droits et de leurs obligations relatives à la loi.

La prévention à la Commission des normes du travail, c'est :

Un ensemble de stratégies et d'actions réalisées au bénéfice de la population, des salariés et des employeurs visant à améliorer la connaissance des normes du travail, à éviter le risque et l'étendue des infractions en cette matière et, au besoin, à en limiter les conséquences, le tout dans la perspective d'une plus grande responsabilisation des acteurs concernés, au regard de leurs droits et de leurs obligations.

Dans cette perspective, les axes de la prévention se déclinent en trois ordres de stratégies ou d'actions complémentaires qui font appel à l'ensemble des acteurs et des activités de la Commission :

L'axe de la prévention primaire, qui vise à éviter le risque ou les infractions, notamment par :

- une sensibilisation et une information proactives, ciblées en fonction des clientèles et des problématiques auxquelles la Commission a donné priorité ;
- le choix des médias et des occasions de réseautage convenant aux buts recherchés ;
- l'établissement d'un partenariat stratégique ;
- le développement d'une approche informationnelle de nos résultats d'études et de sondages et la mobilisation du personnel autour d'objectifs de prévention.

L'axe de la prévention secondaire, qui vise à éviter le dommage causé par une infraction, notamment par :

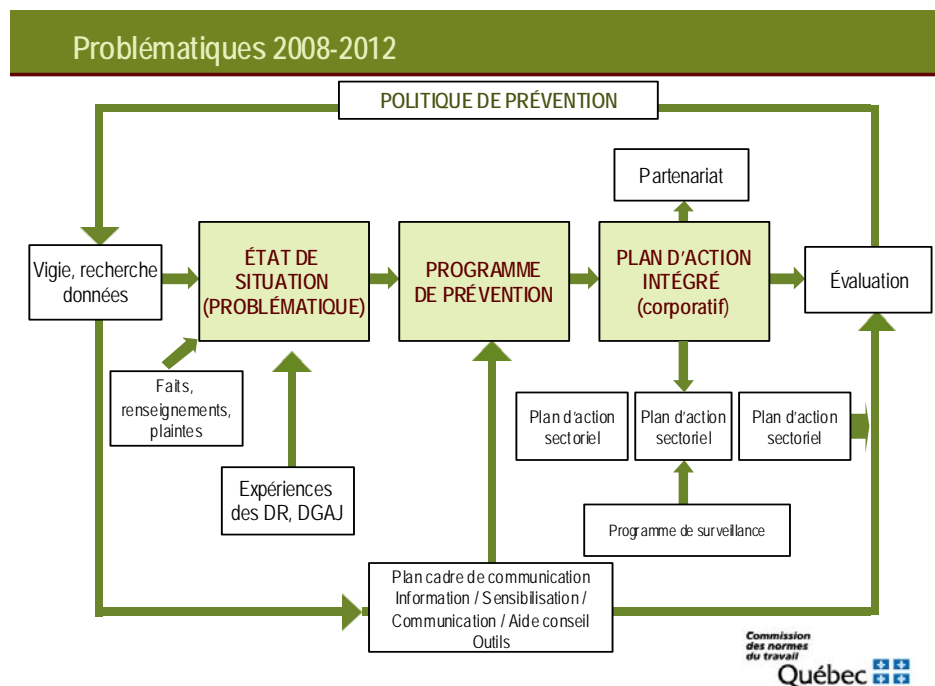
- des activités de rapprochement des parties ;
- des activités de surveillance ;
- l'introduction ou la consolidation d'actions préventives de type primaire dès le premier contact avec la Commission ou au moment du traitement d'une plainte.

L'axe de la prévention tertiaire, qui a pour but de limiter le risque de nouvelles infractions ou de récidive, notamment par :

- des actions dissuasives et de réparation ;
- l'introduction ou la consolidation d'actions préventives de type primaire et secondaire dans les activités et les pratiques juridiques.

L'approche de prévention implique donc une cohérence organisationnelle qui se manifeste par un partage des responsabilités, une large concertation, des engagements communs et la détermination de priorités d'action. De la politique de prévention découle la répartition des rôles et des responsabilités respectives en matière de prévention. Le programme offre pour sa part un cadre d'action aux engagements en matière de prévention, détermine les problématiques qui seront priorisées, expose les raisons de ces choix et se prolonge dans un plan d'action intégré qui précise les actions à entreprendre, les acteurs concernés, les procédures de suivi et d'évaluation ainsi que les échéanciers.

Le diagramme suivant illustre cette démarche :



Ce diagramme présente la version organisationnelle des activités de prévention. Il va sans dire que les activités courantes de la Commission se poursuivent sans interruption tout au long de ce processus. Ainsi, à titre d'exemple, certaines des activités de surveillance de la Vice-présidence aux services à la clientèle (VPSC) qui seront réalisées dans les diverses régions du Québec au cours des prochaines années s'inscriront dans un plan d'action sectoriel de cette vice-présidence. Il en va de même pour les activités de communication, de recherche, de traitement de plaintes ou de traitement juridique. Seules les activités préventives découlant des problématiques retenues feront partie du plan d'action intégré. Les activités préventives sectorielles peuvent faire l'objet ou non de plans d'action distincts, propres à chaque grande entité de l'organisation, en demeurant cohérentes avec le plan d'action de cette dernière.

2. LES PRIORITÉS ORGANISATIONNELLES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION

La diversité des problématiques soulevées par l'application de la Loi sur les normes du travail ne cesse de croître. C'est une tendance qui découle de l'évolution du monde du travail. Cette évolution pose de nombreux défis que la Commission doit relever. Considérant le volume d'infractions à la loi et le fait qu'elle ne peut être présente sur tout le territoire de façon continue, au même moment, pour tous les secteurs à risque et auprès de toutes les clientèles, et considérant l'état actuel de ses ressources pour l'horizon 2008-2012 de son plan stratégique, la Commission doit fixer les priorités de l'organisation en matière de prévention pour cette période.

