

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA MACHINERIE DE PRODUCTION

Présenté au

**MINISTRE D'ÉTAT AUX RESSOURCES HUMAINES ET AU TRAVAIL
ET MINISTRE DU TRAVAIL**

M. Jean Rochon

Le 19 août 2002

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2002
ISBN 2-550-39428-3

Québec, le 19 août 2002

Monsieur Jean Rochon
Ministre d'État aux Ressources humaines
et au Travail
Ministère du Travail
200, chemin Sainte-Foy, 6^e étage
Québec (Québec) G1R 5S1

Monsieur le Ministre,

Pour faire suite au mandat que vous nous avez confié le 20 février 2002, il nous fait plaisir de vous transmettre aujourd'hui le rapport de nos travaux. Nous serons heureux de vous rencontrer pour vous présenter en détail ce rapport si vous le jugez utile et pour discuter, le cas échéant, des recommandations unanimes que nous vous faisons.

Nous vous remercions pour l'honneur que vous nous avez fait en nous confiant ce mandat.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Réal Mireault
Président du Comité

Louis-J. Lemieux
Membre

Paul-Émile Thellend
Membre

Jean Baril
Secrétaire

Remerciements

Les membres du Comité tiennent à remercier le personnel du ministère du Travail qui lui a apporté son aide dans l'exécution de leur mandat.

Nous tenons en premier lieu à exprimer nos remerciements à M. François Delorme pour sa généreuse contribution à nos travaux. Merci aussi à M^{me} Ginette Villemure, agente de recherche, pour son aide à l'élaboration du premier chapitre du rapport ainsi qu'à la révision des textes. M^{me} Judith Gagnon, également agente de recherche, a réalisé, à l'intérieur de délais très courts, l'analyse et une synthèse des nombreux textes exposant les positions des différents groupes intéressés; nous lui en sommes reconnaissants ainsi qu'à M^{me} Michèle Poitras qui nous a facilité l'accès aux rares données sur les activités de machinerie de production.

Le support administratif pour le Comité a été pris en charge par M^{me} Georgette Fortin pendant toute la durée du mandat. Nous la remercions de s'en être acquittée avec autant d'empressement, de prévoyance et de compétence et d'avoir participé à la saisie des textes de la version finale du rapport.

La confection de tels documents exige de nombreuses versions et reformulations auxquelles M^{me} Doris Simard s'est prêtée de bonne grâce. Nous la remercions pour sa précieuse collaboration à la mise en forme du rapport et pour sa grande disponibilité.

Table des matières

Lettre de présentation	3
Remerciements	5
Introduction	9
 CHAPITRE 1 :	
La machinerie de production : un portrait de la situation.....	13
1.1 L'évolution de son encadrement juridique au regard de l'industrie de la construction	14
• La notion de machinerie de production	14
• Le champ d'application initial de la « loi R-20 » et son évolution.....	16
• L'état de la question ailleurs au Canada	23
1.2 L'importance économique de la machinerie de production	26
1.3 L'organisation du travail : le travail en régie et la sous-traitance.....	33
 CHAPITRE 2 :	
Les résultats de la consultation sur la machinerie de production.....	37
2.1 La mise en contexte.....	37
2.2 Commentaires sur l'hypothèse du ministre	38
2.2.1 À propos du premier volet : l'installation.....	38
• Les donneurs d'ouvrage	38
• Les parties signataires des conventions collectives.....	38
• Les entrepreneurs	39

2.2.2	À propos des autres travaux	40
	• Les donneurs d'ouvrage	40
	• Les parties signataires des conventions collectives.....	40
	• Les entrepreneurs.....	41
2.3	La synthèse des représentations faites au Comité.....	42

CHAPITRE 3 :

Les principes directeurs	43
---------------------------------------	-----------

CHAPITRE 4 :

Les recommandations	49
----------------------------------	-----------

4.1	Énoncé des recommandations	50
-----	----------------------------------	----

4.2	Les avantages et les inconvénients	52
-----	--	----

4.2.1	Premier volet : L'installation de machinerie de production lors de la construction du bâtiment	52
-------	--	----

4.2.2	Deuxième et troisième volets : L'assujettissement de travaux lors du redémarrage d'une usine et l'assujettissement de travaux majeurs lors d'arrêts de production	52
-------	---	----

4.3	Les impacts.....	53
-----	------------------	----

Annexe 1 :	Communiqué de presse — Un groupe d'experts examinera une hypothèse ciblée	55
-------------------	--	-----------

Annexe 2 :	Extraits de la <i>Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction</i> et de son règlement d'application ...	59
-------------------	--	-----------

Annexe 3 :	Liste des organismes et individus rencontrés par le Comité.....	65
-------------------	--	-----------

Annexe 4 :	Avis méthodologiques de l'Institut de la statistique du Québec	67
-------------------	---	-----------

Introduction

Le 21 février 2002, le ministre d'État aux Ressources humaines et au Travail et ministre du Travail, M. Jean Rochon, annonçait la mise sur pied d'un Comité d'experts mandaté pour étudier la problématique relative à l'inclusion de la machinerie de production dans le champ d'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (L.R.Q., c. R-20)¹. Tout en mettant l'accent sur la nécessité de valider une hypothèse ciblée concernant cette question, le ministre indiquait aussi le besoin de clarifier la portée de la règle actuelle au regard de l'assujettissement à la « loi R-20 », en vue de réduire les situations conflictuelles et les chevauchements.

Loin d'être nouveau, le problème du rattachement des travaux liés à la machinerie de production au champ d'application de la « loi R-20 » s'est posé dès le début des années 1970. D'abord au moment de la mise en vigueur de son règlement d'application (c. R-20, r.1), et ensuite, lors des discussions ayant conduit à la création, en septembre 1977, par le ministre du Travail et de la Main-d'œuvre d'alors, M. Pierre-Marc Johnson, du « Comité d'étude et de révision de la *Loi sur les relations de travail de l'industrie de la construction* », mieux connu sous l'acronyme de CERLIC. Plus récemment, le débat sur la portée de cette inclusion a refait surface, en 1993, lors de l'adoption de la loi modificative sur l'instauration d'un nouveau régime de négociation dans l'industrie². Cette loi édicte également l'addition de la notion de machinerie de production au secteur « construction » telle que définie par règlement. Comme cet ajout n'a pas encore été promulgué, des pressions de la part des intervenants patronaux et syndicaux du milieu ont, depuis lors, été exercées sans relâche afin de faire entrer en vigueur cet élargissement du champ d'application de la loi au regard de la machinerie de production.

Composé de MM. Réal Mireault à titre de président, Louis-J. Lemieux et Paul-Émile Thellend comme membres et appuyé par M. Jean Baril qui a assumé la fonction de secrétaire, le Comité devait s'acquitter du mandat suivant, ainsi libellé dans le communiqué de presse (voir l'annexe 1) annonçant sa formation :

-
1. Pour des raisons évidentes de commodité, ce texte législatif qui définit notamment les coordonnées d'ensemble du régime des rapports collectifs du travail applicables à l'industrie de la construction, sera désigné sous le vocable « loi R-20 » dans la suite du rapport.
 2. *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et modifiant d'autres dispositions législatives* (projet de loi n° 142, devenu le chapitre 61 des lois de 1993). Voir à l'article 1, paragr. 1^{er}, sous-paragr. 2^e de cette loi.

- *Mener des études et des consultations auprès des parties intéressées dans le but d'apprécier la solution proposée et d'en évaluer les impacts économiques et sociaux en tenant compte des intérêts et des points de vue des parties;*
- *identifier, le cas échéant, des ajustements ou de nouvelles options;*
- *examiner les critères spécifiques d'assujettissement et proposer des modifications à la législation actuelle ainsi que des conditions facilitantes et des modalités d'implantation de la solution étudiée par le groupe;*
- *faire rapport de ses travaux et de ses recommandations au ministre d'ici le 17 mai 2002.*

À la suite du refus de la Coalition québécoise pour la productivité et l'emploi de collaborer aux travaux du Comité, nous avons jugé nécessaire de rencontrer de grandes entreprises industrielles particulièrement intéressées par la problématique posée. C'est pour cette raison que le mandat du Comité a été prolongé et que la date d'échéance de la remise de son rapport a été reportée au 17 juin 2002.

Conformément à son mandat, le Comité a, en effet, mené des consultations auprès de l'Association de la construction du Québec (ACQ), l'Association des entrepreneurs en construction du Québec (AECQ), la Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ) et la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ). Du côté syndical, il a aussi rencontré les associations représentatives suivantes : la Centrale des syndicats démocratiques (CSD-Construction), la Confédération des syndicats nationaux (CSN-Construction) ainsi que le Conseil conjoint de la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ-Construction) et du Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (International) (CPQMC-I). Soucieux de disposer du plus de renseignements possible sur les situations susceptibles de se présenter en divers milieux industriels, le Comité a aussi sollicité des rencontres avec des entreprises et des donneurs d'ouvrage³ ou ceux qui confient la réalisation des travaux à des entrepreneurs au regard de la machinerie de production. D'autres entrepreneurs ont souhaité, et ce à titre individuel, faire part de leur point de vue au Comité.

Au total, et malgré le refus évoqué précédemment, plusieurs entrepreneurs évoluant dans l'industrie de la construction et à l'extérieur de ce milieu ont

3. Le vocable « maître d'ouvrage », recommandé par les linguistes, correspond à celui, plus usité chez-nous, de « donneur d'ouvrage ». Ce dernier en usage dans le milieu lui a été préféré par le Comité dans la rédaction de son rapport pour éviter toute ambiguïté avec d'autres termes semblables dans le domaine de la construction.

rencontré le Comité, sans compter plusieurs des associations représentatives d'employeurs et de salariés déjà nommées ainsi que des représentants de ministères ou d'organismes publics intéressés au domaine de la construction.

Les échanges de points de vue ont permis non seulement de mieux évaluer la faisabilité et les conséquences prévisibles de la mise en œuvre de l'hypothèse ciblée évoquée expressément par le ministre du Travail, mais également de considérer d'autres avenues de solution permettant d'établir une ligne de démarcation plus claire entre des travaux apparaissant devoir relever ou non du champ d'application de la « loi R-20 ». À l'appui de notre analyse, nous avons également pu compter sur une abondante documentation. Toute utile qu'elle ait pu être, cette dernière toutefois ne contenait pas suffisamment, à notre point de vue du moins, de données chiffrées qui nous auraient permis de dresser un état de la question aussi exhaustif que nous l'aurions souhaité.

Conscient de la nécessité de connaître avec le plus de précision possible la réalité des travaux sur la machinerie de production, le ministre du Travail avait commandé le 11 mars 2002 une étude sur ce sujet à la maison de sondage SOM. Comme les résultats de cette dernière ne pouvaient être disponibles à temps pour que le Comité en tienne compte dans son rapport dont le dépôt était prévu pour le 17 juin, le ministre lui a demandé d'en reporter la remise. Le délai supplémentaire devait aussi permettre au Comité de prendre connaissance d'autres études publiées entre-temps sur l'assujettissement de la machinerie de production et des avis d'experts de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) auxquels elles ont donné lieu. Outre les délais nécessaires pour prendre connaissance des études en question et en tenir compte par rapport à l'enjeu précis sur lequel le Comité avait à se prononcer, le degré de fiabilité des données recueillies posait aussi problème.

Par ailleurs, les membres du Comité ont eu également à faire face à d'autres difficultés de natures diverses. Ainsi, un premier obstacle qui a retardé les consultations officielles auprès d'interlocuteurs-clés a eu trait à l'annonce d'une commission parlementaire devant siéger au moment même où le Comité aurait procédé à des consultations. On comprendra aisément que cette éventualité aurait amené plusieurs organismes concernés par l'assujettissement de la machinerie de production à privilégier un tel forum pour débattre de la question plutôt que de rencontrer les membres du Comité. Bien que la commission parlementaire ait été reportée *sine die*, la Coalition québécoise pour la productivité et l'emploi - formée de la Chambre de commerce du Québec, du Conseil du patronat du Québec, de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes et des Manufacturiers exportateurs du Québec - a maintenu son boycott et a refusé de participer aux travaux du Comité. Néanmoins, le Comité a cru de son devoir de prendre connaissance des mémoires - plus d'une trentaine - préparés en vue de la Commission de l'économie et du travail. Le boycott de la Coalition a aussi obligé le Comité à solliciter davantage de rencontres, en particulier avec des donneurs d'ouvrage.

Ces deux points expliquent notamment pourquoi le mandat du Comité a dû être prolongé une première fois. Quant à la seconde prolongation qui a mené au dépôt du rapport ce 19 août, elle a déjà fait l'objet d'explications, mais on doit aussi signaler plusieurs rencontres avec les parties intéressées pour cerner certaines pratiques et préciser certains concepts.

Le rapport présente, dans sa première partie, un portrait de la situation sur la machinerie de production, tant sur le plan légal qu'économique, et il relate l'évolution de son encadrement au regard de la « loi R-20 ». La deuxième partie rend compte des démarches de consultation réalisées par le Comité et elle fournit une synthèse des préoccupations exprimées par les divers groupes d'intervenants rencontrés par rapport à notre mandat.

Le Comité par ailleurs a pris bonne note des remarques, préoccupations, critiques, suggestions et attentes ainsi que des souhaits et problèmes concernant le fonctionnement du régime particulier introduit par la « loi R-20 » qui furent formulés par nos interlocuteurs. Nous sommes conscients que l'examen des effets possibles de l'extension d'un régime porteur de privilèges, d'avantages et de contraintes, enclenche forcément une évaluation de certaines de ses composantes et de sa mise en œuvre. N'ayant ni le mandat, ni le temps, ni les moyens pour traiter rigoureusement de tous ces éléments dans notre rapport et après réflexion, nous avons fait le choix de consigner tous ces commentaires à l'intention des autorités du Ministère.

La troisième partie expose les principes directeurs à la lumière desquels le Comité s'est attaqué à la problématique posée de même que la perspective retenue pour en analyser les diverses facettes et les enjeux qui en découlent. La quatrième et dernière partie décrit l'avenue de solution préconisée et ses conséquences. Elle en fait l'analyse par rapport aux principes directeurs retenus.

Au moment de clore nos travaux, nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont accepté de nous rencontrer, parfois dans un contexte plutôt difficile, et qui nous ont apporté leur collaboration.

CHAPITRE 1

LA MACHINERIE DE PRODUCTION : UN PORTRAIT DE LA SITUATION

Pour saisir l'importance des enjeux de l'assujettissement de la machinerie de production, il est nécessaire de relater l'origine de cette question et le traitement qui en a été fait dans le régime particulier de relations du travail s'appliquant à l'industrie de la construction. Élaboré à partir des textes législatifs ou réglementaires et à l'aide des études et des documents disponibles, cet historique vise à fournir aux décideurs un portrait d'ensemble. Nous y consacrons la première section de ce chapitre, laquelle présentera sommairement les principales dispositions qui régissent la machinerie de production dans les provinces voisines.

Les sections suivantes fourniront pour leur part des informations sur l'importance économique de la machinerie de production; elles décriront son organisation industrielle et l'importance que la sous-traitance y occupe. Il faut toutefois déplorer le fait que les statistiques existantes ne sont pas aussi détaillées qu'elles devraient l'être pour permettre l'évaluation des impacts des formules possibles d'assujettissement. Cette lacune connue, nous avons tenté d'y suppléer lors de nos consultations. Nous utiliserons donc les informations alors recueillies pour évaluer, à la fin de ce rapport, les impacts de notre proposition.

