

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Projet de désassujettissement des travaux de rénovation et de modification faits par les employés des municipalités

Eskandar Elmarzougui

Direction de la recherche et de l'innovation
en milieu de travail

11 avril 2016

**Travail, Emploi
et Solidarité sociale**

Québec



Table des matières

SOMMAIRE.....	4
1. DÉFINITION DU PROBLÈME	4
2. PROPOSITION DU PROJET.....	4
3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES	4
4. ÉVALUATION DES IMPACTS	5
4.1 Description des secteurs touchés	5
4.2 Coûts pour les entreprises.....	5
4.3 Avantages du projet	8
4.4 Impact sur l'emploi.....	8
5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PME	9
5.1 En quoi le fardeau des exigences est-il modulé pour tenir compte de la taille des entreprises?.....	9
5.2 Dans le cas contraire, justifier l'absence de dispositions spécifiques aux PME	9
6. COMPÉTITIVITÉ DES EXIGENCES ET IMPACT SUR LE COMMERCE AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC	9
6.1 La préservation de la compétitivité des entreprises québécoises.....	9
6.2 Les effets de la solution projetée sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des investisseurs et des investissements entre le Québec et ses partenaires économiques.....	10
7. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	10
8. CONCLUSION	11
9. RESSOURCE.....	11
ANNEXE.....	12

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Liste des tableaux

Tableau 1. Les coûts directs liés à la conformité aux normes (en M\$)	6
Tableau 2. Les coûts liés aux formalités administratives (en M\$)	6
Tableau 3. Les manques à gagner (en M\$)	7
Tableau 4. Synthèse des coûts pour les entreprises (en M\$)	7

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

SOMMAIRE

Cette analyse d'impact concerne les travaux de rénovation et de modification dans les municipalités afin de les désassujettir à la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, RLRQ, c. R-20 (Loi R-20). Cette loi prévoit déjà que les travaux de voirie et les travaux d'entretien et de réparation des installations des municipalités soient faits par leurs salariés.

L'analyse de ce projet montre que le désassujettissement de ces travaux, dans les municipalités, réduirait le nombre des heures travaillées par les entrepreneurs de l'industrie de la construction et diminuerait leurs profits de l'ordre de 6,6 M\$. Les municipalités pourraient, quant à elles, réaliser des économies importantes grâce à la réduction du temps et des délais de réalisation des travaux, la diminution des coûts d'achats des équipements et des installations, ainsi que l'élimination des coûts d'appels d'offres et de l'octroi des contrats.

Le projet ne devrait pas avoir d'impact sur le niveau d'emploi au Québec et aiderait les municipalités québécoises à réduire leurs coûts.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) a présenté, au gouvernement du Québec, une demande visant à exclure les travaux de rénovation et de modification dans les municipalités du champ d'application de la Loi R-20. L'objectif est d'étendre aux municipalités la même exclusion accordée, en vertu de l'article 19.8 de la Loi R-20, aux commissions scolaires et collèges visés dans la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic (chapitre R-8.2) et aux établissements publics visés dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) ou dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5).

2. PROPOSITION DU PROJET

Les modifications proposées visent à changer le champ d'application de la Loi R-20 pour désassujettir les travaux de rénovation et de modification faits dans les municipalités par leurs employés, au même titre que les travaux d'entretien, de réparation, de rénovation et de modification exécutés par les salariés permanents directement employés par les commissions scolaires et collèges ou par les établissements publics de santé et de services sociaux.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Il n'y a pas d'autres solutions non législatives ou non réglementaires à envisager. Les travaux de rénovation et de modification dans les municipalités sont déjà régis par la Loi R-20. Pour les désassujettir, il faut absolument modifier la législation sur le champ d'application de la Loi R-20.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1 Description des secteurs touchés

a) **Secteur touché** : l'industrie de la construction.

b) **Nombre d'entreprises touchées**¹ : 15 981

- petites et moyennes entreprises (PME) : 15 943²;
- grandes entreprises : 38;
- total : 15 981.