C'est à la suite de consultations et en fonction des informations disponibles, notamment au moyen des résultats de l'enquête sur le taux de respect de la loi⁸, des sondages réalisés auprès de la clientèle, des données colligées sur les plaintes, des connaissances « terrain » du personnel de première ligne et du travail de concertation effectué par les différents comités de travail, que les priorités en matière de prévention et leurs échéanciers ont été déterminés. Ces priorités peuvent avoir notamment pour cibles certaines catégories de salariés ou d'employeurs, un secteur d'activité ou une problématique émergente liée à un contexte particulier, par exemple le licenciement collectif en période de crise économique. Dans tous les cas, l'approche préventive apparaît comme l'une des meilleures façons d'aborder, de suivre, d'améliorer ou de résoudre le problème cerné.

Les problématiques retenues et leur période d'application de l'approche organisationnelle de la prévention sont les suivantes :

1. Les normes pécuniaires et les secteurs cibles (2009-2010 : commerce du détail et restauration/hôtellerie ; 2010-2011 : commerce du détail et services de soins de santé ; 2011-2012 : services de soins de santé et secteur à déterminer selon les résultats de l'enquête sur le taux de respect)
2. Le licenciement collectif (2009-2010)
3. Le harcèlement psychologique (2009-2010)
4. Le secteur agricole (2009-2011)
5. Les travailleurs migrants (2010-2011)

Rappelons que la détermination d'une période d'application de l'approche intégrée de prévention ne signifie pas qu'entre temps, et pour les autres périodes, les différents acteurs de l'organisation n'interviennent pas dans l'un ou l'autre des secteurs ou cibles retenus. L'approche organisationnelle de prévention que présente ce programme fait toutefois appel à une mobilisation de tous les acteurs pour que, de façon concertée et complémentaire, une stratégie d'intervention préventive soit planifiée et mise en œuvre selon un échéancier déterminé.

⁸ Commission des normes du travail, *Évaluation de l'application de certaines dispositions de la Loi sur les normes du travail. Analyse des résultats de l'enquête auprès des salariés non syndiqués*, mars 2005.

2.1 Les normes pécuniaires ciblées

Ainsi qu'il a été mentionné plus avant, en mars 2005, la Commission des normes du travail a réalisé une vaste enquête auprès de 4 000 salariés non syndiqués, en emploi au Québec. L'objectif de cette enquête était d'évaluer, pour une vingtaine de normes, la proportion de salariés pour qui la loi n'est pas appliquée correctement et d'identifier les caractéristiques de ceux et celles pour qui celle-ci n'est pas respectée.

Bien qu'une proportion importante des salariés (38,2 %), soit un nombre estimé à plus de 480 000, voient l'ensemble des conditions de travail mesurées par l'enquête pleinement respectées, il n'en reste pas moins que six salariés sur dix, soit un nombre estimé à 780 000 personnes, sont touchés par au moins une infraction à la loi. Les travailleurs les plus vulnérables ou à risque sont souvent des femmes, des jeunes, des salariés qui occupent des emplois atypiques, c'est-à-dire sur appel, à temps partiel, saisonniers, à forfait, ou qui sont des employés à pourboire. Et les secteurs les plus à risque sont la restauration, l'hébergement, les services d'enseignement et les emplois liés aux divertissements (arts, sports, loisirs, etc.).

Parmi l'ensemble des normes du travail évaluées, quatre font l'objet d'un plus grand nombre d'infractions. Ce sont les jours fériés, les congés annuels (vacances), les heures supplémentaires (le paiement) et le bulletin de paye. Ces normes pécuniaires qui génèrent des activités de prévention régulières seront particulièrement visées par les activités de surveillance dans toutes les régions du Québec. Notons à cet effet que les infractions commises au regard du bulletin de paie feront l'objet d'une « tolérance zéro » et détermineront une série d'actions à cet égard. À celles-ci, s'ajoutera également en tant que cible la norme relative au partage des pourboires dans les entreprises de restauration.

Le non-respect des normes minimales du travail a des conséquences bien réelles pour les salariés. À titre d'exemple, pour deux des sept jours fériés qui sont chômés et payés, soit l'Action de grâce et la fête du Travail⁹, la Commission estime à 12 millions de dollars les montants non versés aux salariés pour la première des deux fêtes et à 9 millions de dollars pour la seconde. Les résultats de l'enquête indiquent en outre que près de 85 000 salariés (6,7 %) ne reçoivent pas de bulletin de paye, tandis que pour 266 700 autres salariés (22,3 %), soit un salarié sur cinq, des informations nécessaires au calcul du salaire sont manquantes. De sorte que, même lorsqu'un salarié reçoit son bulletin de paye, celui-ci ne contient pas toujours le taux de salaire, le nombre d'heures travaillées et, le cas échéant, les heures travaillées en heures supplémentaires et les pourboires déclarés ou attribués. Les éléments absents du bulletin de paye constituent un bon indicateur du taux de respect des autres normes, car, lorsque l'employeur ne remet pas de talon de paye ou lorsqu'il omet de mentionner le taux de salaire ou que le nombre d'heures n'est pas inscrit au bulletin, le taux d'infraction est supérieur à celui qui est généralement observé, notamment pour le paiement des heures supplémentaires¹⁰.

⁹ Ces deux jours fériés ont été retenus pour analyse parce qu'ils se situaient dans un temps rapproché du moment de la collecte des données de l'enquête précitée.

¹⁰ *Ibid.*, p. 16.

Parce que le taux de respect des normes du travail est au cœur de la mission de la Commission, les cinq normes pécuniaires les plus enfreintes ou posant problème (répartition du pourboire) seront intégrées au plan d'action de prévention et feront l'objet d'activités pour l'ensemble de la période couverte, soit de 2009 à 2012.

2.2 Le licenciement collectif

Dans un contexte économique difficile et incertain, les risques de fermeture d'usine ou de réduction de main-d'œuvre sont élevés et il est à prévoir que le phénomène du licenciement collectif s'accroîtra au cours des prochaines années. En raison des responsabilités qui incombent à la Commission des normes du travail en cette matière, le licenciement collectif fait partie des problématiques prioritaires dans le plan d'action intégré de prévention.

Un licenciement collectif est une cessation de travail décidée par l'employeur, y compris une mise à pied d'une durée de six mois et plus, qui touche au moins dix salariés de la même entreprise au cours d'une période de deux mois consécutifs.