1.1 L'évolution de son encadrement juridique au regard de l'industrie de la construction

- **La notion de machinerie de production**

Le lecteur peu familier avec les particularités du système des relations du travail dans l'industrie sera étonné d'observer que la définition du mot « construction » dans la « loi R-20 » (a. 1, paragr. f)⁴ – la porte d'entrée dans le régime – est très englobante. On y renvoie également à un règlement que l'on a coutume d'appeler le règlement d'application de la loi, maintes fois modifié depuis qu'il a été édicté en 1970.

À ces premières observations, s'ajoute le fait qu'au fil des années, le champ d'application de la loi s'est rétréci de manière significative. En atteste éloquemment l'article 19 qui énumère plusieurs exclusions et le nombre de fois – vingt au total – où des précisions législatives ont dû être apportées au champ d'application de la loi depuis son adoption en 1968.

Pour la machinerie de production, l'état du droit se présente un peu curieusement puisque l'article de loi en traitant explicitement n'est pas en vigueur. En plus, il renvoie à une définition réglementaire qui n'existe pas, tout en posant cependant deux exceptions, non encore promulguées. De la portée de la loi seraient ainsi soustraits :

- les travaux d'installation, de réparation et d'entretien de ladite machinerie lorsqu'ils sont réalisés par des salariés permanents de l'utilisateur ou du fabricant;
- les travaux effectués par des salariés habituels d'une personne dont c'est la principale activité et qui est chargée de les faire par le fabricant.

On voit que cette disposition est relativement complexe; c'est néanmoins celle-là même dont les intervenants de l'industrie de la construction réclament la promulgation, à tout le moins dans son essence.

C'est plutôt au règlement actuel d'application de la loi (R.R.Q., c. R-20, r. 1) qu'il faut référer pour connaître la nature des travaux actuellement assujettis et dans quelles circonstances ils le sont. D'une description sommaire du texte réglementaire en vigueur, on peut tirer les éléments suivants :

4. On trouvera, à l'annexe 2, le texte de cet article, tel qu'il se lit actuellement et celui de l'article 19 qui énumère les exclusions du champ d'application de la « loi R-20 ». Cette annexe reproduit aussi des extraits du règlement d'application portant sur la machinerie de production.

- a) La machinerie de production renvoie à toute machinerie et équipement ne pouvant être assimilés à la machinerie de bâtiment, soit celle qui ne sert pas au bâtiment lui-même mais plutôt à sa finalité, c'est-à-dire à la production d'un bien (ex. : machines à papier, concasseurs, fours, chaînes de montage);
- b) les travaux d'installation, de montage, de réparation et d'entretien de la machinerie de production ne sont assimilables à des ouvrages de construction, donc assujettis à la loi, que lorsqu'ils sont exécutés par des salariés d'employeurs dits « professionnels », c'est-à-dire ceux dont l'activité principale consiste à réaliser des travaux de construction;
- c) sont également visés, les travaux d'installation et de montage de la machinerie de production dont les caractéristiques techniques sont assimilables à celles d'un ouvrage de génie civil, lorsque de tels travaux sont confiés à des employeurs évoluant habituellement dans ce secteur d'activité.

On constate d'abord que le texte réglementaire actuellement en vigueur ne pêche pas par excès de limpidité. On peut plus aisément comprendre que les acteurs de l'industrie, surtout les entrepreneurs et les associations de salariés évoluant dans le secteur industriel, sachant qu'à l'heure actuelle, seuls les travaux réalisés par les salariés d'entrepreneurs professionnels de la construction sont visés par la loi, insistent tant pour en étendre la portée dans le sens de la disposition modificative de 1993.

Quant à l'article 1 du règlement, sa structure actuelle, faite de paragraphes comportant tour à tour des inclusions et des exclusions, résulte de l'histoire même des relations du travail dans l'industrie de la construction, y compris de l'héritage plus lointain laissé par la *Loi relative à l'extension juridique des conventions collectives de travail*⁵, adoptée en 1934. D'inspiration européenne, cette loi permettait et permet encore à l'État d'étendre, par voie réglementaire, à tout un secteur de l'activité économique et sur un territoire géographique donné, certaines conditions de travail d'une convention collective conclue entre un ou plusieurs employeurs et un ou des syndicats. Tôt dans l'histoire l'industrie de la construction s'est prévaluée des possibilités de l'extension juridique offerte par la loi, de telle sorte que des matières comme les taux de salaire, les heures de travail, l'apprentissage des métiers et les rapports apprenti/compagnon ont fait l'objet d'une réglementation de portée régionale ou provinciale. À la fin des années 1960, on dénombrait environ une quinzaine de décrets régionaux et provinciaux. De plus, certains d'entre eux englobaient, dans leur champ d'application professionnel, des travaux découlant de l'installation de machinerie. Il en était ainsi, en guise

5. S.Q., 1934, c. 56. Cette loi existe actuellement sous le nom de la *Loi sur les décrets de convention collective* (L.R.Q., c. D-2).

d'illustration, dans les décrets de l'Abitibi, celui de Chicoutimi et de Trois-Rivières (mécaniciens en tuyauterie) ainsi que dans le décret relatif à l'acier de structure, de portée provinciale dans ce dernier cas. On y réfère tantôt à l'installation et au démontage des machines, tantôt à leur réfection et leur entretien, en plus de leur installation. Dans certains cas, on mentionne des exclusions, par exemple dans un décret de Montréal où on soustrait de son champ d'application « les travaux d'installation et de réparation d'ameublement de bureau non fixé de quelque façon que ce soit, s'ils sont exécutés par les salariés permanents du propriétaire ou du locataire d'un immeuble ».

On peut conclure que dès avant l'introduction du régime particulier des relations du travail propre à l'industrie de la construction, en 1968, le système des décrets de convention collective avait, dans une certaine mesure, consacré la pratique d'assimiler au domaine de la construction des travaux d'installation de la machinerie sans qu'apparaisse toujours clairement la distinction actuelle entre machinerie de bâtiment et machinerie de production.

- **Le champ d'application initial de la « loi R-20 » et son évolution**

Adoptée en décembre 1968, la *Loi des relations du travail dans l'industrie de la construction* (L.Q., 1968, c. 45), autrement appelée « bill ou loi 290 » d'après le numéro du projet de loi, s'inspire du régime des décrets en ce qu'elle prévoit une extension juridique, donc une intervention étatique. Elle s'en détache toutefois sous plusieurs aspects. Dans le nouveau régime, la syndicalisation y est obligatoire et la négociation sectorielle qui y est introduite vise toutes les conditions de travail qui, une fois étendues par la voie d'un décret ou règlement, doivent ainsi s'appliquer à tous les employeurs et tous les salariés. Il ne s'agit plus ici, par contraste avec les conditions de travail édictées sous l'empire de la *Loi sur les décrets de convention collective*, de conditions minimales de travail, mais bien de stipulations s'imposant, en tant que telles, à tous les intéressés.

À l'origine, la « loi 290 » est restée silencieuse sur la question de la machinerie, de bâtiment ou de production, malgré l'héritage laissé par plusieurs décrets. La définition du mot « construction » n'en traite pas, mais à l'article 2, qui définit son champ d'application, on précise bien que la loi ne s'applique pas « aux salariés permanents d'entretien embauchés directement par un employeur autre qu'un employeur professionnel ».

Pourtant, dès 1970, le législateur change certaines coordonnées du régime⁶, en modifiant d'une part la portée de la loi et, d'autre part, en instituant un tribunal quasi judiciaire, le Commissaire de la construction, chargé de trancher les litiges au regard de son champ d'application. C'est dire à quel point il est difficile de délimiter avec précision les bornes de l'industrie de la construction. Quoi qu'il en soit, les amendements introduits en 1970 voient réapparaître au mot « construction », la machinerie, nommément « l'installation, la réparation et l'entretien de machinerie et d'équipement, mais uniquement dans les cas déterminés par règlements »⁷. Ils intercalent toutefois des exceptions importantes, notamment au regard des travaux réalisés par les salariés des villes affectés à des ouvrages d'infrastructure, et des ouvrages faits par ceux des entreprises minières et forestières.

Quant au Commissaire de la construction, il peut, avant d'entendre les parties et décider d'une affaire, requérir l'avis d'un comité consultatif formé, en parts égales, d'autant de représentants patronaux et syndicaux issus tant du milieu de la construction que de l'extérieur. Une manifestation on ne peut plus évidente de la volonté étatique que le décideur spécialisé, avant de trancher un litige, ait la possibilité d'obtenir un éclairage d'intervenants hors du milieu de la construction.

C'est peu après l'adoption de cette loi modificative qu'entre en vigueur le Règlement numéro 1 sur l'application de la loi⁸. Ce règlement vient préciser que la machinerie de production englobe tout ce qui n'est pas compris dans le terme de « machinerie de bâtiments ». Quant à lui, ce dernier terme est ainsi défini :

« Toute machinerie et équipement installés pour les fins du bâtiment lui-même dont, entre autres, le chauffage, la climatisation, le refroidissement, les ascenseurs ou monte-charge ».

Le règlement édicte en outre que les travaux de montage, d'installation, de réparation ou d'entretien de machinerie de production ne relèvent du champ d'application de la loi que lorsqu'ils sont réalisés par des salariés d'employeurs « professionnels », c'est-à-dire des employeurs effectuant habituellement des travaux de construction.

Ce texte réglementaire fait donc dépendre le rattachement à l'industrie de la construction des travaux relatifs à la machinerie de production, du statut ou de

6. *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, L.Q., 1970, c. 35.

7. *Ibid*, a. 1, paragr. a).

8. *Règlement n° 1 relatif au champ d'application de la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, Arrêté en conseil n° 4787, publié à la *Gazette officielle du Québec*, Vol. 103, n° 1, 2 janvier 1971, aux pages 67 à 69.

l'identité de l'employeur qui les réalise, et donc, de ses activités professionnelles. Comme on le souligne avec pertinence dans un ouvrage préparé par la Commission de la construction du Québec :

« Le règlement ouvre du même coup un débat qui fait encore rage aujourd'hui sur le statut des travaux relatifs à la machinerie de production à l'égard de la loi dans la construction »⁹.

Cette observation se révèle confortée quand on considère, de manière rétrospective, le courant jurisprudentiel clair établi par plusieurs commissaires de l'industrie¹⁰ : pour que soient visés des travaux reliés à la machinerie de production — qu'il s'agisse de montage, d'installation, de réparation ou d'entretien —, il faut satisfaire simultanément deux conditions : a) que les travaux soient effectués par un employeur professionnel et b) que celui-ci emploie habituellement des salariés pour un genre de travail faisant l'objet du décret ou d'une convention collective.

Malgré l'existence de ce courant jurisprudentiel, la question de l'assujettissement de ces travaux a toujours continué de poser des problèmes, même au cas par cas, d'autant qu'au fil des années — et de manière plus particulière au cours des années 1990, semble-t-il — des entreprises spécialisées en machinerie de production ont créé des filiales « hors construction ».

Ce n'est donc pas le fruit du hasard si les nombreux comités ou groupes spécialisés, appelés à se pencher sur les dysfonctionnements du régime des relations du travail propre à l'industrie, ont eu à examiner l'élément du champ d'application de la loi et, du même coup, celui de la portée de l'inclusion de la machinerie de production. Mentionnons, pour mémoire, que le rapport du CERLIC¹¹ en avait traité expressément. S'appuyant sur le constat suivant lequel l'installation (le montage et la mise en place), la réparation et l'entretien des machines de production ne sont régis par la loi que si ces travaux sont faits par les salariés d'un employeur professionnel de la construction, le Comité fait sienne la recommandation formulée à ce propos au même moment par le

9. Commission de la construction du Québec, *Histoire des relations du travail dans la construction au Québec. Le Bill 290, 30 ans plus tard*, document polycopié et non publié, novembre 2001, 238 pages, à la page 68.

10. Voir à ce sujet : *Fournier Steel Works Ltd c. Syndicat national catholique du Bâtiment de Thetford-Mines inc. (CSN) et Commission de l'industrie de la construction*, cas n° 13 R, Évariste Bernier, commissaire, le 29 novembre 1972; *Stearn Catalytic Ltée c. Fraternité Inter-Provinciale des ouvriers en électricité*, cas n° 328 JB, Jean Beauregard, commissaire, le 24 avril 1984; *Mécanique B.E.C. inc. c. Mécanicien industriel Millwright, local 2182 et la Commission de la construction du Québec*, décision n° 936. M^c Gilles Gaul, commissaire, le 20 octobre 1995.

11. *Rapport du Comité d'étude et de révision de la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction (C.E.R.L.I.C.)*, Gérard Hébert, président, mai 1978, polycopié, 166 pages plus annexes (volume 1), aux pages 63 à 67. Ce Comité comprenait comme autres membres M^c Hélène Lebel et MM. Léo Roback, Pierre N. Dufresne, Guy Dorais et Jacques Béland, secrétaire et avait été créé le 28 septembre 1977.

Comité consultatif de la construction¹². Celle-ci aurait eu pour effet d'englober sous la « loi R-20 » les entreprises de machinerie de production, c'est-à-dire des employeurs non professionnels de l'industrie de la construction. Le CERLIC reconnaissait que cette modification aurait eu pour effet d'assujettir à la « loi R-20 » et au décret un grand nombre d'employeurs qui ne l'étaient pas.

Pour atténuer la portée de son adhésion à cette recommandation qu'il savait fort importante et dont il se disait incapable d'apprécier l'impact, le CERLIC signalait toutefois qu'une exclusion devait être maintenue à l'égard des employeurs ayant trois salariés permanents ou moins. En retenant, pour bonne part, la recommandation du Comité consultatif de la construction, le CERLIC se rendait ainsi à l'argument des associations patronales et syndicales de cette industrie selon lequel les entreprises spécialisées dans la machinerie de production concurrençaient « de manière déloyale » les employeurs professionnels de la construction car, même syndiquées sous l'empire du *Code du travail*, ces entreprises n'en demeuraient pas moins à l'abri du décret de la construction dans son ensemble et de l'encadrement juridique imposé par la « loi R-20 ».

Cette recommandation du CERLIC restera lettre morte et c'est en 1987, sous l'impulsion du ministre du Travail d'alors, M. Pierre Paradis, qu'on se penchera de nouveau sur la question. Une table de travail, coordonnée par M. Réal Mireault et formée exclusivement de membres de toutes les associations syndicales représentatives et des associations sectorielles de l'industrie de la construction, sera alors chargée expressément :

« d'examiner les causes du travail au noir et formuler des recommandations pour y remédier. Dans le cadre de cette analyse, ce groupe de travail devait évaluer les conséquences du champ d'application de la législation et la réglementation actuelles sur les travaux de construction dont ceux du résidentiel »¹³.

Dans le rapport que « la table de travail » produit, les parties proposent une définition du mot « construction » qui colmaterait, pour prendre l'expression utilisée dans le texte, les brèches existantes au champ d'application de la loi et qui comprendrait « tout travail relatif à la machinerie de production ou de

12 Rappelons que le Comité consultatif de la construction était formé, en parts égales, d'autant de représentants patronaux et syndicaux de l'industrie de la construction que de l'extérieur de cette industrie.

13. *Rapport de la table de travail sur le champ d'application de la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction et sur sa réglementation*, rapport présenté au Comité d'étude du régime de négociation et sur l'étendue du champ d'application de la législation et de la réglementation dans l'industrie de la construction, Réal Mireault coordonnateur, le 5 mars 1987, polycopié, 17 pages plus annexes.

bâtiment »¹⁴, et ce, sans égard au statut de l'employeur et de ses salariés. Ceci incluait la manutention, le montage, le démontage, l'installation, la réparation, l'entretien et la démolition de toute machinerie et équipement. La table de travail excluait cependant de l'application de la loi les travaux effectués par les salariés habituels du fabricant ainsi que ceux effectués par les salariés permanents de l'utilisateur.