c) **Caractéristiques additionnelles des secteurs touchés** :

- nombre d'employés : le nombre d'employés touchés par la modification de cette législation devrait être environ de 4 396³;
- production annuelle au Québec (en \$)⁴ : la valeur ajoutée des quatre secteurs de l'industrie de la construction québécoise est évaluée, en 2013, à 24 259,8 M\$;
- part du secteur dans le produit intérieur brut (PIB) du Québec (en %)⁵ : l'industrie de la construction (les quatre secteurs confondus) représentait 6,92 % du PIB du Québec en 2014.

4.2 Coûts pour les entreprises

Ce projet vise le désassujettissement des travaux de rénovation et de modification dans les municipalités, évalués à environ 4 millions d'heures. Les municipalités pourraient désormais faire à l'interne une partie de ces travaux et une partie du volume d'affaires des entrepreneurs de la construction (secteur privé) serait donc transférée vers les municipalités (secteur public). Le taux de profit horaire dans l'industrie de la construction québécoise, en 2014, est estimé à 3,73 \$⁶. Par conséquent, les entrepreneurs perdraient 6,6 M\$⁷.

¹ Ces données proviennent de la Commission de la construction du Québec (tableau B.3, 2014).

² Une entreprise est qualifiée de PME, dans cette analyse, si elle contient 200 salariés ou moins.

³ Ce chiffre est calculé à partir des données de la Commission de la construction du Québec (CCQ). Il est obtenu en divisant le volume du travail maximal à être transféré, soit 4 millions d'heures, par la durée annuelle moyenne d'heures travaillées par employé, soit 910 heures.

⁴ Ce sont les données les plus récentes. Elles proviennent de l'Institut de la statistique du Québec.

⁵ Ces données proviennent du tableau 379-0028 de Statistique Canada.

⁶ Ce montant est estimé à partir des données de tableaux financiers des industries canadiennes de Statistique Canada et des données de l'Enquête sur la population active (EPA).

⁷ C'est la perte moyenne que supporteraient les entrepreneurs de la construction. Des informations provenant de municipalités du Québec montrent que 44 %, en moyenne, des travaux de rénovation et de modification des municipalités, faits jusqu'à présent à l'externe, seraient désormais faits à l'interne. Deux autres scénarios ont été étudiés et prévoient le transfert de 26 % et de 62 % du volume des travaux présentement faits à l'externe, ce qui correspond à des pertes de l'ordre de 3,9 M\$ et de 9,3 M\$ (pour plus des détails, voir l'annexe).

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Tableau 1. Les coûts directs liés à la conformité aux normes (en M\$)

Catégories de coûts directs liés à la conformité aux normes	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents)	Total
Dépenses en capital (acquisition d'un terrain, d'une machinerie, d'un système ou d'un équipement informatique, construction ou modification d'un bâtiment, etc.)	0	0	0
Coûts de location d'équipement	0	0	0
Coûts d'entretien et de mise à jour des équipements	0	0	0
Dépenses en ressources humaines (consultants, employés et gestionnaires, etc.)	0	0	0
Coûts pour les ressources spécifiques (ex. : trousse, outils, publicité, etc.)	0	0	0
Autres coûts directs liés à la conformité	0	0	0
Total des coûts directs liés à la conformité aux normes	0	0	0

Tableau 2. Les coûts liés aux formalités administratives (en M\$)

Catégories de coûts liés aux formalités administratives	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents)	Total
Coûts de production, de gestion et de transmission des rapports, des enregistrements, des registres et des formulaires d'autorisation	0	0	0
Dépenses en ressources externes (ex. : consultants)	0	0	0
Autres coûts liés aux formalités administratives	0	0	0
Total des coûts liés aux formalités administratives	0	0	0

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Tableau 3. Les manques à gagner (en M\$)