En décembre 2002, des dispositions sur le licenciement collectif qui se trouvaient depuis 1969 dans la Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre ont été intégrées à la Loi sur les normes du travail. Le but était d'inscrire ces dispositions dans un cadre législatif non seulement comparable à celui d'autres provinces et d'autres pays, mais surtout de les faire mieux connaître aux entreprises et aux salariés afin d'augmenter leur visibilité et leur observance. La Commission a le devoir d'informer le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour permettre la formation d'un comité de reclassement, à défaut de quoi il y aura versement d'une indemnité. Le but sous-jacent de ces dispositions ressemble à celui du préavis individuel, qui est d'informer les salariés afin de limiter les conséquences d'un licenciement et de permettre à ces personnes de se trouver un autre emploi, notamment par l'entremise du comité de reclassement. Les dispositions relatives au licenciement collectif sont entrées en vigueur le 1er mai 2003.

En vertu de l'article 170 de la Loi sur les normes du travail, les responsabilités concernant les dispositions relatives au licenciement collectif sont partagées entre le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et la Commission des normes du travail. Plus spécifiquement, tout ce qui relève de la définition d'un licenciement collectif, de la détermination des salariés et des établissements visés, de la transmission des avis dans les délais prévus et du comité d'aide au reclassement doit être pris en charge par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. La Commission intervient dès qu'un salarié dépose une plainte relative au défaut de l'employeur de donner l'avis requis. Des instructions de travail sont alors transmises aux directions régionales concernées afin qu'elles procèdent à l'analyse des avis reçus et s'assurent du respect des délais prescrits par la loi.

C'est principalement sous l'angle de la sensibilisation, de l'organisation du travail et du développement de partenariats que s'amorceront, en 2009, les activités de prévention au regard de la problématique du licenciement collectif.

2.3 Le harcèlement psychologique

Le harcèlement psychologique est en soi un phénomène complexe et, sur le plan légal, pas toujours facile d'interprétation ou d'application. Depuis juin 2004, date de l'entrée en vigueur des dispositions de la Loi sur les normes du travail concernant le harcèlement psychologique, les employeurs québécois ont l'obligation de prévenir et de faire cesser le harcèlement psychologique dans leurs entreprises. La Commission des normes du travail a le mandat de mener une enquête administrative à la suite du dépôt de plaintes faites par des salariés non syndiqués qui croient subir du harcèlement. Depuis cette date, des décisions ont été rendues par des commissaires de la Commission des relations du travail et des arbitres de griefs, permettant ainsi de préciser certains aspects de ces dispositions. La Commission des normes du travail s'est employée par différents moyens, depuis ce temps, à vulgariser la définition du harcèlement psychologique auprès de sa clientèle. En contexte de droit nouveau, il faut s'attendre à ce que l'évolution du concept de harcèlement psychologique se poursuive et que sa définition légale se précise avec le temps. Les limites n'étant pas toujours faciles à tracer, les juristes continuent d'en débattre devant les tribunaux.

Du 1er juin 2004 au 31 mars 2008, la Commission des normes du travail a reçu 8 631 plaintes à cet égard. En proportion, c'est peu, considérant que 90 % des salariés du Québec sont assujettis à la Loi sur les normes du travail et que 58 % d'entre eux n'ont que cette loi pour encadrer leurs conditions de travail. On observe par ailleurs depuis 2006 une diminution constante du nombre de plaintes déposées. Bien que la Commission ne dispose pas de données précises, plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce phénomène. Pensons par exemple à une meilleure connaissance de la loi notamment ou, au contraire, à une diminution de l'attention ou de l'intérêt porté au harcèlement psychologique en milieu de travail. Il existe d'ailleurs à la Commission une présomption selon laquelle les dispositions relatives à la loi sont de moins en moins observées par les employeurs de 25 salariés et moins. Rappelons qu'au cours des deux premières années de l'entrée en vigueur de ces dispositions, le harcèlement psychologique faisait l'objet d'une large couverture médiatique et d'une forte diffusion d'information. Cette dernière était principalement fournie par la Commission, puis relayée et suivie par différents types d'observateurs (spécialistes du monde du travail, journalistes, juristes, syndicats, universitaires, associations d'employeurs et de salariés, etc.). Un nouveau tour de roue nous apparaît approprié.

Il demeure que le plus grand défi dans la compréhension du concept de harcèlement psychologique est de bien distinguer celui-ci du conflit ou de l'exercice normal du droit de gérance. C'est aussi ce que nous enseignent la jurisprudence, l'expérience du traitement des plaintes à la Commission, de même que les résultats d'une enquête du CREXE¹¹, commanditée par la Commission. Les auteurs y font le constat suivant :

¹¹ ÉNAP, CREXE (Centre de recherche et d'expertise en évaluation), *Évaluation de la mise en œuvre en milieu de travail non syndiqué des nouvelles dispositions de la Loi sur les normes du travail concernant le harcèlement psychologique*, Québec, octobre 2008.

Il se dégage de notre analyse que les répondants (employeurs) ont une connaissance approximative de ce que constitue le harcèlement psychologique et de leurs obligations. [...] Quant à la connaissance des obligations introduites, les réponses sont incomplètes pour la plupart des répondants. Peu sont en mesure de nommer l'obligation de prévenir et de corriger. Plus que la justesse des propos, plusieurs répondants ont eu de la difficulté à répondre aux questions relatives à ce thème. Plusieurs ont spontanément considéré difficile de définir une situation de harcèlement psychologique et ne pas connaître leurs obligations en lien avec le HP. Finalement, plusieurs répondants ont montré des signes de confusion entre le droit de gestion de l'employeur et le droit à un environnement de travail sain des employés (p. 45).

Comment donc rendre encore plus accessible une définition législative relativement complexe afin que les salariés utilisent judicieusement leurs recours et que les employeurs préviennent le harcèlement et éventuellement le fasse cesser, ce qui passe nécessairement par une bonne connaissance de la définition ?

