

Assujettissement des travaux de machinerie de production à la Loi R-20 : incohérence politique et aberration économique

REPRÉSENTATION POLITIQUE / INFORMATION STRATÉGIQUE / OCCASION D'AFFAIRES / MEILLEURES PRATIQUES / RÉSEAUTAGE

Sommaire.....page 1

Introduction – Le secteur de la fabrication : l'heure des choix
.....page 2

Première partie – L'assujettissement : être ou ne pas être connecté à la réalité ?page 4

- Impératif économique n°1 : un besoin sans précédent de flexibilité pour la croissance du secteur manufacturier du Québec
- Impératif économique n°2 : le maintien du cap sur la compétitivité-coût des entreprises manufacturières
- Impératif économique n°3 : la capacité d'adaptation des entreprises face à la vitesse des technologies
- Impératif économique n°4 : cohérence et intégrité des politiques économiques

Deuxième partie - Rapport Mireault : une non-solution.....page 8

- 1) L'erreur de base : ne pas reconnaître la légitimité des entreprises à vouloir maximiser la qualité et minimiser les coûts
- 2) Les propositions du rapport Mireault – rien n'est réglé, tout reste incertain
 - a- La nature des travaux versus le statut de l'employeur
 - b- Assujettissement élargi ?
 - c- Où se trouve l'iniquité ?
- 3) L'avis de MEQ sur le rapport Mireault

Conclusion : Le libre-choixpage 13

Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ), une organisation sans but lucratif, est une association dont la mission est d'améliorer l'environnement d'affaires et d'aider les entreprises manufacturières et exportatrices à être plus compétitives sur les marchés locaux et internationaux grâce à son leadership, à son expertise, à son réseau et à la force de ses membres. Les cinq piliers de son action sont : représentation politique, information stratégique, occasions d'affaires, meilleures pratiques et réseautage. MEQ, est une division de Manufacturiers et exportateurs du Canada (MEC), la plus importante association commerciale et industrielle au pays fondée en 1871.

Rapport rédigé par Audrey Azoulay, Directrice, recherche et relations gouvernementales, sous la documentation et les recommandations du *Comité sur la machinerie de production* de MEQ.

Sommaire

L'avenir économique du Québec dépend d'investissements massifs. L'assujettissement de la machinerie de production à la Loi R-20 irait à l'encontre de quatre impératifs majeurs au développement économique:

- 1) Un besoin sans précédent de flexibilité pour la croissance du secteur manufacturier du Québec
- 2) Le maintien du cap sur la compétitivité-coût des entreprises manufacturières
- 3) La capacité d'adaptation des entreprises face à l'évolution des technologies
- 4) La cohérence et l'intégrité des politiques économiques

D'un point de vue réglementaire, l'assujettissement de la machinerie de production ne règle en rien la problématique des donneurs d'ordres ni les ambiguïtés soulevées dans le règlement de 2003 :

- 1) Le rapport Mireault exclut de la réflexion la notion d'expertise et ne reconnaît donc pas la légitimité des entreprises à vouloir maximiser la qualité de leur projet et à minimiser leurs coûts. C'est une erreur fondamentale car l'expertise justifie toute la légitimité de la réglementation qui prévalait avant 2003.
- 2) L'assujettissement des travaux de machinerie en fonction de la nature des travaux et non plus en fonction du statut de l'employeur entraîne l'insertion d'un régime spécifique de relations de travail dans des entreprises complètement étrangères des négociations.
- 3) L'assujettissement des travaux de machinerie serait inéquitable, premièrement pour les donneurs d'ordres qui se voient imposer par voie législative des conditions négatives à leur croissance et, deuxièmement, pour les entreprises spécialisées hors construction, dont une grande partie ferait faillite.

Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ) s'oppose radicalement à l'assujettissement des travaux de machinerie de production à la Loi R-20 tel que proposé dans le rapport Mireault. Les recommandations de ce rapport sont inacceptables sur le plan économique comme sur le plan politique.

MEQ recommande le libre-choix des donneurs d'ouvrage en ce qui a trait au recours de travailleurs de la construction ou de sous-traitants hors construction pour la réalisation des travaux de machinerie de production.

Introduction

Le secteur de la fabrication : l'heure des choix

Le gouvernement a mandaté, sous la direction de Monsieur Réal Mireault, un nouveau groupe de travail pour consulter les parties intéressées, notamment les associations patronales et syndicales, les donneurs d'ordres et les entreprises spécialisées en machinerie industrielle, sur leurs positions respectives à l'égard de l'assujettissement de certains travaux relatifs à la machinerie de production. Il était également attendu du groupe de travail d'identifier de nouvelles options qui pourraient être acceptables par les différentes parties et de proposer des modifications à la réglementation actuelle dans le cadre de la *Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (Loi R-20).

Concrètement, l'assujettissement des travaux de machinerie de production à la Loi R-20 revient à transférer obligatoirement les travaux de machinerie de production des donneurs d'ordres manufacturiers au secteur de la construction, au détriment d'un ensemble d'entreprises sous-traitantes hors construction.