Manques à gagner	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents)	Total
• Diminution du chiffre d'affaires	0	0	0
• Autres types de manques à gagner	0	6,6	6,6
Total des manques à gagner	0	6,6	6,6

Tableau 4. Synthèse des coûts pour les entreprises (en M\$)

Coûts pour les entreprises	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents)	Total
• Coûts directs liés à la conformité aux normes	0	0	0
• Coûts liés aux formalités administratives	0	0	0
• Manques à gagner	0	6,6	6,6
Total des coûts pour les entreprises	0	6,6	6,6

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

4.3 Avantages du projet

Les principaux avantages de l'exclusion des travaux de rénovation et de modification dans les municipalités du champ d'application de la Loi R-20 seraient les suivants :

- Les économies de coûts : faire les travaux en régie interne permettrait des économies pour les municipalités parce que les employés de la ville connaissent mieux les systèmes spécialisés propres au domaine municipal et peuvent exercer un meilleur contrôle et suivi de la gestion et de l'exécution des travaux. Réaliser ces travaux à l'interne permettrait aussi d'éliminer les coûts reliés aux appels d'offres et à l'octroi des contrats.
- La sécurisation de l'information et la protection de la santé du public : exécuter les travaux à l'interne permettrait de contrôler l'accès à certains édifices sensibles, tels que les usines de filtration des eaux et les postes de police, et donc, de préserver la sécurité du public et la confidentialité des informations.
- Le développement d'une expertise interne et la réduction du temps de réalisation des travaux : la réalisation des travaux en régie interne permettrait d'accroître l'expertise interne et de la maintenir, de réduire les délais d'intervention et d'exécution des travaux, de motiver les travailleurs et de les responsabiliser à l'égard des équipements et des installations des villes, qu'ils sont censés entretenir.
- Le contrôle de la qualité : faire les travaux en régie interne permettrait de répondre à temps aux travaux pressants et d'exercer un meilleur contrôle de la qualité. En fait, les employés des villes connaissent mieux les besoins de leur ville et l'état de ses installations et de ses équipements.

4.4 Impact sur l'emploi

Le projet de désassujettissement ne devrait pas avoir un impact sur le niveau d'emploi de l'économie québécoise, car il s'agit, à la limite, d'un simple transfert d'une partie des travaux des entreprises québécoises de la construction aux municipalités québécoises, et ce, pour deux raisons :

- Les municipalités qui n'ont pas la possibilité de faire leurs travaux à l'interne vont continuer à le faire à l'externe et donc leur niveau d'emploi, ainsi que celui des sous-traitants, ne va pas changer.
- L'exclusion ne viserait que les salariés permanents des municipalités.
- Les villes qui sont capables de faire ces travaux à l'interne ont, en général, des conditions de travail assez semblables à celles offertes par les entrepreneurs de la construction (Loi R-20). Si certains travailleurs des entrepreneurs de la construction se trouvent licenciés à cause de la réduction du volume du travail chez leurs employeurs, ils vont pouvoir être embauchés par les municipalités qui verront leur volume de travail augmenter, d'autant plus que ces travailleurs sont expérimentés et que les

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

municipalités offrent, en général, des conditions de travail assez semblables à celles garanties par la Loi R-20.

5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PME

5.1 En quoi le fardeau des exigences est-il modulé pour tenir compte de la taille des entreprises?

Le projet de désassujettissement s'applique sans égard à la taille des municipalités et des entrepreneurs en construction. Il concernerait les travaux de rénovation et de modification de toutes les municipalités du Québec.

5.2 Dans le cas contraire, justifier l'absence de dispositions spécifiques aux PME

Le projet ne comprend pas de dispositions particulières aux petites et moyennes municipalités ou pour les petits et moyens entrepreneurs, car ces municipalités pourront toujours recourir au service d'un entrepreneur externe si elles ne peuvent confier leurs travaux de rénovation et de modification à l'interne. Le projet ne modifierait pas les exigences légales pour les PME. Compte tenu de la baisse des heures pour les entrepreneurs, certains pourraient être amenés à mettre fin à leurs activités.