L'article 5 de la loi confère à la Commission un devoir d'informer les salariés et les employeurs. Cinq ans ou presque après l'entrée en vigueur de ces dispositions, la Commission doit poursuivre le travail de sensibilisation et d'information qui a été amorcé. Pour ce faire, elle doit notamment développer d'autres outils d'information permettant des distinctions encore plus fines entre le droit de gérance, le conflit et le harcèlement psychologique. Elle doit également miser sur la concertation organisationnelle et l'implication des divers secteurs de l'organisation pour mieux intervenir dans les milieux à risque et auprès des clientèles les plus susceptibles de subir du harcèlement psychologique. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, la Commission compte également mener des interventions préventives en entreprise.

2.4 Le secteur agricole : problématiques touchant les travailleurs agricoles

Selon le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), le secteur agricole comptait en 2006 près de 59 000 emplois, dont 700 producteurs de fraises, 500 producteurs de framboises et 606 producteurs pomicoles. De façon saisonnière, ces producteurs emploient près de 10 000 cueilleurs de petits fruits.

À la suite des modifications apportées au Règlement sur les normes du travail à la Gazette officielle du 4 avril 2007 et visant à modifier les divers taux de salaire minimum, deux catégories de travailleurs agricoles sont particulièrement visées : les cueilleurs de petits fruits et les travailleurs de légumes de transformation.

Les cueilleurs de petits fruits : problème d'information et d'application de la loi

Depuis juin 2004, à la suite des modifications au Règlement sur les normes du travail, un salaire minimum au volume s'applique aux cueilleurs de fraises et de framboises, alors qu'un salaire minimum au minot s'applique aux cueilleurs de pommes. Lorsque l'état des champs ne permet pas aux cueilleurs d'atteindre le taux horaire du salaire minimum, le producteur a l'obligation de leur verser le taux minimum général de la loi.

Dans une optique de sensibilisation à la Loi sur les normes du travail, la Commission a rencontré 85 producteurs de fraises, de framboises et de pommes au cours de l'année 2006-2007 pour offrir de l'information-conseil portant sur leurs obligations en vertu de la loi. De plus, conformément à son plan de surveillance 2007-2008, la Commission avait rencontré 62 producteurs de l'un ou l'autre de ces secteurs en date du 31 mars 2008, soit 15 lors d'interventions préventives et 47 au cours d'interventions de conformité.

À la suite de ces interventions préventives et de conformité, il appert que tant les producteurs agricoles que les cueilleurs eux-mêmes connaissent mal les dispositions du Règlement sur les normes du travail qui imposent un taux au rendement.

De même, il existerait une confusion entre l'exigence du salaire minimum et le taux au rendement. En effet, il faut comprendre que la règle générale au regard des cueilleurs de petits fruits est le taux au rendement. Le salaire minimum ne sera applicable que s'il est prouvé que l'état des champs (ex. : pluie, boue) ou des fruits (ex. : pas assez mûrs) ne permet pas aux cueilleurs d'atteindre le taux au rendement.

Application du salaire minimum pour les travailleurs de légumes de transformation

Les modifications au Règlement sur les normes du travail prévoyaient également une exemption de l'application du taux horaire du salaire minimum pour les cueilleurs manuels de légumes de transformation. Cette exemption a été obtenue jusqu'à la date butoir du 1er janvier 2010. Elle faisait suite à une demande de l'Union des producteurs agricoles (UPA) qui souhaitait que soit repoussée de quelques années l'application du salaire minimum afin de permettre aux entreprises du secteur maraîcher de disposer d'une plus longue période pour s'adapter aux nouvelles règles ou migrer vers d'autres productions.

À la suite de ce report, la Commission souhaite agir de façon proactive en informant les producteurs de leurs obligations relatives au salaire minimum, et ce, avant l'entrée en vigueur des dispositions en 2010 et de façon plus intensive l'année suivante.

Bulletin de paye pour les travailleurs de courte durée

Par ailleurs, une autre problématique observée dans le milieu agricole concerne les producteurs qui embauchent des travailleurs pour de très courtes périodes, en particulier durant le temps des récoltes (ex. :

une demi-journée, une ou deux journées). Cette situation entraîne certaines difficultés d'application de la loi.

Ainsi, plusieurs producteurs contreviennent à la loi en omettant de remettre un bulletin de paye aux personnes qui travaillent à la récolte pour une courte durée. Il est également fréquent que les registres de salaire des producteurs ne fassent pas mention de ces travailleurs. Qui plus est, les employeurs ne détiennent aucune information permettant d'identifier les travailleurs de courte durée qui, souvent, déclarent une fausse identité au moment de leur embauche.

Les activités de prévention intégrées au plan d'action pour le secteur agricole incluront, notamment, des ententes avec les grands partenaires, des activités de sensibilisation et d'information pour les producteurs visés, des activités de surveillance ainsi que l'émission de constats d'infraction et des poursuites pénales pour un certain nombre de producteurs contrevenants.

2.5 Les travailleurs migrants

Le Québec fait de plus en plus appel à de la main-d'œuvre « migrante », c'est-à-dire à des étrangers à qui l'on accorde un permis de travail temporaire en vertu de certains programmes fédéraux et qui doivent retourner dans leur pays d'origine à l'expiration de leur contrat. Deux catégories de travailleurs migrants nous semblent particulièrement vulnérables, les travailleurs agricoles (migrants) et les aides domestiques.

D'une part, depuis plusieurs années, des producteurs maraîchers du Québec ont recours à ces programmes pour combler leurs besoins de main-d'œuvre pendant la saison de la récolte des fruits et légumes. En 2007, on comptait environ 4 500 travailleurs migrants employés dans le secteur agricole au Québec.

D'autre part, plusieurs familles ont recours au programme fédéral pour embaucher des aides domestiques résidentes qui s'occuperont d'enfants ou de proches âgés ou handicapés. Ce programme vise à pourvoir, sur une base temporaire, des postes d'aides familiales laissés vacants par la main-d'œuvre locale. Fait à noter, le programme offre également à ces travailleuses étrangères la possibilité de faire une demande de résidence permanente au pays après avoir travaillé au moins 24 mois comme aide domestique résidente au cours des trois premières années qui suivent leur arrivée. L'Association des aides familiales du Québec estime qu'entre 1 000 et 1 500 aides familiales sont inscrites à ce programme.