Même si le rapport parle des « consensus » établis, y compris au regard d'un élargissement du champ d'application, l'usage des guillemets s'impose ici, sachant que lors de la rédaction finale du rapport, l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTO) a manifesté son désaccord, en particulier à cause de l'absence de l'AECQ de la table de travail. À l'époque seul agent négociateur patronal pour l'ensemble de l'industrie, l'AECQ n'en réclamait pas moins, à l'instar du rapport produit par la table de travail, d'introduire la machinerie et l'équipement dans la définition du mot « construction ». Elle plaidait que l'installation de la machinerie de production constituait le cœur même de la construction industrielle et que s'il fallait consacrer, de manière législative, pareille exclusion du champ d'application de la loi, cela reviendrait, à toutes fins utiles, à sortir le secteur industriel du giron de la loi. Elle déplorait en outre le développement, en parallèle, d'un système d'entreprises « hors construction », phénomène qui amplifiait l'effritement graduel de la portée de la « loi R-20 » et créait une compétition nuisible par rapport aux conditions de travail des salariés de l'industrie.

L'ajout de rapports sur la problématique posée par l'assujettissement de certains travaux, y compris ceux reliés à la machinerie de production, se poursuit en 1992 lorsque le ministre du Travail, M. Normand Cherry, mandate un autre groupe de travail, coprésidé par MM. Louis Laberge et Gilles Lavallée, pour examiner, encore une fois, le champ d'application de la « loi R-20 », sur la base de deux recommandations produites dans un rapport déposé en 1990 au gouvernement par la Commission sur la stabilisation du revenu et de l'emploi des travailleurs de l'industrie de la construction¹⁵. Dans cette étude d'envergure portant sur l'établissement des modalités d'un système de stabilisation du revenu et de l'emploi, la Commission avait en effet formulé deux recommandations précises visant à inclure la machinerie de production dans le champ d'application de la loi : sa reformulation de façon positive ainsi

14. Ibid, à la page 4. Plus loin, le rapport fait état d'un autre consensus selon lequel les parties seraient d'accord pour introduire, dans la loi elle-même, une exception afin de soustraire « les travaux d'installation de machinerie de production lorsqu'ils sont effectués par les salariés habituels du fabricant ainsi que les travaux d'installation, de réparation et d'entretien de telle machinerie lorsqu'ils sont effectués par les salariés permanents de l'utilisateur » (à la page 7).

15. Connu généralement des noms du président et du coprésident de la Commission, MM. Laurent Picard et Jean Sexton, il s'agit du document suivant : *Rapport de la Commission sur la stabilisation du revenu et de l'emploi des travailleurs de l'industrie de la construction*, Québec, Les Publications du Québec, juin 1990, 201 pages plus annexes.

que le retrait de toute référence à la machinerie de bâtiment et de production dans la loi et ses règlements¹⁶.

L'avis du Groupe de travail coprésidé par MM. Laberge et Lavallée, produit en avril 1993, signale que les deux recommandations en cause ne pouvaient être mises en application telles que libellées, vu la difficulté d'en apprécier les effets sur la stabilisation de l'emploi et des revenus des travailleurs. On y indique en outre l'impossibilité, pour les coprésidents, de s'entendre sur une recommandation ayant trait à l'objet principal des revendications patronales et syndicales de l'industrie de la construction : l'installation et le montage de la machinerie de production lorsque ce n'est pas le fabricant ou l'utilisateur qui s'en charge¹⁷.

C'est lors du Sommet sur l'industrie de la construction, tenu à l'automne de la même année, que le sujet est encore débattu, les parties patronales et syndicales de l'industrie réclamant de nouveau un assujettissement plus complet des travaux en cause. Le projet de loi n° 142¹⁸, déposé au cours de la même période, fera écho à ce dernier consensus et aux travaux de la table de travail mise sur pied en 1987 en ajoutant à la définition de « construction », les précisions suivantes :

« ...l'installation, la réparation et l'entretien de machinerie de production, telle que définie par règlement, sauf lorsque ces travaux sont effectués par des salariés permanents de l'utilisateur ou du fabricant ou par des salariés habituels d'une personne dont l'activité principale est d'effectuer de tels travaux et qui en est chargée à titre exclusif par le fabricant... ».

Les débats parlementaires qui se sont engagés à ce moment et peu de temps après en 1994 et en 1995, lors de l'adoption du projet de loi n° 46¹⁹ visant à réassujettir le secteur de la construction résidentielle au champ d'application de la « loi R-20 », laissent clairement voir que la promulgation de l'article sur l'élargissement souhaité au regard de la machinerie de production était conditionnelle à l'acceptation, par les parties négociantes, de changements importants, par exemple le règlement des conflits de compétence entre les métiers et les ratios apprenti/compagnon ainsi que la suppression de primes dites improductives. Le déroulement plutôt harmonieux des négociations en

16. Ibid, aux pages 214 et 215 (recommandations n^{os} 48 et 49).

17. *Rapport du Groupe de travail pour évaluer l'impact des recommandations du Rapport Picard-Sexton sur le champ d'application de la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction au ministre du Travail, M. Normand Cherry, Louis Laberge et Gilles Lavallée, coprésidents, avril 1993, polycopié, 29 pages, aux pages 25 et 26.*

18. *Supra*, note 2.

19. *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et modifiant d'autres dispositions législatives, (Projet de loi n° 46, devenu le chapitre 8 des lois de 1995).*

1995 et en 1996, suivi de la conclusion, sans arrêt de travail, de la première convention collective dans le secteur industriel, venaient légitimer, aux yeux de l'ACQ et de la coalition syndicale (CPQMC-I et FTQ-Construction), une demande de promulgation de l'article de loi précité. Formulée au ministre du Travail en mai 1997, la demande s'appuie sur les assouplissements apportés à la convention collective qu'elles ont conclue dans le secteur industriel. Le gouvernement ne donnera pas suite à cette requête, ayant même décidé d'y opposer un refus formel, même si cette décision ne sera pas clairement exposée aux requérants. Quoi qu'il en soit, la même demande sera réacheminée aux autorités gouvernementales à l'automne 2001, peu de temps après la conclusion de la troisième ronde de négociation dans les quatre secteurs de l'industrie.

Les observations relatives à ce rappel historique

Si le Comité a senti le besoin de remonter le cours des principaux événements survenus depuis 1968 en ce qui concerne le champ d'application de la loi, c'est qu'il souhaitait en tirer certains enseignements.

- Une première observation qui découle de cette trame historique a trait au malaise ressenti à l'égard des travaux dévolus aux salariés de la construction. Malgré le caractère généreux du champ d'application originalement défini à la « loi R-20 », très tôt le législateur a été amené à le rétrécir au moyen d'exclusions spécifiques, dû au fait que des zones frontières sont ensuite apparues, lesquelles méritaient des éclaircissements.
- Si les parties au régime introduit par la « loi R-20 » ont, à peu près tout le temps, plaidé en faveur du maintien, voire de l'élargissement de sa portée et donc de leur part d'un marché, on réalise qu'au contraire, les intervenants hors du milieu de la construction tel que défini par la loi, ont cherché, aujourd'hui avec encore plus d'insistance, à se tailler une place sur le même marché.
- S'agissant enfin de l'État, coïncé le plus souvent entre des impératifs contradictoires, le moins que l'on puisse dire c'est qu'il a, à ce jour, tergiversé.

Mentionnons, pour terminer ce rappel à propos des demandes des parties et des recommandations qui n'ont eu guère de suites, qu'en 1998 les mécaniciens industriels et une association d'employeurs ont déposé une requête pour un décret en vertu de la *Loi sur les décrets de convention collective* pour obtenir des conditions de travail assez semblables à ce qu'offre la convention collective dans le secteur industriel de l'industrie de la construction.

- **L'état de la question ailleurs au Canada**

Sensible aux arguments de nature comparative, le Comité a examiné les lois régissant la tenue des rapports collectifs du travail dans les provinces voisines, en l'occurrence le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, Terre-Neuve et le Labrador, avec lesquelles nous entretenons des liens commerciaux plus étroits. Toutes trois introduisent un encadrement particulier aux fins de la négociation collective dans la construction, d'abord en précisant de manière analogue ce que l'on entend par les mots « industrie de la construction ». Ces termes sont ainsi définis dans la loi du Nouveau-Brunswick²⁰ :

« les entreprises se livrant à la construction, la transformation, la décoration, la réparation ou la démolition de bâtiments, de constructions, de routes, d'égoûts, de conduits d'eau ou de gaz, d'oléoducs, de tunnels, de ponts, de canaux ou à d'autres travaux sur ces chantiers ».

En ce qui concerne la négociation collective, ces mêmes lois prévoient non seulement la division de l'industrie en secteurs²¹, mais également des mécanismes particuliers pour favoriser la reconnaissance et l'accréditation d'associations patronales et syndicales en vue de permettre la conclusion de conventions collectives provinciales ou régionales pour chacun des métiers²².

En Ontario, nous avons examiné certaines conventions comme celle des mécaniciens de chantier (*millwrights*), des chaudronniers (*boilermakers*) et celle des tuyauteurs (*pipetrades council*) qui, toutes, appartiennent au secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI). Cet examen confirme qu'en Ontario, les négociations se font par métier dans le secteur ICI.

20. *Loi sur les relations industrielles*, L.R.N.B., c. I-4, a. 1(1).

21. Au Nouveau-Brunswick et en Ontario, les secteurs industriel, commercial et institutionnel (ICI) constituent un seul et même secteur tandis que le régime terre-neuvien parle du secteur commercial et industriel.

22. Sur le particularisme de la négociation collective dans l'industrie de la construction au Canada, on consultera avec profit : George W. Adams, *Canadian Labour Law, Second Edition*, Aurora, Canada Law Book inc., livre à feuilles mobiles (dernières modifications apportées en mai 2002), pagination par section, au chapitre 15.

Sur la base des définitions consacrées dans les lois en question par rapport à l'industrie de la construction, on établit une distinction entre l'installation de la machinerie de production d'une part, son entretien et les arrêts planifiés de production, d'autre part.

Plusieurs sources viennent confirmer cette distinction. En effet, un directeur des affaires canadiennes du Département des métiers de la construction, rattaché à la centrale syndicale américaine FAT-COI, nous a confirmé qu'en Ontario, lors de la construction initiale d'un bâtiment, la machinerie de production est soumise aux mêmes règles de travail que celles applicables à l'érection du bâtiment lui-même, notamment quant aux taux versés à la main-d'œuvre syndiquée pour les métiers visés. Pour l'entretien périodique et les arrêts planifiés de production, on n'a pas recours aux mêmes personnes, du moins elles ne sont pas soumises aux mêmes conditions de travail, notamment en ce qui concerne les taux de salaire. La seule exception concerne le cas où des réparations majeures s'imposent, par exemple lorsque l'usine n'est plus en mesure de produire; on nous a mentionné un exemple de ce genre où on a dû faire appel aux salariés de la construction en très grand nombre.

La distinction entre l'installation initiale de la machinerie de production, d'une part, et les arrêts planifiés et l'entretien, d'autre part, est d'ailleurs confirmée dans des décisions du *Ontario Labour Board*, décisions ayant fait jurisprudence et sur lesquelles s'appuie une décision importante du *Newfoundland and Labrador Labour Board*²³.

En substance, ces décisions sont à l'effet que les travaux d'entretien de la machinerie de production ne constituent pas de la construction et qu'ils ne sont donc pas du ressort de la convention du secteur commercial et industriel de l'industrie de la construction :

« The Board finds that maintenance turnarounds at the Come By Chance facility and repairs carried out during these turnarounds which would be incidental to that maintenance, do not fall within the definition of construction industry under Section 54(i)(b) of the Act. The day to day maintenance which involves the sustaining and maintaining of existing systems and the facility generally in order to preserve functioning is maintenance and not construction ».

23. *Decision of the Newfoundland and Labrador Relations Board regarding : Newfoundland Processing Limited (Applicant) and The United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry of Canada, Local 704 (First Respondent) and The United Steelworkers of America, Local 9316 (Second Respondent)*, 20 septembre 1994, à la page 23.

On explique dans cette décision²⁴ que lorsque l'arrêt planifié ne comporte aucun ajout et n'a pas pour objet d'augmenter la capacité de production, mais qu'il a pour but d'éviter un bris et d'assurer un bon fonctionnement ou encore de prolonger la vie utile de l'équipement plutôt que de réparer un système qui a cessé de fonctionner, il ne s'agit pas là de construction mais plutôt d'entretien.

Si, au contraire, l'arrêt planifié a pour but d'augmenter la capacité de production ou survient à l'occasion d'une remise en marche d'une usine ou une partie de celle-ci, ou pour la restaurer, il s'agit alors d'un travail entrant dans la définition du mot construction.

Un autre aspect assez important des régimes de relations du travail applicables dans l'industrie de la construction ailleurs au Canada a trait à l'existence d'un secteur non syndiqué. En effet, les entreprises qui ne sont pas membres des associations patronales accréditées ou reconnues sont libres d'embaucher des travailleurs non syndiqués, bien que par exemple en Ontario, la plupart des conventions collectives prévoient un article établissant que l'employeur ne peut donner des sous-contrats qu'à des sous-traitants ayant eux-mêmes signé une entente avec le syndicat.

Le fait qu'il existe un secteur non syndiqué fait, en quelque sorte, pression sur le secteur syndiqué en ce sens que les règles du marché s'y font sentir. Quand la conjoncture économique est mauvaise, les travailleurs se montrent plus conciliants, tandis qu'ils sont plus revendicateurs dans le cas contraire. C'est aussi ce qu'on a pu observer notamment en Alberta. Un autre exemple de cet accommodement vient de l'Ontario où existe un *Stabilisation Fund* créé par des syndicats, celui-ci compensant la différence entre les taux de salaire des syndiqués et ceux des non-syndiqués, dans certains cas, de manière à inciter l'entrepreneur à soumissionner pour obtenir des contrats dans un marché très concurrentiel. Ce fait nous a été rapporté par un entrepreneur, mais on retrouve également cette affirmation dans une étude de Joseph B. Rose²⁵ :

« In response to nonunion competition, the sheet metal trade has introduced an industry recovery fund whereby hourly contributions by workers are used to subsidize unionized contractors bidding on cost sensitive jobs ».

En conclusion, force est de constater que dans les provinces voisines, l'entretien routinier et préventif de la machinerie de production n'est pas soumis aux règles de la construction.

24 Idem pages 21 à 24.

25. Rose, Joseph B., « *Industrial relations in the construction industry in the 1980's* », dans *Industrial Relations in Canadian Industry*, (sous la direction de Richard P. Chaykowski et Anil Verna), Dryden, Toronto 1992, aux pages 187 à 219, (pages 210 et 211).

1.2 L'importance économique de la machinerie de production

On a mentionné en introduction que le ministre du Travail, M. Jean Rochon, avait demandé au Comité, le 17 juin, de retarder le dépôt de son rapport. Il lui a proposé une prolongation de son mandat pour lui permettre de prendre connaissance des études qui allaient être publiées sur le sujet ou qui venaient de l'être et ensuite d'évaluer en quoi elles pouvaient être prises en compte dans ses recommandations.

Les études ici en cause sont celles du professeur Pierre Fortin²⁶, de Samson Bélair Deloitte & Touche²⁷ ainsi que celle réalisée par SOM²⁸ pour le compte du ministère du Travail. Ce dernier a de plus demandé des avis méthodologiques à l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) sur l'étude de SOM et celle de Samson Bélair Deloitte & Touche.

Les avis produits par l'Institut sont présentés à l'annexe 4. Celui-ci conclut, pour des raisons exposées en détail pour chacune des études, que leurs résultats ne peuvent être utilisés comme représentatifs des populations visées.