La question de l'assujettissement de la machinerie de production à la Loi R-20 est récurrente depuis plusieurs années. MEQ réitère aujourd'hui sa position énoncée en 2002 : nous nous opposons à l'assujettissement de la machinerie de production à la Loi R-20. Précisément, MEQ recommande le libre-choix des donneurs d'ouvrage en ce qui a trait au recours de travailleurs de la construction ou de sous-traitants hors construction pour la réalisation des travaux de machinerie de production.

Dans le contexte actuel de la concurrence mondiale, l'économie québécoise doit s'inscrire dans une dynamique d'investissements massifs et un processus de modernisation continu de sa production manufacturière. Pour cela, il faut éliminer les contraintes inutiles à l'investissement et surtout les contraintes envoyant un signal négatif quant à la qualité des conditions d'affaires. L'assujettissement de la machinerie de production à la Loi R-20 fait partie de ces contraintes inutiles et négatives. Nous en sommes à l'heure des choix.

La Loi R-20 s'applique en principe au secteur de la construction, un secteur aux caractéristiques historiques et économiques toutes particulières. L'élargissement de son application à d'autres secteurs industriels doit être étudié avec une grande prudence : la rigidité réglementaire des relations de travail dans le secteur de la construction est inconcevable dans les industries soumises aux pressions concurrentielles des marchés internationaux.

L'insistance des syndicats de la construction à remettre en cause les multiples arbitrages jurisprudentiels en défaveur de cet assujettissement génère une incertitude réglementaire inquiétante du point de vue des investisseurs. Cela doit être souligné. MEQ s'objecte naturellement à cette inconvenance : le contexte mondial a changé et les pressions concurrentielles sont beaucoup plus importantes. Cette évolution, marquée par le besoin d'augmenter rapidement et significativement la productivité de l'économie, doit être prise en compte par le gouvernement du Québec.

Assujettir la machinerie de production à la Loi R-20 est incohérent avec les impératifs économiques auxquels doit répondre le gouvernement. L'augmentation de la productivité et de la compétitivité des entreprises manufacturières est une nécessité incontournable. Le gouvernement doit renoncer de manière claire et définitive à l'assujettissement de la machinerie de production et reconnaître la légitimité économique des entreprises sous-traitantes hors construction.

L'assujettissement tel que proposé dans le rapport Mireault n'apporte aucune solution à la problématique des donneurs d'ordres et ne semble pas reconnaître le besoin incontestable des entreprises manufacturières du Québec de faire appel à une main-d'œuvre dont l'expertise correspond précisément à leurs besoins. Cela

constitue une lacune majeure aux recommandations du rapport. L'assujettissement de la machinerie de production alourdirait les contraintes à l'investissement dans le secteur manufacturier.

Nous pensons également que l'argument selon lequel le secteur de la construction serait confronté à une concurrence déloyale par les sous traitants hors construction est non fondé. L'iniquité se trouverait d'abord dans un favoritisme législatif envers le secteur de la construction, favoritisme d'autant plus questionnable qu'il défavoriserait le travail qualifié d'employés hors construction et dont dépend l'efficacité des entreprises manufacturières.

L'assujettissement de la machinerie de production est un non sens économique et politique.

Dans la première partie de ce document, nous exposons les impératifs économiques auxquels fait face le Québec et qui doivent être pris en considération dans le dossier de l'assujettissement de la machinerie de production à la Loi R-20. Dans la deuxième partie du document, nous exposons pourquoi, à notre avis, le rapport Mireault n'offre aucune solution viable et durable. Finalement, nous concluons avec nos recommandations.

Première partie

L'assujettissement : être ou ne pas être connecté à la réalité ?

MEQ défend l'absence totale d'assujettissement sur les travaux de machinerie de production dont les implications sont totalement en rupture avec les impératifs qui s'imposent aujourd'hui au Québec en matière de compétitivité et de développement économique.

Impératif économique n°1 : un besoin sans précédent de flexibilité pour la croissance du secteur manufacturier du Québec ⇒ L'assujettissement entraînerait une rigidité impraticable dans le contexte économique actuel.

Le Québec, tout comme les autres économies occidentales, se trouve dans une période de grands changements. La flexibilité nécessaire à l'évolution stratégique des entreprises doit être maximale. Ce besoin implique notamment que les gouvernements doivent modifier radicalement leur approche sur le plan économique.

Les législateurs doivent s'assurer que les contraintes réglementaires ne soient pas un frein au développement économique. En ce sens, les lois et règlements, bien que nécessaires la plupart du temps, doivent néanmoins laisser la marge nécessaire à l'ajustement des entreprises à leur environnement d'affaires. C'est seulement avec une telle ouverture que l'économie du Québec pourra envisager l'augmentation de sa productivité et de sa croissance. La rigidité proposée au secteur manufacturier dans le rapport Mireault est, en ce sens, inacceptable.

Par ailleurs, le contrôle exercé par certains syndicats sur la disponibilité de la main-d'œuvre présente d'importantes répercussions sur les opérations des entreprises, en les empêchant d'agencer avec précision leurs besoins de main-d'œuvre avec leurs nécessités opérationnelles, et parfois même avec leur cadre financier. D'autres répercussions sont à craindre pour certains travailleurs dont les compétences ne sont pas reconnues par le cadre réglementaire de la construction et qui devront envisager de longues études pour l'obtention d'une licence de métier spécialisé. Alors que dans le secteur de la construction les champs de compétences sont imposés avec une certaine rigidité, un assujettissement pourrait mener certains travailleurs, aujourd'hui polyvalents, à renoncer aux processus de qualification qui leur serait demandé. À plus long terme, nous craignons que l'assujettissement accentue les problèmes de pénurie de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier.