Bien que les principaux programmes sectoriels fédéraux destinés aux travailleurs étrangers visent les travailleurs agricoles saisonniers et les aides domestiques résidentes, la Commission est au fait que plusieurs travailleurs migrants se retrouvent aussi dans d'autres secteurs d'activité, notamment celui de la transformation alimentaire.

Or, il appert que les travailleurs migrants constituent une clientèle particulièrement vulnérable au regard de l'application des normes du travail et il semble que les normes du travail s'appliquent peu à leur endroit. En effet, les différences culturelles et linguistiques auxquelles ces travailleurs sont confrontés

peuvent les conduire à un isolement social qui rend difficile l'exercice de leurs droits au travail. Tant pour les travailleurs agricoles que les aides domestiques, les craintes de représailles de la part des employeurs sont particulièrement vives chez les travailleurs migrants. Ces derniers hésitent souvent à faire valoir leurs droits pour éviter de nuire à leur cheminement visant à obtenir un visa de résident permanent ou de compromettre leurs chances d'être rappelés par l'employeur l'année suivante. Du côté des employeurs, une méconnaissance de la loi peut également conduire à des infractions au regard des normes du travail.

Depuis quelques années, le sort des travailleurs étrangers, notamment en milieu agricole, est dénoncé dans les médias par divers groupes de défense qui souhaitent sensibiliser la population aux conditions de vie difficiles et aux abus dont sont parfois victimes ces travailleurs. Même si, en vertu de la Loi sur les normes du travail, ces travailleurs bénéficient de la même protection de leurs droits que les autres salariés du Québec, sont-ils en mesure de faire valoir ces droits ? Connaissent-ils suffisamment leurs droits ? Comment s'assurer que les producteurs n'enfreignent pas la loi ? L'application des divers programmes fédéraux relatifs aux travailleurs migrants est-elle bien arrimée à la Loi sur les normes du travail ?

Bref, dans un contexte où les besoins des travailleurs migrants sont de plus en plus manifestes, il est essentiel que la Commission se documente davantage sur les difficultés auxquelles doit faire face cette catégorie de travailleurs. Non seulement une telle démarche permettrait à la Commission de mieux se positionner face aux enjeux que soulève le recours aux travailleurs étrangers, mais elle contribuerait également à mieux outiller la Commission afin qu'elle puisse toujours mieux adapter ses stratégies d'action concernant les travailleurs migrants et promouvoir le respect des normes du travail à leur égard. Des actions préventives seront donc incluses au plan d'action intégré pour ces travailleurs.

3. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION

L'adoption du programme de prévention et de son plan d'action intégré s'inscrit dans le cycle de la planification stratégique 2008-2012 et répond, plus particulièrement, à son premier objectif qui vise à intégrer la prévention à l'ensemble des activités de la Commission, d'ici au 31 mars 2012. Ce cycle repose sur un processus continu où l'adoption de la politique de prévention a annoncé et précédé l'élaboration du programme de prévention et de son plan d'action intégré. Il sera suivi de la mise en œuvre des actions de prévention et de différentes procédures de suivi qui permettront, à la fois de façon ponctuelle et globale, d'en mesurer l'atteinte.

De façon plus spécifique, afin de pouvoir assurer le suivi de la mise en œuvre des actions inscrites au plan d'action intégré de prévention, la Commission a défini, pour chaque activité de prévention, des indicateurs qui lui permettront d'évaluer dans quelle mesure les résultats auront été atteints et d'en rendre compte périodiquement. Ce processus comprend la production d'un tableau de bord qui permet à l'organisation d'être informée périodiquement de l'évolution de la mise en œuvre des actions préventives et, le cas échéant, d'intervenir rapidement pour corriger le tir. Toutes les activités de prévention inscrites au plan d'action seront à leur tour intégrées dans un cadre d'évaluation global permettant la mesure, au 31 mars 2012, de l'atteinte ou de l'écart entre les résultats attendus et les résultats effectifs.

Précisons, par ailleurs, que l'enquête sur le taux de respect de la Loi sur les normes du travail sera reprise en 2009 et que les résultats seront disponibles en 2010. Ces derniers pourraient inciter la Commission à revoir certaines de ses cibles ou activités de prévention.

La Commission n'exclut pas, considérant le contexte économique actuel et attendu au cours des prochaines années, d'apporter des changements à son plan d'action, aux moyens qui auront été proposés ou à ses indicateurs, ni d'en fixer de nouveaux, de façon à suivre l'évolution du contexte et de l'environnement.

ANNEXE 1

POLITIQUE DE LA PRÉVENTION

POLITIQUE DE LA PRÉVENTION

Commission des normes du travail
Décembre 2009

Remplacement

La présente politique remplace la Politique de la prévention adoptée en août 2008.

Préambule

La prévention a toujours fait partie des valeurs de la Commission des normes du travail, mais avant qu'un diagnostic des activités de prévention ait été réalisé en 2004, suivi de l'élaboration et de l'adoption d'un modèle de prévention en 2005, les activités préventives étaient davantage issues d'initiatives diverses, sans véritable continuité ni partage d'une vision commune.

De plus, une importante étude sur l'évaluation de l'application de certaines dispositions de la Loi sur les normes du travail, réalisée en mars 2005, a démontré l'incidence d'infractions à la loi beaucoup plus importante que ne le révèle le nombre de plaintes déposées par les salariés. Ce nouvel éclairage a mis en lumière l'importance d'accroître notre connaissance du degré de respect de la loi afin d'améliorer nos interventions auprès des clientèles et des secteurs jugés les plus vulnérables ou à risque d'infraction. La présente politique appuie cette volonté et donne suite aux objectifs de la Commission qui visent à mieux répondre à sa mission et à certaines de ses fonctions dont, notamment, celle qui consiste à « informer et renseigner les salariés et les employeurs sur leurs droits et leurs obligations prévus à la présente loi » (art. 5 par. 1.1 LNT).

Définition

C'est en tenant compte de l'environnement légal et structurel dans lequel évolue la Commission des normes du travail ainsi que du cadre théorique de la prévention, tel qu'adopté en 2005, que la prévention est définie comme suit :

Ensemble des stratégies et actions réalisées au bénéfice de la population, des salariés et des employeurs visant à améliorer la connaissance des normes du travail, à éviter le risque et l'étendue des infractions en cette matière et, au besoin, à en limiter les conséquences, le tout dans la perspective d'une plus grande responsabilisation des acteurs concernés, au regard de leurs droits et de leurs obligations.