D'après l'ISQ, l'étude de Samson Bélair Deloitte & Touche comporte des faiblesses et des biais tels que les résultats sont sujets à caution. Comme l'étude de Pierre Fortin utilise la même enquête, ces conclusions s'appliquent également à celle-ci.

De plus, nous avons pu constater que l'évaluation des impacts économiques de l'assujettissement que ces études tentent d'étayer, est fondée sur une fausse prémisse. Ainsi, l'étude de Samson Bélair Deloitte & Touche suppose que l'entretien de la machinerie de production donné à la sous-traitance (cf. p. 31 et suivantes) deviendrait assujetti, ce qui n'est aucunement envisagé dans l'hypothèse du ministre.

S'agissant par ailleurs de l'étude de SOM menée à la demande du ministère du Travail, l'Institut conclut que ses résultats ne sont pas fiables et ne peuvent être généralisés compte tenu de la faiblesse du taux de réponse et de la sous-représentation de la population visée.

26 Fortin, Pierre, *Assujettir la machinerie de production à la Loi R-20 de la construction : les conséquences économiques*, juin 2002.

27 Samson Bélair Deloitte & Touche, *Étude d'impact économique et financier de l'assujettissement de la machinerie de production à la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*. Coalition québécoise pour la productivité et l'emploi. Rapport final, mai 2002.

28 SOM, *Étude sur les travaux reliés à la machinerie de production réalisés par des sous-traitants*. Rapport présenté au ministère du Travail, juin 2002.

Dans ces circonstances, le Comité a décidé, à regret, de ne pas utiliser les résultats de ces études.

Les travaux sur la machinerie de production sont effectués, pour l'essentiel, dans le secteur industriel de l'industrie de la construction que la loi définit ainsi à l'article 1, paragraphe w :

« secteur industriel : le secteur de la construction de bâtiments, y compris les installations et les équipements physiquement rattachés ou non à ces bâtiments, réservés principalement à la réalisation d'une activité économique par l'exploitation des richesses minérales, la transformation des matières premières et la production de biens ».

On retrouve aussi des travaux sur la machinerie de production dans le secteur génie civil et voirie; les analystes de la CCQ estiment toutefois à moins de 1,5 % leur importance relative dans l'ensemble. Nous nous limiterons au secteur industriel dans la suite de cette section, considérant que la très grande majorité des travaux sur la machinerie de production y sont réalisés et en raison de l'absence d'information pour le secteur du génie civil.

La Commission de la construction du Québec collige et publie différentes données sur l'activité de l'industrie de la construction. Même si les informations ne sont pas toujours disponibles avec le niveau de détail souhaité pour des travaux comme ceux qui nous sont confiés, les données de la CCQ constituent néanmoins une source précieuse de renseignements que d'autres provinces souhaiteraient également posséder. Nous avons donc fait de la CCQ la source principale des informations utilisées dans ce chapitre.

Les statistiques principales réunies dans le tableau 1 et celles du tableau 2 permettent de jauger l'importance de la machinerie de production dans l'industrie de la construction. Elles révèlent notamment que :

- dans le secteur industriel, l'investissement en machinerie de production est quatre fois plus important que l'investissement dans la construction et la réparation des bâtiments : 6 milliards de \$ contre 1,5 en 2000;
- l'investissement en machinerie de production s'élève à près du tiers de la valeur totale de la construction (6 milliards de \$ / 18,568 milliards de \$);
- la construction et la réparation de bâtiments industriels représentent 8 % de la valeur de la construction au Québec en 2000 (1,5 milliard de \$ / 18,6 X 100);

Pour ce qui est des heures rapportées à la CCQ :

- Le secteur industriel représente 24 % des heures travaillées dans l'ensemble de l'industrie, à savoir 23,5 millions d'heures;
- la machinerie de production accapare 58 % des heures du secteur industriel, c'est-à-dire 13,7 millions d'heures.

Tableau 1

STATISTIQUES PRINCIPALES SUR L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, LE SECTEUR INDUSTRIEL ET LA MACHINERIE DE PRODUCTION	
Ensemble de l'industrie	Année 2000
Valeur de la construction (en millions de \$)	18 568 ⁽¹⁾
Nombre de salariés	97 324 ⁽¹⁾
Heures travaillées (en millions)	89,9 ⁽¹⁾
Secteur industriel	
• Construction	
Construction de bâtiments industriels (en millions de \$)	1 000 ⁽²⁾
Réparation de bâtiments industriels (en millions de \$)	500 ⁽²⁾
Total	1 500
Nombre de salariés	26 176 ⁽³⁾
Heures travaillées (en millions)	21,8 ⁽⁴⁾
• Machinerie de production	
Dépenses en installation (en millions de \$)	4 000 ⁽⁵⁾
Dépenses en réparation (en millions de \$)	2 000 ⁽⁵⁾
Total	6 000

Sources :

- (1) Commission de la construction du Québec, « *Rapport d'activités 2000* », tableau 1, à la page 6.
- (2) Commission de la construction du Québec, « *La machinerie de production. Clarifier le champ d'application de la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* », préparé par la CCQ pour le ministère du Travail, octobre 2001, document photocopié, 17 pages plus annexes, à la page 7.
- (3) CCQ. Publications sur le site Internet. Annexe statistique, tableau C 2.
- (4) Ibid, tableau A 2.
- (5) Op. cit. note (2), à la page 7.

Tableau 2

HEURES RAPPORTÉES À LA CCQ DANS LE SECTEUR INDUSTRIEL EN 2000	
Heures rapportées comme assujetties	22,0 millions
<i>Heures estimées dans la machinerie de production</i>	12,2 millions
<i>Heures estimées dans le bâtiment</i>	9,8 millions
Autres heures rapportées dans la machinerie de production à titre de contributions volontaires aux avantages sociaux	1,5 million
Total	23,5 millions
<i>Heures dans la machinerie de production</i>	13,7 millions

Source : Voir la note ci-dessous.

Comme le reconnaissent les chercheurs de la CCQ : « Il est difficile d'évaluer exactement le nombre d'heures supplémentaires qui seraient rapportées à la CCQ advenant un assujettissement formel... »²⁹. En utilisant différentes sources, cet organisme a pu établir à environ 275, le nombre d'entrepreneurs qui font ce genre de travaux sans les rapporter à la CCQ et qu'ils représentent un volume variant entre un et deux millions d'heures de travail.

Ces estimations peuvent paraître faibles si l'on considère que l'enjeu du débat sur la machinerie de production constitue en réalité le volume de travail que l'assujettissement pourrait toucher. Seules des données d'enquêtes plus complètes pourraient permettre de trancher la question.

29. Commission de la construction du Québec, « *La machinerie de production. Clarifier le champ d'application de la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* », préparé par la CCQ pour le ministère du Travail, octobre 2001, document polycopié, 17 pages plus annexes, à la page 9.

Une caractéristique particulièrement marquante de l'industrie de la construction est l'importance des variations que connaît son niveau d'activité au cours du cycle économique. On peut constater cette particularité à la lecture du tableau 3 qui présente les heures travaillées au cours de la décennie 1992 à 2001. Ces fluctuations sont très importantes certaines années pour l'ensemble de l'industrie de la construction, et davantage encore pour le secteur industriel. En effet, les changements observés dans ce secteur ont toujours une plus grande amplitude que celle de l'ensemble de l'industrie et elles vont parfois en sens inverse, comme en 1994 et en 1998. Étant donné la part élevée des travaux sur la machinerie de production au regard des heures travaillées dans le secteur industriel — 58 % en 2000 —, on peut présumer que cette caractéristique de variabilité vaut aussi dans leur cas. Pour les salariés concernés et leurs représentants syndicaux, les variations importantes de l'activité et, en conséquence, du revenu, sont au nombre des raisons qui motivent leur demande d'assujettissement.

Tableau 3

Heures travaillées par secteur⁽¹⁾, 1992-2001 (en millions)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	72,5	65,7	57,5	65,7	65,2	68,1	72,5	80,5	90,4	89,6
Variation %	-20,8	-9,4	-12,5	14,3	-0,8	4,4	6,5	11,0	12,3	-0,9
Construction non résidentielle	56,5	50,9	53,9	58,6	56,4	57,4	61,5	68,7	78,4	76,3
Variation %	-21,4	-9,9	5,9	8,7	-3,8	1,8	7,1	11,7	14,1	-2,7
Institutionnel et commercial	26,3	26,2	28,4	29,7	30,4	30,1	33,9	38,7	43,0	46,5
Variation %	-19,3	-0,4	8,4	4,6	2,4	-1,0	12,6	14,2	11,1	8,1
Industriel	11,5	7,5	9,0	12,7	12,3	14,9	12,1	16,3	21,8	15,6
Variation %	-32,7	-34,8	20,0	41,1	-3,1	21,1	-18,8	34,7	33,7	-28,4
Génie civil et voirie	18,7	17,2	16,5	16,2	13,7	12,4	15,4	13,7	13,7	14,1
Variation %	-15,8	-8,0	-4,1	-1,8	-15,4	-9,5	24,2	-11,0	0,0	2,9
Construction résidentielle	16,0	14,8	3,6	7,0	8,9	10,7	11,1	11,8	12,0	13,3
Variation %	-17,9	-7,5	-75,7	94,4	27,1	20,2	3,7	6,3	1,7	10,8

(1) Après redistribution des heures non identifiées par secteur.

Source : CCQ. Publications sur le site Internet. Annexe statistique, tableau A 2

1.3 L'organisation du travail : le travail en régie et la sous-traitance

Dans les travaux sur la machinerie de production comme dans les autres fonctions nécessaires aux opérations des entreprises, la sous-traitance est souvent utilisée comme un des moyens de réduire les coûts et ainsi faire face à la concurrence. La sous-traitance est, depuis plusieurs années, en raison de l'expansion qu'elle a connue, au cœur des discussions entre les représentants des salariés et les associations patronales. Au Québec, elle est à l'origine des travaux du « Groupe de travail sur l'application des articles 45 et 46 du *Code du travail*³⁰, mieux connu comme le *Rapport Mireault*, du nom de son président. Au plan international, la sous-traitance est aussi en progression, comme en fait état ce rapport, en s'appuyant sur une publication du Bureau international du travail³¹ qui a fait de la sous-traitance un des objets de discussion de la Conférence internationale du travail de 1996.

Les entreprises qui travaillent dans la machinerie de production, en tant que sous-traitantes, peuvent être classées en trois groupes : les entreprises pleinement assujetties à la « loi R-20 », celles qui ne le sont pas mais qui se comportent comme si elles l'étaient et les entreprises non assujetties ne suivant pas les règles de la construction.

On a fait état, dans une section précédente, de l'évolution des dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent à la machinerie de production, notamment de l'introduction, en janvier 1971, de la notion d'employeur professionnel comme critère d'assujettissement à la « loi R-20 ». C'est cette disposition qui définit le premier groupe. Par la suite, une décision du Commissaire de la construction survenue en 1972³², à l'effet qu'un employeur qui fait principalement des travaux de machinerie de production n'est pas un employeur professionnel et donc n'est pas assujetti à la « loi R-20 », a permis l'apparition des deux autres groupes, quoique cet effet ne se soit produit que plus tardivement.

-
30. Mireault, Réal, Bernier, Jean, Bessette, Luc, *Groupe de travail sur l'application des articles 45 et 46 du Code du travail – Rapport*, document photocopié et remis au ministère du Travail, janvier 1997, 194 pages plus annexes.
 31. Bureau international du travail (BIT), *Le travail en sous-traitance*, rapport préparé en vue de la 85^e session de la Conférence internationale du travail, Genève, 1996, 97 pages.
 32. Voir *supra*, à la note 9, la décision du commissaire Évariste Bernier.

En effet, avec la récession de 1991 et le fléchissement d'investissements importants de construction, plusieurs donneurs d'ouvrage ont eu recours à des entreprises hors construction. Les entreprises manufacturières ou minières par exemple, sont devenues plus sensibles aux coûts d'opération, notamment à cause de la baisse du prix des marchandises de première transformation (métaux, papier, bois d'œuvre, etc.) et de la plus grande concurrence internationale sur ces marchés. Puisqu'elles étaient informées de la possibilité de faire exécuter des travaux par des entrepreneurs hors construction à des coûts moindres que par le passé, ces entreprises ont favorisé le développement d'ateliers spécialisés et ont tissé des liens avec eux, surtout à l'extérieur des grands centres. Notons que c'est le développement plus accentué de l'utilisation de ce type d'entreprise par les donneurs d'ouvrage que craignent les associations d'entrepreneurs et les syndicats de la construction.

Par ailleurs, les grandes entreprises affirment qu'elles préfèrent de plus en plus utiliser la sous-traitance pour réaliser les travaux lors d'arrêts planifiés plutôt que de conserver à leur emploi des travailleurs permanents qu'elles paient autant sinon plus que ceux soumis à la « loi R-20 » et dont elles ne peuvent se départir selon leurs besoins. Il y a donc là un marché en évolution.

D'autres raisons qui incitent les entreprises à recourir à la sous-traitance ont trait aux compétences spécifiques recherchées, étant donné la spécialisation du travail à faire ou la nécessité de connaître la machinerie d'une entreprise donnée. Ces particularités sont d'ailleurs souvent invoquées par les entreprises, principalement celles qui sont localisées en région, pour justifier leur demande de conserver le choix du sous-traitant à qui elles veulent confier du travail, qu'il s'agisse d'un sous-traitant assujetti ou non aux règles de la construction.

Ce qui distingue le deuxième groupe, celui des entreprises non assujetties qui se comportent comme si elles l'étaient, c'est, entre autres caractéristiques, leur taille et leur identification à l'industrie de la construction. Il s'agit d'entreprises de plus grande taille qui effectuent tous les types de travaux, c'est-à-dire l'installation, la réparation et l'entretien, et qui font affaire avec les syndicats de la construction qu'elles considèrent comme des partenaires avec qui elles entretiennent ou cherchent à entretenir de bonnes relations. Ces entreprises disent qu'elles travaillent « construction » et, pour la plupart, elles transmettent à la CCQ toutes les cotisations requises des assujettis. Certaines entreprises de ce groupe versent des contributions dites « volontaires » pour donner accès à leurs salariés aux régimes d'avantages sociaux administrés par la CCQ.

La troisième catégorie d'entreprises, les entreprises dites « hors construction » se distinguent des autres par leur petite taille, leur création récente, par le fait qu'elles offrent généralement des salaires et conditions de travail différentes de celles de la convention du secteur industriel et par le fait qu'elles ne s'identifient pas à l'industrie de la construction. Généralement, ces entreprises fonctionnent avec des employés qui y travaillent régulièrement dans la mesure où leur carnet de commandes le permet. Elles choisissent leur main-d'œuvre et travaillent davantage en entretien et en réparation, quoique certaines d'entre elles fassent aussi de l'installation, sauf exception dans des projets de petite envergure.

Selon les renseignements obtenus auprès de représentants d'entreprises rencontrés, les coûts des travaux réalisés par des entrepreneurs hors construction seraient inférieurs de 30 % à 50 % à ceux exigés par des entrepreneurs assujettis, non seulement parce qu'on ne paie pas les primes dites improductives qui peuvent valoir plus de 18 %, mais aussi parce qu'on évite de payer des taux majorés de 100 % pour les heures supplémentaires et que la main-d'œuvre offre plus de polyvalence et de flexibilité. Les prix chargés aux clients y sont généralement moindres, de l'ordre de 35 \$ de l'heure au lieu de 50 \$ à 60 \$.

D'après les estimations qu'a pu faire la CCQ, les entreprises de machinerie de production se distribueraient comme le tableau 4 l'illustre.