Syndicalisation obligatoire - À notre avis, la syndicalisation obligatoire des travailleurs de la construction constitue un problème majeur qui donne souvent lieu à la création de monopoles syndicaux et au cloisonnement des métiers. Le problème est accentué par la présence sur le chantier de délégués syndicaux dotés de pouvoirs jugés démesurés et exerçant un contrôle sur le placement de la main-d'œuvre qui peut, sous différentes formes, engendrer des coûts aux donneurs d'ouvrage (par exemple : perte de temps, coûts gonflés par l'augmentation des heures minimales de déplacement).

Tant les donneurs d'ouvrage que les entrepreneurs peuvent subir une pression indue à l'occasion d'un chantier du fait qu'ils ne choisissent pas les travailleurs embauchés. De plus, les travailleurs n'ont aucun lien de subordination avec l'employeur. Ils sont plutôt soumis à leur syndicat spécifique. Il en résulte des situations qui peuvent être déplorables. Enfin, la main-d'œuvre disponible est instable. Le roulement qui en découle peut donner lieu à une non-disponibilité de travailleurs provenant des régions où les travaux sont à effectuer.

Une expertise spécifique et adaptée à la réalité des donneurs d'ouvrage ne peut s'acquérir et s'accumuler avec un tel encadrement. Ainsi, chaque embauche nécessite un investissement réitéré sur la formation de la nouvelle main-d'œuvre dans le contexte de travail propre au donneur d'ouvrage.

Impératif économique n°2 : le maintien du cap sur la compétitivité-coût des entreprises manufacturières ⇒ L'assujettissement entraînerait des coûts contre-productifs pour les entreprises manufacturières.

Une nouvelle taxe sur le capital ? - L'assujettissement de la machinerie de production correspond en quelque sorte à une nouvelle taxe sur le capital car, en augmentant les coûts de main-d'œuvre relatifs à la machinerie de production, l'assujettissement réduit les marges de manœuvre des entreprises, diminue la rentabilité des équipements et amoindrit à long terme les incitatifs à de nouveaux investissements.

Il est maintenant plutôt bien établi que les coûts sont plus élevés lorsque les travaux sont effectués par les travailleurs de la construction plutôt que par les travailleurs hors construction¹. Selon les méthodologies utilisées, les estimations sur les écarts de coûts peuvent varier. Dans tous les cas, l'écart est défavorable au secteur de la construction et s'accroît dans différents contextes notamment dans le cas des régions éloignées. Dans le cas de travaux majeurs, les sommes induites peuvent s'avérer significatives et justifient le choix des donneurs d'ordres pour les services d'un sous-traitant non assujetti.

Le gonflement des coûts se constate d'abord au niveau des conditions de travail générales négociées dans le cadre de la Loi R-20. Cela réduit directement la rentabilité des investissements des donneurs d'ordres et, par ricochet, leur compétitivité. L'aberration de l'assujettissement de la machinerie de production à la Loi R-20 vient également du fait que ces conditions de travail sont négociées à une table où donneurs d'ordres sont absents alors qu'ils sont dans le contexte, les employeurs des travailleurs de la construction. Les écarts de coûts sont jugés inacceptables par les entreprises manufacturières.

Il faut également ajouter la question des nombreux délais constatés avec le recours aux travailleurs couverts par la Loi R-20. Alors que les arrêts de production sont complexes à coordonner et exigent un maximum de flexibilité des différents intervenants en termes de temps et de délais, les donneurs d'ordres ne peuvent pas s'accommoder des délais parfois très longs engendrés par le recours au secteur de la construction pour la réalisation des travaux. Ces attentes constituent un non-sens économique dans une économie qui exige aujourd'hui flexibilité, rapidité, adaptabilité et performance. Dans certaines situations, nos membres ont constaté que les heures de travail des employés de la construction ont été allongées de manière déraisonnable. Par ailleurs, les délais conséquents au recours à la main-d'œuvre de la construction pour les travaux de machinerie de production sont plus élevés dans les régions éloignées des grands centres.

En gonflant indûment les coûts des travaux de machinerie de production, l'assujettissement revient donc à taxer le capital, ce qui nuit sans aucun doute à l'investissement.

Cloisonnement des métiers – Le gonflement des coûts se mesure aussi dans l'incidence d'un assujettissement sur la productivité du travail. Le cloisonnement de certains métiers limite la polyvalence de la main-d'œuvre. Il est à noter que les écarts de coûts sont particulièrement marqués dans les régions plus ou moins éloignées des grands centres. Par ailleurs, ce cloisonnement entraîne une inflation des heures totales travaillées et donc des coûts de main-d'œuvre. D'un point de vue financier, cela réduit la rentabilité des investissements et pourrait conduire certaines entreprises manufacturières à remettre en cause de futurs investissements au Québec. De plus, ce cloisonnement engendrerait de manière plus ou moins

¹ Analyse des écarts de coûts liés à l'assujettissement des travaux touchant la machinerie de production et à leur impact économique. KPMG, janvier 2010

régulière des conflits entre les corps de métiers, menant à des situations absurdes du point de vue d'une entreprise.