But

La présente politique précise les orientations de la Commission en matière de prévention, officialise son modèle et encadre la mise en œuvre et la réalisation des actions préventives au sein de l'organisation, tout en favorisant sa pérennité.

En mettant l'accent sur la réalisation d'actions préventives à la fois globales et spécifiques, en misant sur la concertation et la cohérence organisationnelles pour agir sur les causes des infractions plutôt que sur leurs effets, cette politique permet à la Commission :

- d'intégrer la prévention dans le cycle de gestion de la Commission en assurant une planification adéquate de l'ensemble de ses composantes ;
- de préciser les responsabilités respectives des diverses instances concernées ;
- de mettre sur pied un comité de coordination et un groupe de travail (Table d'action de prévention) pour initier, coordonner et suivre les actions préventives de la Commission en matière de prévention ;
- de se doter d'un programme institutionnel de prévention où, de façon générale, les intentions, les problématiques, les cibles et projets de l'organisation y seront identifiés ;
- de prévoir l'élaboration de plans d'action sectoriels découlant du programme institutionnel de prévention ;
- d'inscrire le programme de prévention et les plans d'action dans un cadre de suivi et d'évaluation.

Portée

Par sa portée, la présente politique doit assurer l'harmonisation des activités de prévention actuelles, les compléter par de nouvelles initiatives et veiller à l'amélioration de leur efficacité tout en assurant leur cohérence interne.

Cette politique s'adresse à toutes les unités qui contribuent directement ou indirectement à concevoir, planifier et mettre en œuvre des activités de prévention, particulièrement la vice-présidence aux services à la clientèle, la Direction des communications et la Direction générale des affaires juridiques.

Énoncé de politique

Tel que stipulé dans la Loi sur les normes du travail, la Commission se doit :

- d'élaborer et de diffuser des documents d'information portant sur les normes du travail et de les mettre à la disposition des employeurs et des salariés ;
- d'exiger d'un employeur qu'il remette au salarié tout document d'information qu'elle lui fournit, qu'il affiche dans un endroit visible et accessible ou qu'il en diffuse le contenu ;
- d'indiquer à l'employeur, si elle l'estime nécessaire, la manière dont il est tenu de remettre, d'afficher ou de diffuser un document d'information qu'elle lui fournit (art. 39 par. 13, 14 et 15 LNT).

Pour s'acquitter de ses fonctions, la Commission considère qu'elle doit agir en amont des infractions à loi et mettre l'accent sur des activités de prévention à chacune des différentes phases de ses interventions. Elle fait sien le principe selon lequel une meilleure connaissance des normes du travail par l'employeur et le salarié facilite l'application de la loi et conduit à son respect.

Ce principe, actualisé par un modèle de prévention auquel adhère l'ensemble des acteurs de la Commission, doit poursuivre son évolution et passer d'un modèle théorique de la prévention à une plus grande intégration dans les pratiques, dans tous les secteurs de l'organisation.

La politique de prévention incarne cet objectif et affirme la détermination de la Commission à faire de l'intégration de la prévention dans ses façons de faire l'une de ses principales priorités et l'un de ses plus grands défis. En conformité avec son plan stratégique 2008-2012, et à l'aide de cette politique, la

Commission des normes du travail s'engage donc à susciter un plus grand respect de la loi en faisant de la prévention la pierre angulaire de ses activités.

Selon le modèle retenu, les axes de la prévention se déclinent en trois grands types de stratégies ou d'actions complémentaires qui interpellent et impliquent l'ensemble des activités de la Commission et qui visent :

- à éviter le risque ou les infractions à la loi, par la prévention primaire ;
- à éviter le dommage causé par une infraction, par la prévention secondaire ;
- à limiter de nouvelles infractions ou le risque de récurrence, par la prévention tertiaire.

L'axe de la prévention primaire vise à éviter le risque, notamment, par :

- une sensibilisation et une information proactive, ciblée en fonction des clientèles et des problématiques auxquelles la Commission a donné la priorité ;
- le choix des médiums et des occasions de réseautage appropriés aux buts recherchés ;
- le développement d'un partenariat stratégique ;
- le développement d'une approche informationnelle de nos résultats d'études et de sondages et la mobilisation du personnel de première ligne autour d'objectifs de prévention.

L'axe de la prévention secondaire vise à éviter le dommage, notamment, par :

- des activités de rapprochement des parties et de surveillance ;
- des interventions préventives et de conformité en entreprises ;
- l'introduction ou la consolidation d'actions préventives de type primaire dès l'accès à la Commission ou lors du traitement d'une plainte.

L'axe de la prévention tertiaire vise à limiter le dommage, notamment, par :

- des actions dissuasives et de réparation ;
- l'introduction ou la consolidation d'actions préventives de type primaire et secondaire dans les pratiques juridiques.

Rôles et responsabilités

La meilleure façon d'harmoniser les activités de prévention au sein de la Commission consiste à développer et à réaliser, selon le modèle de prévention adopté, une approche globale et complémentaire de l'ensemble des actions. Une stratégie intégrée de prévention, dans le contexte de la Commission des normes du travail, de sa mission et de ses fonctions requiert une vision qui s'articule autour de rôles et de responsabilités complémentaires qui reflètent une vision commune. Parmi ces rôles, certains seront principalement axés sur la poursuite du développement de l'approche de prévention et de son coffre à outils, d'autres permettront de la mettre en œuvre et d'assurer son rayonnement au sein de la Commission, au profit de la clientèle. Le suivi et la validation de la démarche d'intégration de la prévention seront assurés à chacune des principales étapes (voir le diagramme de répartition des rôles et des responsabilités en annexe.)