Tableau 4

ENTREPRISES ACTIVES DANS LA MACHINERIE DE PRODUCTION	
SELON LA CATÉGORIE	
	Année 2000
	Nombre d'employeurs
Employeurs professionnels	221
Entreprises qui se comportent comme si elles étaient assujetties	314
Entreprises hors construction	276

Source : Données fournies par la CCQ.

CHAPITRE 2

LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION SUR LA MACHINERIE DE PRODUCTION

2.1 La mise en contexte

Comme suggéré dans le communiqué du ministre du Travail, le Comité a voulu rencontrer tous les groupes intéressés. L'invitation faite aux associations membres de la Coalition québécoise sur la productivité et l'emploi, s'est heurtée à un refus. Néanmoins, de façon non officielle, certains membres de ces organismes ont accepté de rencontrer le Comité. Nous avons aussi sollicité des rencontres avec des donneurs d'ouvrage qui, dans certains cas, ont accepté notre invitation tout en déclarant ne pas parler au nom de la Coalition. Certains ont également émis l'opinion qu'ils regrettaient la politique de la chaise vide.

Comme le prévoit le mandat, les consultations ont avant tout porté sur « l'hypothèse de solution ciblée », telle que soumise par le ministre du Travail et qui s'énonce ainsi :

- Dans le secteur industriel et dans celui des grands ouvrages de génie civil, évaluer le scénario d'un assujettissement des travaux d'installation de machinerie de production lors de la construction initiale ou de l'agrandissement d'un bâtiment, lorsque les travaux d'installation de machinerie de production font appel à des métiers associés à l'industrie de la construction et se déroulent de façon concomitante avec la construction du bâtiment;

- dans le secteur industriel et dans celui des grands ouvrages de génie civil, évaluer le scénario d'un assujettissement des travaux de réfection majeure, de modernisation ou de révision complète de la machinerie de production, lorsque les travaux d'installation de machinerie de production font appel à des métiers associés à l'industrie de la construction, se déroulent de façon concomitante avec la construction du bâtiment, sont effectués en sous-traitance et entraînent un arrêt de la production de ces machines.

2.2 Commentaires sur l'hypothèse du ministre

2.2.1 À propos du premier volet : l'installation

- **Les donneurs d'ouvrage**

Pour la plupart des donneurs d'ouvrage, il n'y a pas lieu d'élargir le champ d'application de la loi, bien que plusieurs admettent qu'en pratique, l'installation de machinerie de production au moment de la construction de l'usine ne saurait se passer de la main-d'œuvre de la construction, et donc qu'elle doit être soumise aux mêmes règles. Aussitôt qu'un entrepreneur doit recourir à un nombre appréciable d'ouvriers dans des métiers dits mécaniques comme ceux de monteur d'acier de structure, de mécanicien de chantier, de chaudronnier, de tuyauteur, etc., il est pratiquement impossible d'obtenir une telle main-d'œuvre sans faire appel aux syndicats de l'industrie de la construction et donc, sans devoir payer les taux de salaire prévalant dans le secteur assujéti. Il s'agit donc là d'une situation de fait³³.

Ce qui apparaît primordial pour les donneurs d'ouvrage, c'est de conserver le choix de faire affaire ou non avec les gens de l'industrie de la construction.

- **Les parties signataires des conventions collectives**

Concernant le premier paragraphe de l'hypothèse ciblée, les associations tant patronales que syndicales directement liées par les conventions collectives de la construction ont réclamé qu'on ne se limite pas aux seuls cas où les travaux d'installation « se déroulent de façon concomitante avec la construction du bâtiment ». Si la portée d'un éventuel assujettissement devait faire référence à la construction du bâtiment, l'ACQ et le Conseil conjoint disent préférer les termes « à l'occasion de » plutôt que « concomitant ».

33. La « loi R-20 » ne mentionne pas comme tel les bureaux de placement syndicaux mais elle autorise les locaux syndicaux à référer des noms de personnes disponibles; il en est de même pour la Commission de la construction du Québec. En pratique cependant, les employeurs contactent les agents d'affaires des divers métiers pour obtenir leur main-d'œuvre.

- **Les entrepreneurs**

Quant aux entrepreneurs rencontrés, ils ont déclaré, pour la plupart, effectuer davantage de travaux sur la machinerie de production que de construction de bâtiments. Ils considèrent quand même devoir payer les taux de salaire et les avantages sociaux qui ont cours dans l'industrie de la construction. Eux aussi suggéraient d'enlever l'expression « se déroulent de façon concomitante avec la construction du bâtiment ».

Les entreprises hors construction réalisent principalement des travaux d'entretien et rarement des travaux d'installation de machinerie de production. Elles préfèrent le statu quo.

2.2.2 À propos des autres travaux

Lors de toutes les rencontres, le second paragraphe de l'hypothèse ciblée a suscité de nombreux commentaires, principalement en ce qui concerne l'ambiguïté des mots utilisés. On se demande le sens précis des expressions « travaux de réfection majeure, modernisation ou révision complète de la machinerie de production ». Qu'entend-t-on par « font appel à des métiers associés à l'industrie de la construction » ou encore par « entraînent un arrêt planifié de la production de ces machines »?

- **Les donneurs d'ouvrage**

Étant opposés à tout élargissement de l'assujettissement, les donneurs d'ouvrage sont également contre cette partie de l'hypothèse.

De plus, il faut souligner que les enjeux sont importants pour les donneurs d'ouvrage comme pour les travailleurs. En effet, les industriels veulent que la production soit arrêtée le moins longtemps possible et, de ce fait, les travaux au cours des arrêts planifiés doivent se poursuivre sans interruption et souvent avec des équipes considérables. C'est pourquoi les grandes entreprises disent faire appel à des entrepreneurs et des travailleurs de la construction pour les réparations ou modernisations majeures. À peu près tous s'entendent cependant pour exclure l'entretien de la notion de construction.

- **Les parties signataires des conventions collectives**

Même si actuellement les travaux d'entretien et les *shut downs* réalisés par les entreprises hors construction, pour la plupart de taille petite ou moyenne, représentent un pourcentage assez faible du total des heures effectuées dans ce genre d'activité, l'ACQ et les syndicats de la construction craignent un effritement de ce qu'ils réalisaient autrefois, selon eux, comme si ces travaux étaient assujettis.

Actuellement, il existe plusieurs chantiers importants et on constate même une pénurie de travailleurs dans certains métiers. Les parties signataires craignent que lorsqu'il y aura ralentissement économique, les travaux sur la machinerie de production ne soient principalement que des travaux d'entretien et qu'ils ne leur échappent.

Les arrêts planifiés de production sont importants pour les syndicats et leurs membres parce qu'ils effectuent, à ces occasions, beaucoup d'heures de travail, plusieurs d'entre elles en temps supplémentaire et donc rémunérées à taux double.

- **Les entrepreneurs**

Beaucoup d'entrepreneurs ont déclaré qu'il est plutôt rare qu'il y ait arrêt complet de la production et qu'il est souvent difficile de distinguer un arrêt planifié (ou *shut down*) d'un entretien périodique. Certains ont suggéré un nombre de jours/personnes et d'autres, une capacité accrue de production ou une accélération des machines, pour définir un *shut down* ou encore pour qualifier une « modernisation » ou une « réfection majeure ». Les membres du Comité se sont vite aperçus que la durée et l'ampleur des travaux périodiques sur les diverses machines variaient beaucoup d'une industrie à l'autre et d'une entreprise à l'autre dans la même industrie. On a aussi suggéré, comme critère de distinction, un pourcentage de la production qui serait ainsi temporairement arrêtée. Des entrepreneurs ont dit réaliser des travaux importants, sans qu'il ne soit nécessaire d'arrêter complètement la production.

Des entrepreneurs ont fait valoir qu'on ne devrait pas octroyer les mêmes conditions de travail aux employés qui travaillent à l'abri des intempéries qu'à ceux qui, au moment de la construction d'un bâtiment, sont souvent exposés au froid, à la neige ou à la pluie ou encore, doivent travailler en hauteur sur les chantiers. En outre, les employés affectés à l'entretien réalisent généralement un plus grand nombre d'heures par année, donc obtiennent un revenu plus stable et assez appréciable.

Plusieurs entrepreneurs, quitte à revoir certaines conditions de travail, préféreraient qu'on assujettisse l'ensemble des travaux sur la machinerie de production parce qu'alors ils ne subiraient pas la concurrence des entrepreneurs hors construction. La situation serait plus claire, il n'y aurait qu'un seul régime de relations du travail. Ils n'auraient pas à payer aux mêmes travailleurs, tantôt un taux de salaire, tantôt un autre taux et ils retiendraient davantage leur main-d'œuvre.

Selon ce qu'on nous a rapporté, un grand nombre de compagnies de construction possèdent des filiales non soumises à la convention collective du secteur industriel parce que leur activité principale ne consiste pas à réaliser des travaux de construction, mais à installer, à réparer ou à entretenir de la machinerie. Ces filiales paient les mêmes taux de salaire et les mêmes avantages sociaux que ceux du secteur industriel, comme si elles étaient assujetties à la « loi R-20 », à l'exception parfois de certaines conditions de travail.

2.3 La synthèse des représentations faites au Comité

Pour les donneurs d'ouvrage, il est nécessaire de conserver une liberté de choix et de pouvoir contrôler tant les coûts d'installation que d'entretien de la machinerie. Ils disent aussi avoir une responsabilité envers les petites entreprises en région qu'ils ont aidées à se développer comme sous-traitants.

Les parties signataires de la convention collective du secteur industriel disent assister à un effritement du champ d'application de la loi, malgré qu'elles offrent une main-d'œuvre spécialisée qui, somme toute selon elles, ne coûte pas plus cher que celle offerte par les autres entreprises syndiquées. Elles en ont contre le manque de clarté de la loi et la concurrence déloyale.

Beaucoup d'entrepreneurs ayant une ou des filiales hors construction, mais payant des taux de salaire assez semblables à ceux stipulés dans la convention collective de la « loi R-20 », aimeraient aussi qu'on clarifie la situation, quitte à modifier certaines conditions de travail.

Les entrepreneurs qui ne souscrivent en aucune façon aux conditions découlant de l'application de la « loi R-20 » veulent conserver la possibilité de ne pas y être soumis et sauvegarder leurs liens privilégiés avec des donneurs d'ouvrage pour leurs arrêts planifiés de production et pour l'entretien de leur machinerie. Ils sont cependant conscients qu'ils peuvent difficilement recruter une main-d'œuvre importante dans certains métiers sans devoir composer avec les représentants des syndicats de l'industrie.

CHAPITRE 3

LES PRINCIPES DIRECTEURS

Le mandat de notre Comité est lourd de conséquences parce qu'il consiste à faire des recommandations sur l'opportunité d'étendre, à des travaux actuellement non réglementés, le régime de relations du travail de l'industrie de la construction. Ce régime particulier, unique en Amérique du Nord, a souvent fait l'objet de critiques depuis son adoption en 1968. Ces critiques sont devenues plus pressantes depuis une année de la part des membres de la Coalition québécoise pour la productivité et l'emploi. Ceux-ci ne veulent surtout pas voir ce régime prendre de l'expansion. D'un autre côté, les syndicats et les entrepreneurs de l'industrie sont unanimes à prôner une inclusion plus complète de la machinerie de production dans le champ d'application exclusif de la « loi R-20 ». On constate donc que le Comité devra travailler en terrain difficile et qu'il serait bien avisé de jouer de prudence et de se doter de guides sûrs.

Le communiqué présentant le mandat du groupe de travail³⁴ énonce explicitement les contraintes que le ministre, M. Jean Rochon, veut voir respectées dans l'élaboration de la solution à la problématique de la machinerie de production :

« Je veux m'assurer que les modalités spécifiques de la solution qui pourrait être retenue à la suite des travaux du groupe d'experts, maintiendront la capacité concurrentielle des entreprises de maintenance industrielle qui œuvrent hors construction et celle des donneurs d'ouvrage, c'est-à-dire des entreprises qui font exécuter des travaux de machinerie de production en sous-traitance. La solution envisagée devrait protéger les emplois des salariés de ces deux groupes d'entreprises dans toutes les régions du Québec ».

Ces indications constituent les premiers éléments de la grille d'analyse qu'a utilisé le Comité pour concevoir les solutions possibles aux problèmes constatés et pour choisir celle qui présentera globalement le plus d'avantages. Les éléments de cette grille d'analyse sont autant de principes directeurs pour le Comité; ils sont présentés et commentés brièvement dans ce chapitre.

34. Voir l'annexe 2.

Principe 1 : Rechercher le consensus le plus large possible

Un dicton énonce qu'« un mauvais règlement vaut mieux que le meilleur des procès ». Ce proverbe s'applique très bien au domaine des relations du travail, celles qui concernent une seule entreprise comme celles qui s'exercent au niveau d'un secteur d'activité. Ce que les parties, toutes les parties, déterminent librement entre elles est une garantie de paix, de bon fonctionnement et d'équilibre pour la suite des choses. Cependant, dans le cas qui nous occupe, quelques commentaires s'imposent.

Tout d'abord, sans envisager le pire, il serait illusoire d'espérer une quelconque entente sur la machinerie de production dans le contexte actuel. On a pu constater, au cours des derniers mois, l'expression de positions diamétralement opposées des acteurs concernés directement, les syndicats de la construction et la ou les associations sectorielles d'employeurs intéressées d'une part, et les associations patronales parlant au nom des donneurs d'ouvrage, d'autre part. À défaut d'entente entre ces parties, il faut concevoir et proposer une solution qui offre les meilleures garanties d'acceptabilité. Le Comité devra, pour ce faire, prendre en compte les positions officielles exprimées, mais aussi – surtout, diraient certains – les positions officieuses non écrites, plus proches des compromis possibles.

Principe 2 : Appliquer les mêmes règles à tous les travaux similaires

Les associations d'employeurs et les syndicats directement concernés réclament l'élargissement du champ d'application de la « loi R-20 » à certaines activités touchant la machinerie de production parce qu'ils considèrent qu'elles sont implicitement comprises dans la notion de construction et qu'elles étaient effectuées par eux avant l'adoption du régime et même après. À l'opposé, des regroupements de donneurs d'ouvrage s'objectent à l'assujettissement parce que, selon eux, les travaux sur la machinerie de production sont, par nature, distincts des travaux de construction proprement dits et confiés à des entrepreneurs hors construction.

Le Comité reconnaît que certains travaux sur la machinerie de production sont assimilables aux travaux de construction eux-mêmes. Un exemple qui nous a été fréquemment mentionné est celui des travaux d'installation de la machinerie de production devant être réalisés en même temps ou au fur et à mesure de la construction du bâtiment qui les abrite. Ces travaux sont effectués par les travailleurs des métiers de la construction mais ne sont assujettis que si ces derniers sont des salariés d'employeurs professionnels, notion qui ne comprend pas ceux qui ne travaillent que dans la machinerie de production. D'autres travaux sur la machinerie

de production pourraient aussi être assimilables à la construction et il y aurait lieu d'identifier des critères pour les départager de ceux qui ne le sont pas. Au nombre de ces critères on pourrait, par exemple, retrouver les qualifications de la main-d'œuvre requise par les travaux, les conditions physiques dans lesquelles le travail est effectué et, le cas échéant, le lien nécessaire avec la construction du bâtiment. Il n'est pas évident pour le Comité qu'un critère quantitatif pourrait être seul utilisé pour juger de la similarité de travaux. Un critère de cette nature pourrait être employé avec d'autres, mais certainement pas seul.

Les consultations faites par le Comité ainsi que la documentation portée à sa connaissance ont aussi permis au Comité de constater qu'on établit dans les autres provinces une distinction entre les travaux sur la machinerie de production constituant de la construction et ceux qui n'en sont pas. Des mécanismes ont même été mis sur pied pour en décider au besoin.