Conditions de travail non-négociées – Par ailleurs, les obligations imposées par les conditions de travail négociées dans le cadre des conventions collectives occasionnent d'autres frais additionnels tels que la *prime de l'industrie lourde* (heure de présentation), les temps supplémentaires payés double, la prime de hauteur, la prime de lavage, les frais de déplacement et de pension ou encore les pauses supplémentaires et la rigidité des horaires de travail. Les donneurs d'ordres ne peuvent accepter une transposition des conditions négociées dans le cadre particulier qu'est celui de la construction dans leurs propres secteurs si ces conditions sont jugées injustifiées. Dans une économie comme la nôtre, les donneurs d'ordres doivent pouvoir négocier les conditions contractuelles qui les lient à n'importe quel intervenant externe.

Globalement, la Loi R-20 implique des coûts de main-d'œuvre plus élevés pour les donneurs d'ordres et des coûts indirects qu'il faut lier à de nombreux délais et aux pertes induites sur le plan de la productivité du travail.

Impératif économique n°3 : la capacité d'adaptation des entreprises face à la vitesse des technologies ⇒ **L'assujettissement freine l'adéquation des donneurs d'ordres aux exigences technologiques.**

L'intensité de la concurrence mondiale s'explique en grande partie par l'intensité de la concurrence technologique.

L'adaptation technologique d'une entreprise manufacturière passe plus souvent qu'autrement par des investissements en machinerie et en équipement.

Il apparaît évident que les compétences des travailleurs de la construction sont très mal ajustées aux qualifications nécessaires à l'installation ou la réparation d'une machinerie de plus en plus sophistiquée. Si les travailleurs de la construction sont hautement compétents dans les métiers traditionnels qui sont les leurs, il se trouve que l'évolution des technologies nécessite des métiers hautement spécialisés et avec des liens de moins en moins évidents avec le domaine de la construction en tant que tel. Il n'est pas concevable, dans la perspective du développement économique et commercial du Québec, de limiter la possibilité des entreprises de mener leurs opérations d'investissement, d'installation ou de réparation avec l'expertise nécessaire au degré technologique recherché et aux spécificités de l'équipement de production.

Il ne s'agit pas simplement du principe très important du droit de choisir des donneurs d'ouvrage. Il s'agit surtout pour une entreprise de justifier les dépenses liées à ses investissements par leur rentabilité, rentabilité qui dépend évidemment de la manière dont sont menés les projets d'investissement. La qualité de l'expertise, les délais des chantiers, la stabilité réglementaire ou encore la confiance des investisseurs, sont tous d'importance dans la décision d'investir.

À côté de la qualité des conditions réglementaires et fiscales dans lesquels évoluent les entreprises, leur capacité de s'adapter à des conditions de marché en continuel changement, est essentielle. Cette capacité d'adaptation dépend des capacités financières mais aussi de la disponibilité et de l'expertise des travailleurs en amont comme en aval des projets d'investissement. L'expertise et les diverses conditions négociées dans leurs conventions collectives font de la main-d'œuvre de la construction une main-d'œuvre dont l'exclusivité n'est pas justifiée dans l'installation ou la réparation de machinerie de production. Légiférer cette exclusivité n'est pas acceptable.

Impératif économique n°4 : cohérence et intégrité des politiques économiques ⇒
L'assujettissement est incohérent avec les objectifs gouvernementaux.

Le gouvernement traite une multitude de dossiers économiques. Si ces différents dossiers peuvent être débattus de manière cloisonnée par les législateurs, il faut se souvenir que, sur le terrain, toutes leurs décisions sont en interaction et que leur possible incohérence peut s'avérer contre-productive.

Dans le cas de l'assujettissement de la machinerie de production, sa mise en application ira à l'encontre des mesures gouvernementales prises en faveur de l'investissement et du développement régional. La mesure de l'impact est complexe mais les entreprises membres de MEQ sont convaincues de son évidence : nuire de la sorte aux investissements amènerait à terme une réduction de la valeur du stock de capital, ce qui pourrait s'avérer fatal dans le secteur manufacturier dont les fonds nécessaires sont énormes et peuvent être rapidement déviés vers un choix jugé moins risqué et donc potentiellement plus rentable.

L'incohérence des décisions gouvernementales peut coûter très cher : les mesures défavorables à l'investissement rendent inefficace l'effet de levier espéré des mesures qui se voulaient positives et créent une ambiguïté sur la qualité des conditions d'affaires. Cela réduit la confiance des investisseurs et l'attractivité du Québec en matière d'investissement et affaiblit les effets d'entraînement nécessaires pour susciter un cercle vertueux de croissance économique.