De façon plus spécifique, les différents rôles et responsabilités sont les suivants :

Présidence

- approuve la politique de prévention ;
- assure le leadership de la prévention au sein de la Commission ;
- approuve les orientations institutionnelles et les objectifs opérationnels en matière de prévention ;
- se fait le promoteur de l'approche de prévention, tant à l'interne qu'à l'extérieur de l'organisation ;
- s'assure que tous les acteurs se mobilisent en faveur des orientations préventives issues du plan stratégique et collaborent au succès du programme de prévention et des plans d'action sectoriels ;
- reconnaît et encourage les efforts de prévention déployés annuellement par les membres du personnel.

Par l'entremise de la Direction des communications, la présidence assure également les activités relatives aux communications. Plus précisément, elle :

Service des opérations de communication (SOC)

- élabore et met à jour un plan d'action sectoriel de prévention et identifie ses champs d'intervention priorités de même que les mesures préventives à intégrer aux activités courantes ;
- réalise des activités de sensibilisation et d'information à l'interne comme à l'externe en lien avec la politique de prévention, le programme de prévention et les plans d'action sectoriels ;
- assure la promotion et la diffusion de l'approche de prévention de la Commission ;
- veille à adapter le message de prévention en fonction des problématiques particulières et ce, en collaboration avec les directions régionales ;
- développe divers partenariats stratégiques visés par l'approche de prévention ;
- participe à la Table d'action de prévention et au Comité de suivi.

Comité de direction (CODIR)

- recommande l'approbation de la politique de prévention ainsi que les orientations, objectifs et cibles du programme de prévention ;
- assure le suivi du plan d'action intégré ;
- soutient les différentes instances dans la réalisation de leur mandat et, le cas échéant, leur facilite l'accès aux ressources, aux informations ou aux données.

Pour réaliser l'intégration des activités de prévention au sein de la Commission et, pour initier, coordonner et suivre les actions préventives dans le respect des délais prévus, de même que pour accompagner et guider les mandataires dans l'exercice de leurs responsabilités, trois comités sont mis en place, le comité de coordination de la prévention, la table d'action de prévention et le comité de suivi.

Comité de coordination du développement de la prévention

- Avant d'être approuvés par le CODIR, les travaux de la Table d'action de prévention sont validés par un comité de coordination du développement de la prévention. Sa principale fonction

est d'assurer la cohérence et la coordination du programme de prévention et des plans d'action sectoriels. Ce comité, sous la présidence de la vice-présidente aux services à la clientèle, est composé de la vice-présidente aux services à la gestion, du directeur général des affaires juridiques, du directeur de la recherche, de la planification et de la prévention, de la directrice des communications et ainsi que de la directrice du soutien aux services à la clientèle et de la mise en œuvre de la prévention.

La Table d'action de prévention

- La Table d'action de prévention assure la coordination tant régionale que corporative des moyens d'action à réaliser pour chaque unité administrative concernée par la mise en œuvre de la prévention. Plus précisément, les membres, provenant de différentes régions, apportent leur éclairage notamment au développement de stratégies de communication (interne et externe) ou d'outils destinés à la clientèle. De plus, ils sont responsables d'identifier les problématiques régionales et le cas échéant, proposer des moyens d'action. Outre le fait de jouer un rôle conseil, les membres s'assurent également de la réalisation du Programme de prévention ainsi que du Plan d'action intégré de la prévention. Ce comité permet aussi à ses membres d'échanger sur les bonnes pratiques ou sur les problématiques rencontrées.
- La Table est présidée par la coordonnatrice en prévention (DRPP) et elle est composée des membres suivants: 5 responsables régionaux de la prévention (dont une directrice régionale), SNF, DRPP, SOC, SR, DGAJ et SAIP (au besoin). La fréquence des rencontres se situe entre 4 et 6 semaines. Enfin, la coordonnatrice en prévention rend compte de l'avancement du Plan d'action intégré de prévention au Comité de coordination du développement de la prévention pour la reddition de compte prévue les 30 juin, 30 novembre et 31 mars.

Le Comité de suivi

- Le Comité de suivi, quant à lui, joue un rôle davantage opérationnel. En fait, ce comité supporte les travaux de la Table d'action prévention. Il permet à ses membres de faire le point sur l'état d'avancement des travaux relatifs au Plan d'action intégré de prévention, de partager leurs réalités et de s'adapter au besoin. Il est composé des unités administratives suivantes: SOC, DSSCMOP, VPSC, DRPP, SNF et DGAJ (au besoin). Ainsi, chaque unité administrative doit veiller à la réalisation des actions en prévention et doit dénoter les difficultés rencontrées. Celles-ci sont signalées à la Table d'action de prévention, si nécessaire au Comité de coordination du développement de la prévention. Les rencontres ont lieu aux deux semaines.

Vice-présidence aux services à la clientèle (VPSC)

La VPSC, est le principal maître d'œuvre de l'intégration des activités de prévention de la Commission. En effet, elle coordonne la démarche de prévention. Selon une approche participative et de collaboration, elle transpose en actions ou activités les objectifs et enjeux inscrits au programme institutionnel de prévention.

Elle porte une attention particulière aux activités de surveillance et aux interventions préventives ou de conformité en entreprises. Cette attention se porte notamment sur les entreprises les plus à risque au regard du harcèlement psychologique au travail.

Elle élabore et met à jour un plan d'action intégré de ses activités où les buts, les responsabilités, les résultats escomptés, les ressources requises et les échéanciers sont clairement énoncés. Elle approuve le plan d'action sectoriel de sa vice-présidence.

Elle rend compte de l'état d'avancement des travaux relatifs au Plan d'action intégré de prévention au CODIR trois fois par année, soit le 30 juin, 30 novembre et 31 mars.

Bureau de la mise en œuvre de l'amélioration des services à la clientèle

- veille à l'intégration des activités de prévention dans les pratiques.

Direction de la recherche, de la planification et de la prévention (DRPP)

- assure la coordination au plan corporatif des activités de prévention de la Commission en matière de planification, de mise en œuvre et de suivi ;
- collabore à la recension, à la production et à l'analyse des données nécessaires à la mesure du taux de respect de la loi et à l'identification des priorités d'actions et des cibles de prévention, en fonction des objectifs du plan stratégique ;
- analyse et documente les problématiques à des fins de ciblage ;
- apporte une aide-conseil aux différentes unités administratives (directions régionales, DGAJ, etc.) pour assurer l'actualisation dans les pratiques des objectifs de prévention ;
- développe un cadre de suivi et d'évaluation des activités de prévention de la Commission ;
- assure le fonctionnement ainsi que le secrétariat des divers comités ;
- met à jour la politique ainsi que le programme de prévention.