Partant de ces considérations, le Comité retient que la délimitation du champ d'application de la « loi R-20 » devrait être faite sur la base de la nature des travaux, de façon à inclure les activités communément reconnues comme faisant partie de la construction et, parmi les travaux sur la machinerie de production, ceux qui sont assimilables à la construction. Des critères ou des mécanismes devront être développés pour respecter le principe à l'effet qu'il faut soumettre aux mêmes règles les travaux similaires.

Principe 3 : Énoncer des règles claires

La qualité première de toute loi est d'énoncer clairement, de façon à ce qu'elles soient bien comprises et respectées par ceux qu'elles visent, les obligations qui leur sont faites.

Plusieurs commentaires ont été faits par les personnes consultées sur le manque de clarté de l'encadrement actuel, en plus de son caractère jugé inapproprié par certains.

Des entreprises, et non des moindres chez les donneurs d'ouvrage, n'ont découvert que depuis peu qu'elles n'étaient pas obligées par la loi de faire effectuer leurs travaux sur la machinerie de production aux conditions applicables dans l'industrie de la construction. On pourrait faire valoir qu'elles auraient dû le savoir bien avant puisque « nul n'est censé ignorer la loi ». Mais il faut quand même reconnaître que l'information n'était pas suffisamment claire, puisque cette incompréhension semble répandue dans le secteur manufacturier. Quoi qu'il en soit et dans l'éventualité de modifications à la loi ou aux règlements, cet objectif de clarté devra être

constamment poursuivi pour faire l'économie de problèmes évitables et de recours aux tribunaux afin de faire interpréter la portée de ces nouvelles dispositions. La clarté des règles favorisera, en définitive, l'atteinte des buts que poursuivent le législateur et le gouvernement.

Dans sa rédaction actuelle, le règlement d'application de la « loi R-20 » retient la notion d'employeur professionnel, notion définie dans la loi, comme critère d'assujettissement des travaux de machinerie de production. Bien qu'elle soit en apparence claire, cette notion a donné lieu à de nombreux recours devant le Commissaire de l'industrie de la construction. De plus, des intervenants consultés en contestent la pertinence comme critère d'assujettissement parce qu'ils y voient une source de concurrence déloyale.

Principe 4 : Tenir compte des pratiques existantes

Comme on l'a vu précédemment dans le chapitre 2, plusieurs entreprises et salariés non assujettis à la « loi R-20 » se comportent en réalité comme s'ils l'étaient. De même, des donneurs d'ouvrage confient des travaux reliés à la machinerie de production, qu'ils savent non assujettis, à des entrepreneurs qui respectent, entièrement ou presque, les conditions de l'industrie de la construction; on parle dans leur cas d'un assujettissement *de facto* ou volontaire. C'est ainsi que l'installation, durant la phase de la construction du bâtiment, est semble-t-il, toujours « assujettie »; c'est aussi le cas des travaux lors des gros *shut downs* qui requièrent beaucoup de main-d'œuvre.

La prise en compte de ce *modus vivendi* dans la solution à la problématique de la machinerie de production reviendrait à reconnaître une situation de fait, ce qui répondrait au vœu des principaux intéressés, pour autant que cette situation de fait résulte de pratiques librement établies. Une situation qui résulterait de pratiques coercitives ne pourrait être consacrée en application du présent principe et devrait entraîner d'autres actions correctrices.

Principe 5 : Limiter l'intervention de l'État

La politique officielle du gouvernement est d'alléger la réglementation, en particulier celle qui touche le marché du travail. Cette orientation découle de la conviction que moins de réglementation favorise l'efficacité économique, la compétitivité des entreprises et l'emploi, en permettant aux forces du marché de jouer leur rôle. Selon cette vision des choses, la réglementation est nécessaire, mais on ne doit y recourir

que pour prévenir ou corriger des situations problématiques bien identifiées, sérieuses et persistantes. Le Comité adhère à cette philosophie et retient, comme autre principe, que la solution qu'il mettra de l'avant devra limiter autant que possible l'intervention du gouvernement dans l'établissement des conditions de travail s'appliquant à la machinerie de production.

Principe 6 : Maintenir la capacité concurrentielle et les emplois

Le maintien de la capacité concurrentielle des donneurs d'ouvrage, des entreprises de maintenance industrielle hors construction et la protection des emplois dans ces deux catégories d'entreprises dans toutes les régions du Québec sont des contraintes explicites dans le mandat du Comité. Prises au sens strict, ces contraintes voudraient dire que le règlement du dossier sur la machinerie de production devrait être fait à coût nul. À première vue, cette exigence peut sembler impossible à satisfaire, à moins de consacrer le statu quo, puisqu'il est implicite qu'un changement dans la réglementation entraîne des impacts plus ou moins importants. C'est pourquoi, nous retiendrons que l'esprit de cet énoncé de principe importe plus que la lettre. Il faudra écarter les solutions qui auraient des impacts relativement importants sur les coûts des entreprises et pourraient ainsi menacer des emplois.

Une autre dimension de ce principe est celle de la sous-traitance, un mode d'organisation du travail abondamment utilisé par les industries manufacturières et dont le maintien est nécessaire à leur survie et à leur développement. On a vu, au chapitre 2, que la sous-traitance est relativement importante et en croissance dans la machinerie de production. L'existence de ce mode d'organisation de l'industrie ne devra pas être remise en cause par le nouvel encadrement de la machinerie de production en raison des hausses de coûts qui en résulteraient.

L'inclusion de ce principe dans le mandat signifie aussi qu'une solution qui assujettirait à la « loi R-20 » les travaux actuellement accomplis par les entreprises hors construction, sans options ou conditions particulières, serait à rejeter. On peut y voir le désir du gouvernement d'éviter de nuire au développement de ces entreprises par ses interventions. Un des interlocuteurs patronaux rencontrés par le Comité exprimait, en d'autres mots, une conviction similaire, partagée par d'autres demandeurs, lorsqu'il disait qu'« *il faut faire une place aux petites entreprises* ». Puisque ces petites entreprises font de l'installation de machinerie en plus de l'entretien et de la réparation, il faudra aussi leur faire une place dans cette activité.

Les entreprises hors construction sont, pour la plupart, situées hors des grands centres et elles sont à proximité de leurs clients. Pour le Comité, la contrainte par rapport à la dimension régionale signifie qu'il faut écarter les mesures qui entraîneraient des déplacements d'emplois des entreprises hors construction vers les entreprises assujetties. Ces déplacements pourraient aussi signifier un déplacement géographique pour les salariés qui pourraient conserver leur emploi en satisfaisant aux règles d'intégration à l'industrie de la construction. Sachant que tous ne pourraient être intégrés et que les autres perdraient leur emploi, les solutions qui produiraient de tels résultats sont à éviter.

Principe 7 : Éviter ou réduire les sources de conflits territoriaux

À plusieurs reprises, les règles de l'industrie de la construction du Québec ont donné lieu à des conflits avec les provinces voisines. Ces conflits concernaient surtout le libre accès au marché du travail québécois et, comme condition préalable, la reconnaissance des compétences.

Sans nécessairement adhérer aux reproches faits au régime en vigueur au Québec, il faudra tout de même tenir compte de ce contexte litigieux et prendre garde que la venue de nouvelles dispositions n'ait pour effet d'augmenter les conflits potentiels.

CHAPITRE 4

LES RECOMMANDATIONS

Même si le Comité a fait de la « recherche du consensus le plus large possible » son premier principe directeur pour l'élaboration de la ou des solutions à la problématique de la machinerie de production, il ne se fait pas d'illusion à ce propos et n'ambitionne pas de voir ses propositions acceptées d'emblée à la fois par les employeurs et les salariés de la construction et par leurs clients, les donneurs d'ouvrage. Les solutions que nous mettons de l'avant sont, de façon plus réaliste, voulues comme des mesures recevables pour les partenaires et susceptibles de maintenir la paix dans l'industrie. L'obtention d'un tel résultat serait déjà un succès remarquable compte tenu des nombreuses tentatives infructueuses de règlement du dossier de la machinerie de production faites au cours des dernières décennies et que nous avons relatées dans la section 1.1 de ce rapport.

En effet, plusieurs rapports de comités d'étude (le CERLIC en 1977, la table de travail sur le champ d'application de la « loi R-20 » en 1987, la Commission Picard-Sexton en 1990 et le Sommet de la construction en 1993) ont recommandé l'assujettissement de la machinerie de production. Plus récemment, en septembre 1997, le Conseil des ministres a décidé non seulement de ne pas élargir le champ d'application de la « loi R-20 » à la machinerie de production, mais aussi d'en retirer l'amendement, non encore promulgué, apporté dans la foulée du sommet de 1993. Toutes ces recommandations et même la décision de 1997 sont restées sans suite et les textes de la loi et du règlement adoptés en 1970 sont encore en vigueur. C'est pourquoi le Comité est d'avis qu'on ne peut continuer indéfiniment à reporter la solution du problème et maintenir un statu quo qui, en définitive, ne satisfait personne. C'est ce qui motive la présentation des recommandations qui suivent.

Au cours de ses délibérations, le Comité a développé une hypothèse qui supposait une négociation à laquelle auraient été parties les associations syndicales représentatives et une association patronale regroupant les employeurs déjà assujettis à la loi, ceux-là mêmes qui versent déjà des contributions volontaires à la CCQ pour des salariés qui exécutent des travaux sur la machinerie de production et ceux qui auraient souscrit volontairement à la convention collective conclue à cet effet. Il en serait résulté des conditions de travail particulières convenues entre les parties, mais seulement pour les signataires de ladite convention, laissant le libre choix au donneur d'ouvrage de confier les travaux à réaliser à un entrepreneur non lié par la convention collective en question.

Les grands avantages de telles dispositions auraient été un impact nul pour les donneurs d'ouvrage, l'existence d'un secteur non assujéti et des conditions de travail davantage conformes à celles établies par un marché libre.

Compte tenu que ces diverses modalités n'ont pu être élaborées et discutées avec tous les intéressés, vu l'absence de certains interlocuteurs, le Comité a décidé, dans les circonstances, de ne pas en faire une recommandation précise.

L'application des principes directeurs exposés au chapitre précédent a conduit le Comité à formuler de nouvelles dispositions pour régir l'assujéttissement de la machinerie de production à l'avenir.

4.1 Énoncé des recommandations

Les recommandations comportent trois volets : le premier porte sur l'installation de la machinerie de production effectuée pendant la phase de construction d'un bâtiment industriel ou d'un ouvrage de génie civil, le deuxième sur les travaux effectués à l'occasion du redémarrage d'une usine et le troisième, sur les travaux lors d'un arrêt d'une ligne ou d'une unité de production.

Premier volet : Qu'il y ait assujéttissement de l'installation de machinerie de production effectuée pendant la phase de construction d'un bâtiment industriel ou d'un ouvrage de génie civil.

Deuxième volet : Qu'il y ait assujéttissement des travaux d'installation et de réparation de machinerie de production dans un établissement où la production a cessé complètement en vue d'en modifier la vocation, de le moderniser ou d'en augmenter la capacité, à la condition que les travaux sur cette machinerie requièrent simultanément au moins une quarantaine de salariés de métiers de l'industrie de la construction à un moment donné des travaux.

Troisième volet : Qu'il y ait assujettissement des travaux d'installation et de réparation de machinerie de production dans un établissement dont une ligne ou une unité de production doit être complètement arrêtée pendant ses heures habituelles de production en vue de la restaurer, de la moderniser ou d'en augmenter la capacité, à la condition que les travaux sur cette machinerie requièrent simultanément au moins une quarantaine de salariés de métiers de l'industrie de la construction à un moment donné des travaux.

Exclusions

Ainsi, les autres travaux d'installation de machinerie de production ne seraient pas assujettis, non plus que les travaux de réparation effectués en dehors des heures d'exploitation et ceux qui ne nécessitent pas l'arrêt complet d'une ligne (ou d'une unité) de production.

Seraient aussi exclus :

- Les travaux de machinerie de production effectués par les salariés de l'utilisateur, ceux du fabricant ou d'une personne dont l'activité principale est d'effectuer de tels travaux et qui en est chargée à titre exclusif par le fabricant;
- les travaux exécutés en atelier,
- les travaux présentement régis par un décret de convention collective;
- les travaux d'entretien de machinerie de production;
- les travaux de réfection périodique d'unités de production sans que celle-ci n'affecte de façon significative le rendement habituel de l'établissement (ex. : réfection de cuves ou cellules d'électrolyse et de fours à anodes).

4.2 Les avantages et les inconvénients

4.2.1 Premier volet : **L'installation de machinerie de production lors de la construction du bâtiment**

Les travaux sur la machinerie de production qui sont réalisés pendant la phase de construction du bâtiment sont considérés, par les acteurs de l'industrie, comme faisant partie des travaux de construction. La plupart des intervenants que nous avons rencontrés partagent ce point de vue, notamment les donneurs d'ouvrage puisqu'ils font effectuer ces travaux aux conditions de la convention collective du secteur industriel. L'assujettissement viendrait corriger une situation ambiguë et souvent critiquée que permettent les règles actuelles qui n'assujettissent pas les travaux effectués par les salariés d'un employeur autre qu'un employeur professionnel.

Des salariés qui sont recrutés dans les métiers de la construction et qui œuvrent sur le même chantier et en même temps que les autres travailleurs de la construction devraient être soumis aux mêmes règles.

4.2.2 Deuxième et troisième volets : **L'assujettissement de travaux lors du redémarrage d'une usine et l'assujettissement de travaux majeurs lors d'arrêts de production**

L'assujettissement proposé ne toucherait que des travaux d'envergure en raison des critères assez restrictifs qui devraient être satisfaits simultanément. Ces critères — nombre de travailleurs des métiers de la construction, redémarrage d'usine, changement de vocation, augmentation de la capacité et arrêt de production — permettent de limiter l'assujettissement à la « loi R-20 » aux seuls travaux devant être visés parce qu'assimilables à des travaux de construction. Dans la mesure où les travaux en cause sont semblables aux travaux de construction, ils devraient être soumis aux mêmes règles.

La proposition, telle que balisée, consacrerait une situation de fait puisque les travaux concernés sont, selon la pratique courante, effectués par des entrepreneurs assujettis à la « loi R-20 » ou qui se comportent comme s'ils l'étaient.

Le Comité est bien conscient du fait que ces deux derniers volets n'auraient pas l'étendue souhaitée par les employeurs et les syndicats de la construction. Par contre, ces propositions pourraient être mal reçues, parce que jugées trop interventionnistes, par les porte-parole des donneurs d'ouvrage. Elles n'en sont pas moins raisonnables parce qu'elles tiennent compte des pratiques établies et qu'elles traitent de la même façon des travailleurs qui exécutent des travaux semblables, contribuant ainsi à clarifier la situation actuelle tout en s'inspirant de ce qu'on observe dans les autres provinces.

4.3 Les impacts

Le premier volet de la recommandation du Comité porte sur l'installation de machinerie de production. Le fait qu'il ne s'appliquerait qu'aux travaux exécutés pendant la phase de construction en limite l'impact potentiel. Ainsi, l'installation qui ne devrait pas être nécessairement faite en même temps que le bâtiment pour des raisons techniques pourrait l'être plus tard aux conditions du libre marché selon ce que décidera le donneur d'ouvrage. Compte tenu de cette possibilité, la recommandation n'occasionnerait pas de coûts additionnels.