L'économie fonctionne en système – Il convient de ne pas minimiser les pertes économiques associées à l'assujettissement de la machinerie de production à la Loi R-20, ne serait-ce du fait de l'importance stratégique de tous travaux permettant l'ajustement ou la modernisation des processus de production. Au-delà des coûts directs, la confiance des investisseurs est de plus en plus sensible aux conséquences des tracasseries administratives, à l'incertitude de l'instabilité et aux ambiguïtés réglementaires, surtout lorsque celles-ci les pousseraient dans des procédures légales. Il y a également le fait que cet assujettissement présente des effets induits sur les entreprises non-assujetties, notamment les plus petites dont la croissance dépend également des investissements et des activités des grands donneurs d'ordres. De plus, cet assujettissement, ne concernant que les entreprises installées au Québec, réduirait notre compétitivité sur le plan interprovincial comme sur le plan international. Cela est en totale contradiction avec le projet gouvernemental de l'ouverture de notre espace économique, notamment avec nos voisins ontariens. Enfin, il faut également vérifier dans quelle mesure les coûts reliés à l'assujettissement se répercutent sur l'ensemble des entreprises faisant partie de la chaîne d'approvisionnement d'un donneur d'ouvrage. Cela pourrait multiplier les inconvénients de l'assujettissement et le développement en aval des produits manufacturiers.

L'aberration que constituerait l'assujettissement est très bien exprimée par l'économiste Pierre Fortin :

«Augmenter les coûts d'une industrie (manufacturier), réduire la croissance d'une autre (entretien hors construction), pour favoriser une troisième (construction) qui ne peut augmenter sa prépondérance par la voie économique, ça ne marche pas»².

² Assujettir la machinerie de production à la Loi R-20 de la construction : les conséquences économiques, Pierre Fortin, Université du Québec à Montréal, Juin 2002.

Deuxième partie

Rapport Mireault : une non-solution

Avant 2003, le champ d'application de la Loi R-20 s'applique aux travaux réalisés par les employés de la construction et aux travaux de machinerie assimilables à des travaux de génie-civil. Sont alors exclus les travaux effectués par les salariés des entreprises utilisatrices de machines, les fabricants des machines, et les travaux confiés à des sous-traitants spécialisés en installation.

Avec le règlement de 2003, l'assujettissement a été redéfini : les travaux d'entretien (maintien en bon état (préventifs)) sont assujettis en fonction du statut de l'employeur tandis que les travaux d'installation et de réparation (remise en bon état (curatifs)) sont assujettis en fonction de deux principaux critères : une *expertise professionnelle principalement issue de l'industrie de la construction* et, en plus pour les réparations, un nombre minimal de 40 salariés de la construction pour les réaliser.

Les zones grises du règlement de 2003 ont mené à différentes décisions jurisprudentielles en défaveur de l'assujettissement et qui génèrent maintenant une incertitude quant à son application. Le rapport Mireault (août 2010) cherchait à clarifier le champ du règlement. Il faut cependant noter que le problème du règlement ne se trouve pas dans la rhétorique législative ou dans les paramètres qui définissent l'assujettissement en tant que tel, mais dans l'inadéquation de cet assujettissement, qu'il soit partiel ou total, avec la réalité économique des donneurs d'ordres.

Dans ses grandes lignes le rapport Mireault propose :

- Un assujettissement des travaux de machinerie pour tous projets d'installation (bâtiments neufs, agrandissement et modification structurale, redémarrage d'usines et projets assimilable à des ouvrages de génie civil).
- Un assujettissement des travaux de machinerie pour les projets de réparation dans le cas de :
 - L'industrie lourde;
 - Les projets impliquant des coûts sous assujettissement de 2 millions de dollars et plus;
 - Dans le cas des arrêts non planifiés ou dans le cas des arrêts planifiés lorsqu'il s'agit de moderniser ou d'augmenter les capacités.

La notion de réparation exclut les travaux d'entretien, maintenance, réfection périodique d'équipement et remplacement de pièces qui n'affectent pas de façon significative la capacité de production de l'établissement.

Le rapport Mireault définit l'industrie lourde comme suit :

- La construction de raffineries de pétrole, d'usines de produits chimiques, métallurgiques ou sidérurgiques, d'usines de pâte et papier, d'usines de production et transformation de gaz, d'usines d'eau lourde;
- La construction d'établissements destinés à la production d'énergie soit les centrales électriques thermiques ou nucléaires;
- La construction de papeteries, de cimenteries, de dépôts de réservoirs (*tank farm*) de produits reliés à l'industrie pétrochimique;
- La construction d'usines de montage d'automobiles, d'autobus et d'autres véhicules destinés au transport en commun, de camions et de véhicules aéronautiques.

1) L'erreur de base : ne pas reconnaître la légitimité des entreprises à vouloir maximiser la qualité et minimiser les coûts

Les récentes décisions de justice, invalidant dans les cas étudiés l'assujettissement de la machinerie de production, se sont principalement basées sur l'argument de l'expertise de la main-d'œuvre requise dans le cadre des travaux de réparation majeurs.

L'expertise est effectivement centrale dans le dossier : comment contester l'importance de mener les travaux de machinerie de production avec un maximum d'efficacité et d'expertise ? Comment protéger le dynamisme de l'investissement au Québec sans cette exigence ? Comment ne pas reconnaître le besoin de préciser l'expertise dans le contexte de technologie toujours plus sophistiqué ? L'assujettissement des travaux de machinerie de production à la Loi R-20 ignore ce principe de base car il force l'usage des compétences spécifiques des travailleurs de la construction.