Direction du soutien aux services à la clientèle et de la mise en œuvre de la prévention (DSSCMOP)

- privilégie un mode de gestion par projet pour assurer la mise en place des activités qui seront par la suite réalisées de façon courante. À cet effet, elle désigne un responsable de la prévention pour ses secteurs et coordonne les activités de prévention de la vice-présidence ;
- assiste la mise en œuvre et le suivi de l'intégration de la prévention dans les pratiques, en s'assurant la collaboration des responsables régionaux désignés ;
- collabore ou produit, en fonction des cibles de prévention identifiées, à la cueillette ou au traitement des données ;
- prévoit les instructions ou les formations requises.

Directions régionales

- désignent un responsable de la prévention pour leur région ;
- participent à la préparation et à la mise en œuvre du plan d'action annuel de prévention ;
- analysent leur contexte régional en considérant le profil socio-économique des employeurs et des salariés et les problématiques particulières de leur région et ce, à la lumière des cibles de prévention identifiées ;
- assurent la réalisation de leurs objectifs annuels de prévention en tenant compte de la disponibilité des ressources, de leurs contraintes administratives et de leur spécificité.

Service du pilotage et de l'environnement informationnel

- collabore à l'identification des besoins en information, à l'identification des cibles, à l'évaluation des résultats et s'assure de la disponibilité des données.

Service des renseignements (SR)

- réalise des interventions préventives téléphoniques auprès des secteurs d'activités ciblés.
- fait part des contraintes particulières rencontrées dans l'exercice des activités de prévention.

Vice-présidence aux services à la gestion (VPSG)

La VPSG soutient la direction et les gestionnaires dans l'administration des ressources nécessaires à l'accomplissement de la mission de la Commission. Elle assure l'exercice de la prestation électronique de services et veille à sa complémentarité avec les autres modes de prestation. De ce fait, elle joue un rôle-conseil sur tous les aspects technologiques qui concernent la réalisation du Plan d'action intégré de prévention.

Service de l'architecture, de l'intégration et de la planification (SAIP)

- participe à la Table d'action de prévention ;
- arrime les activités de prévention avec l'architecture d'entreprise ;
- donne des conseils sur les aspects technologiques.

Direction générale des affaires juridiques (DGAJ)

La DGAJ, avec son approche régionale, travaille déjà étroitement avec la VPSC et ses directions régionales et participe depuis les tout premiers débuts au développement et à la mise en œuvre de l'approche de prévention dans ses pratiques. De plus, en lien avec le programme de prévention, elle :

- élabore et met à jour un plan d'action sectoriel de prévention et identifie ses champs d'intervention prioritaires, de même que les mesures préventives à intégrer à ses activités courantes ;
- désigne un responsable de la prévention pour sa direction générale;
- participe aux divers comités de prévention ;
- s'assure d'affecter aux activités de prévention (comité, conférence, publication, participation à des activités, etc.) les ressources nécessaires ;
- approuve le plan d'action sectoriel de sa direction.

Documentation

Modèle de prévention

Diagramme de répartition des rôles et responsabilités

Approbation

Cette politique entre en vigueur à la date de son approbation par la présidence.

Décembre 2009

Michel Després

Titre :	Politique de la prévention
Remplacement :	Politique de la prévention
Approuvée par :	Le président-directeur-général
Date d'émission :	2009-12-08
Entrée en vigueur :	2009-12-08
Révision :	Aux trois ans.
Responsable des mises à jour :	Directeur de la recherche, de la planification et de la prévention
Clientèle visée :	Ensemble des entités organisationnelles concernées par l'application de la politique de prévention
Unité émettrice :	Direction de la recherche et de la planification et de la prévention
Responsable :	Vice-présidente aux services à la clientèle

ANNEXE 2

MODÈLE DE PRÉVENTION



MODÈLE DE PRÉVENTION

LA PRÉVENTION
Ensemble des stratégies et actions réalisées au bénéfice de la population, des salariés et des employeurs visant à améliorer la connaissance des normes du travail, à éviter le risque et l'étendue des infractions en cette matière et, au besoin, à en limiter les conséquences, le tout dans la perspective d'une plus grande responsabilisation des acteurs concernés, au regard de leurs droits et de leurs obligations.

LA SITUATION INITIALE
Actions préventives dispersées ne découlant pas d'une approche globale.

LA SITUATION DÉSIRÉE
Actions préventives concertées et cohérentes pour agir sur les causes des infractions à la loi plutôt que sur leurs effets.

LES RÉFÉRENCES

- données du Service des renseignements
- analyse des plaintes déposées et traitées
- résultats d'enquêtes
- problématiques documentées
- mesure du taux de respect de la loi
- plan stratégique
- consultations internes et externes
- etc.

LES AXES DE LA PRÉVENTION

LA PRÉVENTION PRIMAIRE	LA PRÉVENTION SECONDAIRE	LA PRÉVENTION TERTIAIRE
Éviter le risque ou les infractions par : <ul style="list-style-type: none">• une sensibilisation et une information proactive, ciblée en fonction de clientèles particulières ou de secteurs à risque• des médias diversifiés et appropriés, des partenariats stratégiques• une approche promotionnelle pour la diffusion de nos études et sondages• la mobilisation du personnel de première ligne	Éviter le dommage causé par une infraction par : <ul style="list-style-type: none">• des actions préventives lors de la réception ou du traitement d'une plainte• des activités de médiation et de surveillance• des interventions préventives et de conformité en entreprise	Limiter le risque de nouvelles infractions ou de récidive par : <ul style="list-style-type: none">• des actions dissuasives et de réparation• des actions préventives dans les pratiques juridiques

LA MISE EN ŒUVRE
Politique de prévention, programme de prévention, plan d'action intégré et plans d'action sectoriels.

LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DU CHANGEMENT
Cadre d'évaluation de la prévention

Commission des normes du travail
Québec 

DIAGRAMME DE RÉPARTITION DES RÔLES ET RESPONSABILITÉS