Les travaux d'installation de machinerie qui sont effectués en même temps que le bâtiment, sont réalisés, selon les acteurs eux-mêmes, aux conditions de l'industrie de la construction. Comme la recommandation ne fait que confirmer à cet égard la pratique actuelle, elle ne pourrait être la source de coûts supplémentaires pour les donneurs d'ouvrage. Les observations sur lesquelles se fonde cette évaluation, bien que provenant de personnes bien informées des pratiques de l'industrie, ne sauraient être présentées comme ayant un caractère scientifique.

Les deuxième et troisième volets que propose le Comité sont circonscrits de façon à ne toucher que des travaux qui sont effectués aux conditions de la convention collective du secteur industriel. Ils sont conçus de telle sorte que leurs impacts soient nuls ou presque. À notre connaissance, les situations de travaux hors construction qui nous ont été décrites lors de nos consultations, bien que non exhaustives, ne seraient pas touchées dans le sens d'une augmentation des coûts.

Partant de ces considérations, le Comité pense que ses recommandations n'entraîneront pas d'effets négatifs significatifs au plan économique.

Cabinet du ministre d'État aux Ressources humaines et au Travail

COMMUNIQUÉ

POUR DIFFUSION IMMÉDIATE
CNW CODE 01

Secteur de la machinerie de production

UN GROUPE D'EXPERTS EXAMINERA UNE HYPOTHÈSE CIBLÉE

Québec, le 21 février 2002 -- Le ministre d'État aux Ressources humaines et au Travail, M. Jean Rochon, annonce la mise sur pied d'un groupe de travail restreint, composé d'experts du monde du travail, qui aura pour mandat d'évaluer et de valider une hypothèse de solution ciblée pour solutionner les problèmes liés à la machinerie de production dans l'industrie de la construction.

Ainsi, dans le but de clarifier le champ auquel certains types de travaux sont soumis et réduire d'autant les occasions de situations conflictuelles et leurs conséquences néfastes, le gouvernement du Québec propose une démarche ciblée et circonscrite dans le temps. Le groupe d'experts devra lui remettre son rapport au plus tard le 17 mai 2002.

Une hypothèse de solution ciblée

Pour l'ensemble des travaux d'installation, d'entretien et de réparation de machinerie de production, il est exclu d'assujettir au régime de la construction, les salariés de l'utilisateur de la machinerie ainsi que ceux du fabricant ou de son agent exclusif. Il en serait de même pour les entreprises qui effectuent des travaux de réparation ou d'entretien de machinerie de production (usinage de pièces, réparation de moteurs, etc.) lorsque ceux-ci sont effectués dans leurs propres ateliers.

L'hypothèse de solution avancée, que le groupe d'experts indépendants devra étudier, est la suivante :

- Dans le secteur industriel et dans celui des grands ouvrages de génie civil, évaluer le scénario d'un assujettissement des travaux d'installation de machinerie de production lors de la construction initiale ou de l'agrandissement d'un bâtiment, lorsque les travaux d'installation de machinerie de production font appel à des métiers associés à

l'industrie de la construction et se déroulent de façon concomitante avec la construction du bâtiment;

- Dans le secteur industriel et dans celui des grands ouvrages de génie civil, évaluer le scénario d'un assujettissement des travaux de réfection majeure, de modernisation ou de révision complète de la machinerie de production, lorsque les travaux d'installation de machinerie de production font appel à des métiers associés à l'industrie de la construction, se déroulent de façon concomitante avec la construction du bâtiment, sont effectués en sous-traitance et entraînent un arrêt planifié de la production de ces machines.

« Je veux m'assurer que les modalités spécifiques de la solution qui pourrait être retenue à la suite des travaux du groupe d'experts, maintiendront la capacité concurrentielle des entreprises de maintenance industrielle qui oeuvrent hors construction et celle des «donneurs d'ouvrage», c'est-à-dire des entreprises qui font exécuter des travaux de machinerie de production en sous-traitance. La solution envisagée devrait protéger les emplois des salariés de ces deux groupes d'entreprises dans toutes les régions du Québec» a précisé M. Rochon.

Les experts et leur mandat

Le groupe de travail d'experts indépendants sera présidé par M. Réal Mireault, reconnu à plus d'un titre dans le secteur de la construction et des relations du travail. Il a été sous-ministre du Travail pendant plusieurs années et compte à son crédit plusieurs réalisations dont la plus fameuse est certes celle du rapport portant sur l'article 45 du Code du travail (le Rapport « Mireault »). Il a récemment agi comme membre du Comité de transition de la nouvelle ville de Longueuil, à titre de chargé du dossier des relations du travail.

Le mandat du groupe de travail comportera quatre volets :

- mener des études et des consultations auprès des parties intéressées dans le but d'apprécier la solution proposée et d'en évaluer les impacts économiques et sociaux en tenant compte des intérêts et des points de vue des parties ;
- identifier, le cas échéant, des ajustements ou de nouvelles options ;
- examiner les critères spécifiques d'assujettissement et proposer des modifications à la législation actuelle ainsi que des conditions facilitantes et des modalités d'implantation de la solution étudiée par le groupe ;
- faire rapport de ses travaux et de ses recommandations au ministre d'ici le 17 mai 2002.

Un rappel quant à la problématique de la machinerie de production

Rappelons que la machinerie de production réfère aux machines et aux équipements qui servent généralement à la production de biens et de services comme les machines à papier, les cuves d'aluminerie, les installations de traitement des eaux, etc.

Le problème réside dans le fait que lors d'une construction nouvelle, d'une modernisation, d'une rénovation ou révision majeure d'un établissement les travaux liés aux bâtiments sont souvent indissociables de l'installation même de machinerie de production.

Or, les travaux liés aux bâtiments sont assujettis à 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) alors qu'il en est autrement pour la machinerie de production où deux régimes de relations de travail cohabitent difficilement.

Ainsi, les travaux touchant la machinerie de production, lorsqu'ils sont effectués par des entrepreneurs dont la construction constitue l'activité principale, sont assujettis à la «Loi R-20». Par contre, quand ces travaux sont effectués par un entrepreneur dont l'activité principale n'est pas la construction, alors le régime de relations de travail qui s'applique est celui lié au Code du travail.

Une invitation à participer

Conscient de l'importance de la question et du mandat confié aux experts, monsieur Rochon invite toutes les parties intéressées à participer aux travaux du groupe de travail et à collaborer ainsi à la recherche de solutions dans ce dossier majeur. Dès le lundi 4 mars, toutes les informations utiles seront accessibles sur le site Internet du ministère du Travail, à la rubrique QUOI DE NEUF, au point [machinerie de production](#). L'URL du ministère est le suivant : www.travail.gouv.qc.ca

- 30 -

Source : Sylvie Parent
Attachée de presse
Cabinet du ministre d'État aux
Ressources humaines et au Travail
(418) 643-5297

Extraits de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (articles 1, par. f) et 19) et de son règlement d'application

1. Extraits de la loi

1. f) « construction » : les travaux de fondation, d'érection, d'entretien, de rénovation, de réparation, de modification et de démolition de bâtiments et d'ouvrages de génie civil exécutés sur les lieux mêmes du chantier et à pied d'œuvre, y compris les travaux préalables d'aménagement du sol;

En outre, le mot « construction » comprend l'installation, la réparation et l'entretien de machinerie de production, telle que définie par règlement, sauf lorsque ces travaux sont effectués par des salariés permanents de l'utilisateur ou du fabricant ou par des salariés habituels d'une personne dont l'activité principale est d'effectuer de tels travaux et qui en est chargée à titre exclusif par le fabricant et comprend³⁵ l'installation, la réparation et l'entretien de machinerie et d'équipement, le travail exécuté en partie sur les lieux mêmes du chantier et en partie en atelier, le déménagement de bâtiments, les déplacements des salariés, le dragage, le gazonnement, la coupe et l'émondage des arbres et arbustes ainsi que l'aménagement de terrains de golf, mais uniquement dans les cas déterminés par règlements.

19. La présente loi s'applique aux employeurs et aux salariés de l'industrie de la construction; toutefois, elle ne s'applique pas :

1° aux exploitations agricoles;

2° aux travaux d'entretien et de réparation exécutés par des salariés permanents et par des salariés qui les remplacent temporairement, embauchés directement par un employeur autre qu'un employeur professionnel;

35. Non en vigueur (1993, c. 61, a. 97).

3° aux travaux de construction de canalisations d'eau, d'égouts, de pavages et de trottoirs et d'autres travaux du même genre exécutés par les salariés des communautés métropolitaines et des municipalités;

4° aux travaux de construction qui se rattachent directement à l'exploration ou à l'exploitation d'une mine et qui sont exécutés par les salariés des entreprises minières;

5° aux travaux de construction qui se rattachent directement à l'exploitation de la forêt et qui sont exécutés par les salariés des entreprises d'exploitation forestière;

6° aux travaux de construction de lignes de transport de force exécutés par les salariés d'Hydro-Québec;

7° [*Paragraphe abrogé.*]

8° aux travaux d'entretien, de rénovation, de réparation et de modification exécutés par des salariés permanents embauchés directement par les 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 par des salariés permanents embauchés directement par les 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), de même que par des salariés qu'ils embauchent directement pour remplacer temporairement ces salariés permanents;

9° aux travaux suivants, exécutés pour une personne physique agissant pour son propre compte et à ses fins personnelles et exclusivement non lucratives :

i. d'entretien, de réparation, de rénovation et de modification d'un logement qu'elle habite;

ii. de construction d'un garage ou d'une remise annexe à un logement qu'elle habite, qu'il lui soit contigu ou non;

10° aux travaux de construction relatifs aux gouttières, aux portes de garage, aux systèmes d'aspirateur central et à l'aménagement paysager, y compris les cours, entrées ou trottoirs en asphalte ou en béton, lorsque ces travaux sont exécutés au regard d'une maison unifamiliale isolée par une personne qui n'est pas un employeur professionnel ou par un salarié

qui n'exécute pas habituellement des travaux de construction autres que ceux visés par le présent paragraphe;

11° au transport d'une matière en vrac effectué par un exploitant de véhicules lourds inscrit au Registre du camionnage en vrac en vertu de la Loi sur les transports (chapitre T-12), lorsque le seul camion apparaissant au registre au nom de l'exploitant est conduit par celui-ci ou, dans le cas d'une personne morale, par l'administrateur ou actionnaire principal de cette personne morale, ou encore par une personne qui remplace cet exploitant ou cet administrateur ou actionnaire principal en raison d'une inaptitude de fait de celui-ci;

12° au marquage du revêtement d'une voie publique ou privée;

13° à la réalisation ou à la restauration d'une production artistique originale de recherche ou d'expression ou à son intégration à l'architecture d'un bâtiment ou d'un ouvrage de génie civil ou à leurs espaces intérieurs et extérieurs, lorsque ces travaux sont exécutés par une personne qui, sans être un salarié habituel d'un employeur professionnel, est :

i. soit un artiste professionnel membre, à ce titre, d'une association reconnue dans le domaine des arts visuels ou des métiers d'art en vertu de la Loi sur le statut professionnel des artistes des arts visuels, des métiers d'art et de la littérature et sur leurs contrats avec les diffuseurs (chapitre S-32.01);

ii. soit un restaurateur professionnel membre d'une association de restaurateurs reconnue à cette fin par le ministre, après consultation auprès du ministre de la Culture et des Communications; le ministre publie à la *Gazette officielle du Québec* le nom de toute association de restaurateurs qu'il reconnaît.

Dans la présente loi et ses règlements, un entrepreneur autonome est réputé être un employeur.

Un employeur professionnel ne peut directement ou par intermédiaire retenir les services d'un entrepreneur autonome pour l'exécution de travaux de construction, à l'exception d'un entrepreneur autonome compris dans les sous-catégories « Entrepreneur de machineries lourdes » ou « Entrepreneur en excavation et terrassement ».

Une personne autre qu'un employeur professionnel peut retenir les services d'un entrepreneur autonome qui n'est pas compris dans les sous-catégories « Entrepreneur de machineries lourdes » ou « Entrepreneur en

excavation et terrassement », seulement pour l'exécution de travaux d'entretien, de réparation et de rénovation mineure.

Une personne autre qu'un employeur professionnel ne peut simultanément faire exécuter sur un même chantier des travaux d'entretien, de réparation et de rénovation mineure par plus d'un entrepreneur autonome de quelque sous-catégorie que ce soit, sauf des sous-catégories « Entrepreneur de machineries lourdes » ou « Entrepreneur en excavation et terrassement ».

L'entrepreneur autonome doit exiger une rémunération au moins égale, sur une base horaire, à la rémunération en monnaie courante et aux indemnités ou avantages ayant une valeur pécuniaire déterminés par une convention collective pour un salarié exécutant de semblables travaux, à l'exclusion des avantages relatifs à un régime complémentaire d'avantages sociaux.

La personne qui exécute des travaux de construction à titre d'entrepreneur autonome ou à titre de représentant désigné de l'entrepreneur autonome doit avoir en sa possession une attestation d'adhésion de cet entrepreneur à l'association d'employeurs.

2. Extraits du règlement d'application

1. Machinerie

a) Définitions : Aux fins du présent article, les expressions suivantes signifient :

i. « machinerie de production » : toute machinerie et équipement autre que la machinerie de bâtiments;

ii. « machinerie de bâtiments » : toute machinerie et équipement installés pour les fins du bâtiment lui-même dont, entre autres, un système de chauffage, un système de ventilation, un système de réfrigération d'une capacité de plus de 200 watts, les ascenseurs ou monte-charge.

Cette expression comprend en outre tout autre système de réfrigération d'une capacité de plus de 200 watts installé dans un bâtiment.

b) Champ d'application : L'installation de machinerie de bâtiments est, dans tous les cas, comprise dans le mot « construction » défini au

paragraphe f de l'article 1 de la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction (L.R.Q., c. R-20). Cependant, le montage, la réparation et l'entretien de machinerie de bâtiments de même que l'installation, le montage la réparation et l'entretien de machinerie de production ne sont compris dans le mot « construction » que lorsqu'ils sont effectués par des salariés de la construction à l'emploi d'employeurs professionnels.

Nonobstant le premier alinéa, lorsqu'il s'agit d'ascenseurs, de monte-charge ou d'escaliers mobiles, le montage, la réparation et l'entretien sont aussi compris, dans tous les cas, dans le mot « construction ».

Nonobstant le premier alinéa, l'installation et le montage de machinerie de production sont compris dans le mot « construction » dans le cas où ils sont exécutés sur les lieux mêmes du chantier et à pied d'œuvre pendant la phase de construction d'une centrale électrique.

Le troisième alinéa s'applique également aux travaux connexes reliés à la construction d'une centrale électrique.

Nonobstant le premier alinéa, lorsqu'il s'agit d'un système de réfrigération visé au paragraphe a, le montage, la réparation et l'entretien sont aussi compris, dans le mot « construction ». Tel travail, cependant, n'est pas compris dans le mot « construction » s'il est exécuté :

- a) par les salariés habituels du fabricant ou de l'utilisateur d'un tel système;
- b) dans un bâtiment ne possédant pas plus de deux systèmes de réfrigération d'une capacité maximale de 600 watts;
- c) sur un appareil de réfrigération, monobloc du type à prise (plus in) fabriqué en usine;
- d) dans un bâtiment résidentiel de moins de 9 logements.

Sont également compris dans le mot « construction » l'installation et le montage de machinerie de production dont les caractéristiques, au point de vue technique, sont assimilables à celles d'un ouvrage de génie civil et dont le montage et l'installation sont habituellement confiés aux mêmes catégories d'employeurs. Cependant, tel travail n'est pas compris dans le mot « construction » s'il est exécuté par les salariés habituels du fabricant ou de l'utilisateur de telle machinerie. Le présent alinéa ne s'applique pas

aux travaux visés par des soumissions présentées ou des contrats conclus avant le 26 novembre 1980.