Le décalage technique et en termes d'expertise est de plus en plus marqué entre les qualifications de la main-d'œuvre de la construction et les spécificités de la machinerie moderne. Certaines entreprises membres de MEQ savent que la concurrence de leur secteur va impliquer des investissements pour moderniser leurs équipements et pour lesquels les qualifications spécifiques du secteur de la construction ne sont tout simplement pas adéquates. Elles considèrent que l'assujettissement réduirait à long terme les incitatifs à l'investissement. L'impact sur l'intérêt des entreprises à développer de nouveaux projets n'est pas théorique. D'autres entreprises membres de MEQ admettent que les conditions économiques et d'investissement les mènent à prolonger l'utilisation d'une machinerie relativement âgée et requérant des besoins de maintenance et de réparation de plus en plus fréquents. En conséquence, les écarts de coûts et le manque de contrôle sur les délais de réalisation constituent des contraintes inacceptables du point de vue de ces entreprises.

Rentabiliser des dépenses d'immobilisations dépend donc étroitement de l'expertise et de l'adéquation des ressources aux besoins définis par l'entreprise. Rentabiliser les dépenses d'immobilisation dépend en même temps, et évidemment, de la minimisation des coûts associés à un quelconque investissement. Or, le rapport Mireault n'évoque que très faiblement le gonflement des coûts conséquent à l'assujettissement de la machinerie de production à la Loi R-20. En ce sens, le rapport Mireault ignore la problématique des donneurs d'ordres qui consiste de manière tout à fait légitime, à maximiser la qualité des travaux de machinerie tout en en minimisant les coûts.

L'assujettissement amène aussi une problématique en santé et sécurité au travail. En effet, au-delà de l'adéquation des compétences à la technologie, chacune des usines a en place des procédures particulières qui ne sont pas toujours respectées par les travailleurs de la construction, par ignorance ou tout simplement par manque d'intérêt, car ils n'ont pas de sentiment d'appartenance à l'entreprise. Il leur est par conséquent difficile de respecter les procédures et les conséquences sur la qualité du travail effectué et sur les risques en matière de santé et sécurité sont réelles.

En effet, les mesures de santé et sécurité au travail sont très difficiles à respecter lorsque les donneurs d'ordres font appel à des employés de la construction. Les donneurs d'ordres doivent surveiller très étroitement les travailleurs de la construction dans leurs interventions car ils n'ont aucune connaissance des spécificités des équipements installés et ressentent souvent un intérêt limité à porter une attention particulière sur le caractère sécuritaire de leurs actions. Cela est jugé d'autant plus stressant pour les donneurs d'ordres que ces derniers ne choisissent pas les travailleurs de la construction qui entrent dans leurs usines et ne peuvent donc exercer aucun contrôle sur la qualité et l'expertise de la main-d'œuvre.

Les craintes en ce qui concerne la santé et la sécurité concernent à la fois les travailleurs de la construction, mais aussi, en aval des travaux de machinerie, la sécurité des travailleurs permanents des donneurs

d'ordres dont la machinerie a été manœuvrée par des travailleurs dont les qualifications ne sont peut-être pas adéquates. Or, les meilleures pratiques en santé et sécurité au travail se construisent avec le temps au sein d'une entreprise et le recours à des travailleurs de la construction qui ne sont jamais les mêmes d'une fois à l'autre augmente les risques en matières de santé et de sécurité. Par contre, dans le cadre d'une relation d'affaires entretenue avec le temps avec une entreprise hors construction, il est possible de s'entendre sur les demandes spécifiques et la qualification nécessaire. Dans le cadre d'une entreprise de la construction, l'encadrement rigide de la main-d'œuvre enlève toute marge de manœuvre. Les donneurs d'ordres comparent à une loterie l'absence de choix des travailleurs de la construction.

MEQ est d'avis que l'assujettissement éventuel de la machinerie de production à la Loi R-20 ne sert qu'à satisfaire la revendication d'un regroupement syndical en plus d'imposer aux donneurs d'ordres des conditions de travail qu'ils ne peuvent négocier.

2) Les propositions du rapport Mireault – rien n'est réglé, tout reste incertain

Le rapport Mireault considère que le statu quo, c'est à dire l'assujettissement tel qu'appliqué avant 2003, n'est pas acceptable. MEQ considère au contraire qu'il s'agit de la solution la plus juste et la plus raisonnable. Le statu quo est aussi dans l'esprit des décisions de la Cour supérieure.

Les revendications des syndicats de la construction sont irrecevables et, contrairement à leurs dires, la concurrence menée par les entreprises hors construction n'est pas inéquitable. L'insuffisance des heures de travail par les employés de la construction dans le secteur industriel est le fait d'une faible compétitivité en termes de coût et d'une expertise mal adaptée aux besoins des donneurs d'ordres. La quantité de travail ne constitue pas un stock à partager mais un flux à créer : le secteur de la construction est directement responsable de la faiblesse des heures de travail dans l'industriel, la situation de monopole exercée par des syndicats et le cloisonnement des métiers dans le secteur de la construction étant parmi les premiers facteurs en empêchant l'évolution.

a- La nature des travaux versus le statut de l'employeur – En suggérant un assujettissement en fonction de la nature des travaux et non en fonction du statut de l'employeur, le rapport Mireault ignore l'importance de l'expertise, pourtant fondamentale dans l'industrie manufacturière sujette à des technologies très différenciées.