6. COMPÉTITIVITÉ DES EXIGENCES ET IMPACT SUR LE COMMERCE AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC

6.1 La préservation de la compétitivité des entreprises québécoises

Le désassujettissement n'augmenterait pas les coûts de production des entreprises québécoises. Il s'agirait simplement d'un transfert de production des entreprises du secteur privé vers les entreprises du secteur public (les municipalités). L'exclusion des travaux de rénovation et de modification des municipalités, au contraire, leur permettrait de réduire les coûts de production. Cette réduction des coûts serait rendue possible grâce à l'élimination des délais associés au processus d'appels d'offres et de l'octroi de contrats, à la réduction des coûts et du temps d'exécution des travaux, à l'expertise et la spécialisation accrue des employés des municipalités dans la maintenance des installations et à la gestion des parcs immobiliers.

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Selon les données de Statistique Canada⁸, le coût unitaire de la main-d'œuvre par unité de PIB réel⁹ au Québec était de 0,88 \$ en 2014. Il est donc légèrement inférieur à celui de l'Ontario qui est évalué à 0,97 \$. L'industrie québécoise de la construction est donc relativement plus compétitive que celle de l'Ontario.

6.2 Les effets de la solution projetée sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des investisseurs et des investissements entre le Québec et ses partenaires économiques

Étant donné que les travaux qui seraient désassujettis ne peuvent pas être faits par des entrepreneurs à l'extérieur du Québec, il est peu probable que la solution projetée ait des effets sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des investisseurs et des investissements entre le Québec et ses partenaires économiques.

7. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

La Commission de la construction du Québec confierait à ses inspecteurs la tâche de surveiller les nouveaux travaux qui seraient faits à l'interne par les municipalités pour s'assurer qu'ils correspondent bien à des travaux de rénovation et de modification, sinon des amendes pourraient être appliquées. Ces inspecteurs seraient payés grâce aux cotisations des travailleurs et des employeurs de la construction.

⁸ Tableau 383-0029 de Statistique Canada.

⁹ Le coût unitaire de la main-d'œuvre par unité de PIB réel est le coût du travail par unité de production. Il est calculé comme étant le rapport de la rémunération du travail à la valeur ajoutée réelle.

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

CONCLUSION

L'analyse du projet de désassujettissement des travaux de rénovation et de modification dans les municipalités permet d'estimer à 6,6 M\$, au maximum, les coûts totaux de la modification de la législation. Ces coûts seraient défrayés par les entrepreneurs québécois de la construction, sous forme de pertes de profits. Les municipalités pourraient, quant à elles, réaliser des économies importantes grâce à l'élimination des coûts et des délais d'appels d'offres et de l'octroi de contrats et grâce à la réduction des coûts et du temps de réalisation des travaux. Elles profiteraient aussi du développement d'une expertise interne de leurs employés, ce qui permettrait de maintenir leurs installations et d'assurer une meilleure gestion des parcs immobiliers.

Le projet ne devrait pas avoir d'impact sur le niveau d'emploi au Québec et aiderait des municipalités québécoises à réduire leurs coûts.

8. RESSOURCE

Direction des communications
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
425, rue Saint-Amable, RC, bureau 120
Québec (Québec) G1R 4Z1
Téléphone : 418 646-0425, poste 61087

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

ANNEXE

Calcul des coûts défrayés par les entreprises

Scénarios	La proportion des travaux transférés ¹⁰	Volume des heures transférées	Coûts pour les entreprises (en \$) ¹¹
Scénario 1	26 %	1 042 449	3 891 888
Scénario 2	44 %	1 763 088	6 582 329
Scénario 3	62 %	2 481 092	9 262 930

¹⁰ Ces données proviennent de municipalités consultées.

¹¹ Le taux de profit horaire est estimé à partir des données de tableaux financiers des industries canadiennes de Statistique Canada et des données de l'Enquête sur la population active (EPA).