En général, la définition des relations de travail se fait entre les employeurs et les employés d'un même secteur, comme cela est le cas dans la construction, ou dans une même entreprise, comme cela est le cas dans la plupart des autres secteurs. Proposer un assujettissement de la machinerie de production à la Loi R-20, total ou partiel, revient à obliger le secteur manufacturier à accepter des conditions non négociées et c'est également proposer une sorte de méli-mélo dans la gérance des relations de travail. En ce sens, en avançant l'idée d'un assujettissement en fonction de la nature des travaux et non en fonction du statut de l'employeur, le rapport Mireault propose bien plus de complexité qu'il ne permet une clarification du règlement.

Le rapport Mireault retient parmi les principes de ses recommandations celui selon lequel «les mêmes règles doivent être appliquées aux travaux similaires». Nous craignons qu'il soit extrêmement difficile de s'entendre sur ce que sont des «travaux similaires» dans le contexte où chacune des entreprises manufacturières se différencie sur des spécificités précises. De manière évidente, il subsistera avec l'application des propositions du rapport Mireault de nombreuses ambiguïtés sur ce que sont des «travaux similaires», avec les risques d'observer de nombreuses disputes légales.

b- Assujettissement élargi ?

Les ajustements au règlement de 2003 proposés dans le rapport Mireault semblent alourdir l'assujettissement des travaux de machinerie et n'apportent aucune clarification satisfaisante :

- La notion d'expertise est exclue des critères d'assujettissement alors qu'elle est centrale du point de vue du donneur d'ordres.
- Tout projet d'installation dans le cas de bâtiments neufs, d'agrandissement, de redémarrage d'usine et de projets assimilables à un ouvrage de génie civil est assujetti. Le règlement de 2003 prévoyait justement une réserve à cet assujettissement en fonction du recours à une expertise principalement issue du secteur de la construction. Cette réserve est exclue dans le rapport Mireault. L'assujettissement est donc a priori élargi dans le cas des installations.
- Le rapport Mireault propose une longue démonstration pour distinguer les notions de réparations et d'entretien mais nous n'y voyons aucune différence fondamentale avec le règlement de 2003. Dans le cas des réparations (curatif), le rapport Mireault semble remplacer le critère d'expertise par celui de l'appartenance des donneurs d'ordres à l'industrie lourde. La définition dans le rapport de l'industrie lourde nous semble arbitraire et, d'un secteur assujetti à un secteur non assujetti, risque de contredire le principe des «travaux similaires».
- Le critère d'assujettissement de 40 employés et plus contenu dans le règlement 2003 est remplacé par celui de coûts de travaux de machinerie sous assujettissement (construction) supérieurs à 2 millions de dollars. Il convient d'abord de s'interroger sur la réflexion qui a mené le groupe de travail à statuer sur ce seuil. Deuxièmement, l'établissement d'un seuil monétaire apparemment clair ne permettra aucunement de régler les ambiguïtés inhérentes à une réglementation qui n'a pas lieu d'être. En particulier, le seuil va exclure à ses frontières des «travaux similaires» : dans une fourchette proche de 2 millions de dollars, certaines entreprises ne seront pas assujetties tandis que d'autres, pour des «travaux similaires», verront le coût de leurs travaux gonflés, ce qui peut s'avérer injuste sur le plan de la concurrence. Par ailleurs, l'assujettissement dépendra d'une estimation des coûts de réparation. Cette estimation peut faire l'objet de tractations, de débats ou de tracasseries administratives non-productives.

c- Où se trouve l'iniquité ?

La responsabilisation de l'industrie de la construction quant à sa compétitivité sur ses divers marchés nous semble indiscutable. Comme dans n'importe quelle industrie, l'efficacité des entreprises dans un contexte de concurrence est précisément la raison d'être d'une activité d'affaires.

Sous quel principe, le secteur de la construction peut-il être plus exempté qu'un autre secteur des règles de concurrence ? La rigidité sous-jacente à la Loi R-20 est ce qui pénalise l'entrée des travailleurs de la construction sur le marché des travaux de machinerie. Le secteur de la construction doit assumer les avantages et les désavantages des conventions collectives qui sont les leurs, comme les autres industries doivent assumer leurs propres contraintes, sans les imposer par autorité législative au reste de l'économie.

«Le simple geste d'accorder par la voie politique à l'industrie de la construction ce qu'elle ne veut pas aller chercher par les voies économiques normales en adaptant sa convention collective constituerait un passe-droit dont aucun autre secteur industriel ne bénéficie.»³

³ Assujettir la machinerie de production à la Loi R-20 de la construction : les conséquences économiques, Pierre Fortin, Université du Québec à Montréal, Juin 2002.

Le régime des relations de travail dans le secteur de la construction entraîne une augmentation des coûts dans des activités dans lesquelles ce secteur n'a effectivement pas le monopole de l'expertise. Les donneurs d'ordres sont en mesure de reconnaître la pertinence évidente de faire appel à une entreprise de la construction lorsque les compétences requises sont propres à l'expertise traditionnelle de ce secteur. La compétitivité des sous-traitants auxquels font appel les donneurs d'ordres, qu'il s'agisse d'une compétitivité-coût ou hors-coût, restera le principal motif de leur choix. Il serait inéquitable que cela soit remis en question et que soit privilégiée une solution autoritaire et législative.

L'assujettissement pourrait mener à la fermeture des entreprises sous-traitantes. Il n'est pas exagéré de parler dans ce cas d'expropriation sans compensation.

3) L'avis de MEQ sur le rapport Mireault

Il apparaît donc que les recommandations du rapport Mireault n'apporteront pas sur le terrain une clarification satisfaisante de la réglementation et laissent suffisamment d'ambiguïtés aux frontières des critères (*travaux similaires, industrie lourde, 2 millions de dollars*). En excluant la notion d'expertise, le rapport Mireault élargit plus qu'il ne clarifie l'assujettissement dans le cas des installations et de la réparation. L'application de ses propositions réduira l'intérêt des entreprises à investir et laisse anticiper des recours légaux coûteux. Il est fort possible que la transposition des recommandations du rapport dans des textes de loi ou des règlements fasse apparaître des contradictions qui complexifieront l'application de la Loi. Le rapport Mireault laisse la solution proposée dans un carcan technocratique sans offrir aux donneurs d'ordres une solution minimalement satisfaisante.

Conclusion

Le libre-choix

Le Québec doit améliorer sa compétitivité et il est de la responsabilité du gouvernement d'agencer ses actions dans le sens de la prospérité économique. Étant donné la férocité de la compétition, les perspectives de rentabilité sur les investissements majeurs sont fragiles et les décisions des investisseurs sont hautement sensibles à l'ajout de nouvelles contraintes. Cette sensibilité est accrue lorsque la contrainte en question est législative, réglementaire ou fiscale car elle n'est alors imposée qu'aux établissements installés dans la juridiction concernée et crée un écart «rigide» de compétitivité.

L'assujettissement des travaux sur la machinerie de production à la Loi R-20 génère pour les entreprises manufacturières des excédents de coûts responsables de leurs difficultés à améliorer leur productivité. Le régime des relations de travail dans le domaine de la construction constitue un irritant majeur à la croissance des entreprises manufacturières : l'exercice d'un pouvoir démesuré de la part des monopoles syndicaux constitue une ingérence abusive dans les affaires des entreprises privées. Le gouvernement doit répondre à ce dossier en reconnaissant que, dans les faits, il n'y a pas ou il n'y a plus de rapport technique entre les activités traditionnelles de construction et celles des travaux de machinerie de production.

Le Québec est déjà beaucoup trop connu pour sa rigidité en matière de relations de travail. En soumettant à la Loi R-20 les activités de machinerie de production, le gouvernement enverrait un signal négatif quant à la qualité des conditions d'affaires au Québec. Le gouvernement ne doit pas se précipiter vers une solution qui se limiterait à une apparente paix sociale. Cette avenue ne constitue évidemment en rien une solution :

- Elle correspondrait purement et simplement à un favoritisme législatif absolument irresponsable sur le plan politique;
- Elle ne pourrait être décrite que comme une erreur économique pure et dure.

Les alternatives hors construction comportent de nombreux avantages pour plusieurs donneurs d'ouvrage :

- Une main-d'œuvre polyvalente permettant une organisation du travail beaucoup plus flexible et moins onéreuse;
- Une expertise à l'égard des spécificités du client garantissant un travail de qualité, cette expertise se développant d'ailleurs souvent en étroite collaboration avec le donneur d'ouvrage;
- Le respect des échéanciers, selon les besoins du donneur d'ouvrage;
- Une main-d'œuvre locale, régulière et flexible, d'où une réduction des risques de survenance d'évènements entraînant des lésions professionnelles;
- Une réduction des coûts considérables.

MEQ s'oppose à tout nouveau règlement d'exception. Il est primordial que le règlement sur la machinerie de production reste collé aux enjeux économiques et soit basé sur le principe de libre-choix. MEQ est d'avis que les relations de travail prennent trop de place dans la coordination du secteur de la construction. La performance de ce secteur doit aussi faire le test de son efficacité sur le marché. Le secteur de la construction fait ses revendications en imposant ses exigences mais sans reconnaître les contraintes économiques et concurrentielles des donneurs d'ordres. Le débat doit être recentré sur les impératifs de l'économie d'aujourd'hui. Il convient également de considérer les conséquences d'un assujettissement sur les travailleurs spécialisés non-assujettis.

MEQ s'oppose à tout assujettissement de la machinerie de production à R-20 et recommande le libre-choix des donneurs d'ouvrage en ce qui a trait à l'assujettissement à la loi R-20 des travaux en matière de machinerie de production.

MEQ recommande également au gouvernement de mettre en application la Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif et de procéder à l'analyse d'impact requise par cette même politique en considérant une comparaison interprovinciale des coûts et des relations de travail dans le domaine de la construction.