La réparation et l'entretien de machinerie et d'équipement de construction sont compris dans le mot «construction» dans le cas où ils sont exécutés par des salariés d'un employeur professionnel et d'Hydro-Québec sur les lieux mêmes des chantiers de construction et à pied d'œuvre.

Liste des organismes et individus rencontrés par le Comité

ABI

ADF

Alcan

Alouette

Alstom

A.L. Tech

Association de l'aluminium du Canada

Association de la construction du Québec (ACQ)

Association des entrepreneurs en construction du Québec (AECQ)

Centrale des syndicats démocratiques (CSD)

Charest, Jean (professeur, Université de Montréal)

Commission de la construction du Québec (CCQ)

Confédération des syndicats nationaux (CSN)

Conseil conjoint (FTQ-Construction et CPQMC-International)

Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ)

Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ)

Del Nor

Fournier, Alcide, président-directeur général de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ)

ANNEXE 3 (suite)

Ganotec

Gastier

Gaul, Gilles

Groupe Borgia

Henry, Jacques, vice-président à l'administration de la CSST (ex-sous-ministre adjoint de la construction et de la recherche)

Institut canadien des produits pétroliers

Kruger

Lavalin

Liard mécanique industrielle inc.

Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ)

Mécanique-Bec

Ministère des Ressources naturelles

Morin, Fernand (professeur, Université Laval)

National State

Ordre des technologues du Québec

Papineau, Christiane

Prym construction

QIT

AVIS MÉTHODOLOGIQUE

Étude d'impact économique et financier de l'assujettissement de la machinerie de production à la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction réalisée par Samson Bélair-Deloitte & Touche

Institut de la statistique du Québec
27 juin 2002

L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a été sollicité par le ministère du Travail du Québec en vue d'obtenir un avis méthodologique sommaire concernant la méthodologie d'une étude effectuée par le Service d'information et de renseignements stratégiques (SIRS) de Samson Bélair-Deloitte & Touche en mai 2002 pour le compte de la Coalition québécoise pour la productivité et l'emploi. Cette étude portait sur l'impact économique et financier de l'assujettissement de la machinerie de production à la Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction. Cet avis évalue quelques points principaux de la méthodologie qu'une enquête basée sur une méthode d'échantillonnage probabiliste¹ devrait comporter. La rédaction de cet avis méthodologique se fait à partir de l'information disponible dans un rapport final daté de mai 2002. Seules les informations présentes dans ce rapport permettront de donner un avis que la qualité de la méthodologie de cette étude (faute d'informations supplémentaires).

1) La base de sondage

La base de sondage est consistée d'une liste de tous les éléments de la population visée. Il semble que dans le cadre de cette étude, la population visée comprenait l'ensemble des établissements manufacturiers québécois². Quant à l'année de référence, le questionnaire réfère à l'année 2001, mais on utilise l'année 1998 comme étant celle à partir de laquelle des chiffres de la population sont connus.

Cependant, la base de sondage utilisée semble être constituée de listes de membres fournies au SIRS par les Manufacturiers et exportateurs du Québec, la Chambre de commerce du Québec et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. On mentionne que ces listes représentent plus de 5 000 établissements manufacturiers.

-
1. L'échantillonnage probabiliste est une méthode dans laquelle le choix des unités d'une population est fait de façon aléatoire. Chaque unité de la population a une probabilité mesurable d'être choisie dans l'échantillon. De plus, la base théorique permettant d'étendre (inférer) à l'ensemble de la population les résultats provenant de l'échantillon est bien établie.
 2. À la page 6 du rapport, on fait référence à l'Enquête annuelle des manufactures de Statistique Canada en 1998 qui fournit un nombre d'établissements manufacturiers au Québec (N=9 126) qui semble être la population visée.

On peut penser à plusieurs problèmes lors de l'utilisation de ces listes.

a) La couverture de la base de sondage

Il y a clairement un problème de sous-couverture de la base de sondage. En effet, on mentionne que plus de 5 000 établissements font partie de ces listes alors qu'on mentionne que la taille de la population est de 9 126. C'est donc environ 55 % de la population qui est énumérée par la base de sondage. Il y a de très grands risques de biais dans les résultats puisqu'on peut penser que les établissements non énumérés par la base de sondage présentent un profil particulier et différent de celui des établissements présents sur la base de sondage. Je ne peux confirmer qu'une analyse de la couverture de la base de sondage a été faite ni qu'une analyse du risque de biais a également été effectuée. Malgré tout, les risques de biais sont très présents étant donné la très grande proportion d'établissements non couverts par la base de sondage.

Un autre problème de couverture (ou dénombrement) vient du fait que seuls les membres de ces trois associations ont été énumérés pour faire partie de la base de sondage. Comment peut-on être assuré que les membres de ces trois associations comprennent tous les établissements manufacturiers au Québec? De plus, on peut penser qu'il existe des risques de biais si les non-membres présentent un profil différent de celui des membres. Les non-membres peuvent être des établissements manufacturiers nouvellement créés ou qui ne font pas partie de ces associations pour une toute autre raison. On peut aussi retrouver des membres sur ces listes qui n'en font plus partie, mais dont les noms n'ont pas encore été retirés de ces listes. Enfin, à quelle fréquence ces trois associations mettent-elles à jour leurs listes d'association? Est-ce que ces trois listes ont toutes la même année de référence?

b) Des établissements présents plus d'une fois

L'utilisation de multiples listes peut faire en sorte qu'un établissement se retrouve plusieurs fois sur la base de sondage. Ces établissements contribueraient donc plusieurs fois à l'estimation s'ils sont échantillonnés. Si, par exemple, le total d'heures travaillées d'un très grand établissement était compté plus d'une fois, cela pourrait surestimer grandement l'estimation du total global.

c) L'unité sur la base de sondage

On mentionne à la page 6 du rapport que l'unité qui doit être enquêtée est un établissement, dans le sens d'une unité statistique employée par Statistique Canada dans son Enquête annuelle des manufactures. Cependant, on peut se demander si les membres présents sur ces listes sont effectivement des établissements selon la définition employée par Statistique Canada. Pour cela, il faudrait connaître les conditions d'admission des membres à chacune de ces trois associations. De plus, il peut être très complexe d'identifier la structure d'une entreprise à plusieurs niveaux (comprenant plusieurs établissements). Ainsi, on peut se demander si le SIRS a effectué une évaluation de chacune des unités de ces trois listes afin de s'assurer que les membres étaient effectivement des établissements.

d) Informations supplémentaires

Une base de sondage permet généralement d'obtenir des informations supplémentaires utiles sur chacune des unités présentes. Par exemple : la région, le nombre d'employés, le secteur d'activité économique. Ces informations peuvent être utilisées lors de la sélection de l'échantillon, afin de s'assurer que l'échantillon sera représentatif de la population visée. On ne mentionne pas la présence de telles informations sur la base de sondage. Ainsi, on peut se demander comment l'échantillon a pu être sélectionné afin de tenir compte des caractéristiques de la population visée.

2) Plan de sondage

On mentionne qu'un échantillon de 1 000 établissements manufacturiers a été sélectionné aléatoirement (parmi les plus de 5 000 établissements faisant partie des trois listes d'association) et qu'il est représentatif de la population. Cependant, on ne semble pas avoir contrôlé la sélection de l'échantillon selon certaines variables d'intérêt (par exemple: le secteur d'activité économique) a priori. La sélection a été effectuée de façon aléatoire parmi toute la base de sondage. Il ne suffit pas de s'assurer que les répondants se retrouvent dans tous les secteurs d'activité économique ou dans toutes les régions afin de déclarer que l'échantillon est représentatif de la population visée.

De plus, on parle dans le rapport du nombre de répondants (qui est de 157) comme étant la taille de l'échantillon. La taille de l'échantillon semble être de 1 000 établissements, et non de 157. C'est donc dire que sur une population d'environ 9 000 établissements, seulement 157 ont répondu. Ce nombre est insuffisant pour s'assurer d'estimations avec une très bonne précision, surtout lorsque l'on estime des petites proportions ou des totaux. En fait, on peut se demander ce qui est advenu des 843 établissements qui n'ont pas répondu (voir section suivante sur la collecte des données).

Enfin, aucun plan de sondage particulier ne semble avoir été créé afin de s'assurer de la représentativité de l'échantillon et d'obtenir des estimations de très bonne précision. Aucune stratification de la population (soit par région ou par secteur d'activité économique) ne semble avoir été faite. On peut donc penser que les estimations au niveau du Québec ne seront pas précises, et donc que les estimations selon une variable de croisement (région ou taille) le seront encore moins.

3) Collecte des données

Quelques points à mentionner à propos de la collecte de données.

- a) On ne laissait que trois jours au répondant pour répondre au questionnaire. Cela peut avoir contribué grandement au petit nombre de répondants au questionnaire.
- b) Aucun rappel téléphonique ne semble avoir été fait afin de tenter d'augmenter le taux de réponse.
- c) On ne sait pas ce qui est advenu des 843 établissements qui n'ont pas répondu (1 000-157). Étaient-ils tous admissibles à l'enquête? Quel était leur profil? Ainsi, il est très difficile de pouvoir calculer un taux de réponse sans disposer d'informations sur ces 843 établissements. Même en supposant que ces 843 établissements étaient admissibles, on se

retrouve avec un taux de réponse de 15,7 %. Ce taux de réponse est beaucoup trop bas pour que l'on puisse inférer les résultats à la population visée. Il y a de très grands risques de biais lors de l'inférence des résultats car on ne sait rien de ces 843 établissements non-répondants. Est-ce qu'une analyse de leur profil a été effectuée? Est-ce que seuls les grands établissements ont répondu? Beaucoup de questions sont sans réponse à la lecture du rapport. Le taux de réponse est une préoccupation majeure lors de la tenue d'une enquête car il détermine si les résultats de l'enquête peuvent être inférés à la population.

- d) Le fait que deux questionnaires aient été envoyés aux répondants (et parfois un seul) peut fausser les résultats car les répondants ne disposaient pas tous de la même information afin de répondre aux questions.

4) Le traitement statistique

- a) La pondération

À la base du processus d'échantillonnage se trouve le poids d'échantillonnage qui est une valeur qui reflète le nombre d'unités d'une population représentées par une unité de l'échantillon. C'est ce poids qui fait en sorte que les résultats pourront être étendus à la population visée par l'enquête. On parle à la page 7 du rapport final de coefficients de pondération. Ces coefficients semblent être obtenus, selon la taille, par le quotient de :

- a) la proportion de la population attribuée à une catégorie de taille donnée;
b) la proportion de l'échantillon attribuée à la même catégorie de taille donnée.

Habituellement, un poids est calculé initialement comme étant l'inverse de la probabilité de sélection d'une unité de la population dans l'échantillon. Par la suite, un ajustement aux poids est fait afin de tenir compte du fait que des non-répondants se trouvaient dans l'échantillon. Ce n'est pas le cas lors du calcul du coefficient de pondération de cette étude. Donc, le coefficient de pondération ne correspond pas au poids d'échantillonnage, qui permet d'obtenir des estimations valides (non biaisées) d'une quantité mesurée.

L'impact d'une mauvaise pondération peut être plus évident lorsque l'on estime des totaux. Si les poids accordés sont plus petits qu'ils ne devraient l'être, le total estimé aura une valeur trop petite; de même si les poids accordés sont plus grands qu'ils ne devraient l'être, le total estimé aura une valeur trop grande. D'après l'information dont je dispose dans le rapport, la méthode de pondération n'est pas du tout adéquate afin de s'assurer de pouvoir inférer les résultats à la population.

- b) Le traitement réservé aux grands établissements

On ne sait pas quel traitement a été réservé aux grands établissements. Ont-ils tous été recensés? Quel est le poids qui leur a été accordé? Est-ce que les plus grands établissements en représentent plusieurs dans la population (en raison de la pondération)? Toutes ces réponses sont extrêmement importantes, surtout lorsque l'on estime un total. En effet, si on surreprésente (par un poids élevé) certaines unités qui présentent des valeurs plus élevées par rapport aux valeurs généralement observées (pour des grands établissements par exemple), on va surestimer le total. De même, un très grand établissement peut avoir, pour une caractéristique donnée, une valeur largement supérieure à celles des autres établissements

pour la même caractéristique. Donc, si ce très grand établissement n'est pas échantillonné, on risque de sous-estimer un total obtenu à partir de cette caractéristique. On voit donc qu'une attention spéciale doit être accordée aux grands établissements afin de ne pas fausser les résultats, mais cela ne semble pas avoir été le cas pour cette étude.

c) Imprécision associée aux totaux estimés

Lorsqu'on produit des estimations à partir des données d'un échantillon, on doit accompagner ces estimations d'une mesure de précision afin de la qualifier. On fait référence à la page 7 à une marge d'erreur associée à des proportions estimées. Cependant, on ne donne pas d'indication de la qualité des totaux estimés. Par exemple : prenons un nombre total d'heures estimé de 156 000 au Québec. Si cette estimation varie entre 150 000 et 162 000, on pourra parler d'une estimation très précise. Par contre, si l'estimation varie entre 6 000 et 306 000, on parle d'une estimation très imprécise. Cette variation de l'estimation peut se mesurer à l'aide d'une marge d'erreur mais il semble qu'aucune marge d'erreur n'accompagne les estimations de totaux. De plus, le très petit nombre de répondants qui contribue à l'estimation semble indiquer une très grande imprécision associée aux estimations de cette étude.

5) L'inférence à la population visée

Il semble que les principaux aspects d'une enquête statistique n'aient pas tous été respectés dans le cadre de cette étude. Un échantillon a été tiré aléatoirement à partir d'une liste des unités de la population visée et une collecte de données a bien été faite. Cependant, le poids d'échantillonnage n'a pas correctement été calculé et aucune mesure de précision n'est associée aux estimations de totaux.

Même si une évaluation sommaire de la méthodologie a été effectuée, les points étudiés font en sorte de ne pas recommander l'inférence des résultats à la population visée. Il existe de très grands risques de biais en raison du très faible taux de réponse et du grand sous-dénombrement des unités de la population visée sur la base de sondage. De plus, on doit utiliser les estimations de totaux avec grande prudence en raison de la possible exclusion des grands établissements de l'échantillon et des grandes marges d'erreur qui leur sont associées. De même, toutes les estimations semblent être calculées à partir des coefficients de pondération qui ne permettent pas de produire des estimations sans biais.

AVIS MÉTHODOLOGIQUE

Étude sur les travaux reliés à la machinerie de production réalisés par des sous-traitants effectuée par SOM

Institut de la statistique du Québec
27 juin 2002

L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a été sollicité par le ministère du Travail du Québec en vue d'obtenir un avis méthodologique concernant la méthodologie d'une étude réalisée par la firme de sondage SOM. Cette étude portait sur les travaux reliés à la machinerie de production réalisés par des sous-traitants. Cet avis évalue quelques points principaux de la méthodologie qu'une enquête basée sur une méthode d'échantillonnage probabiliste¹ devrait comporter. La rédaction de cet avis méthodologique s'effectue sur la base d'un rapport préliminaire rédigé par la firme de sondage SOM en mai 2002. De plus, des réponses de SOM à quelques questions supplémentaires ont permis d'ajouter des détails à cet avis méthodologique.

1) La base de sondage

La base de sondage est consistée d'une liste de tous les éléments de la population visée. Dans le cadre de cette étude, on définissait la population visée (ou population cible) comme étant l'ensemble des établissements manufacturiers et miniers du Québec ayant fait effectuer par des sous-traitants, en 2001, des travaux d'installation, d'entretien ou de réparation sur leur machinerie de production². Aucune liste des éléments de cette population n'était disponible. Ainsi, ce sont des listes de Dun & Bradstreet qui ont permis la création de la base de sondage utilisée par SOM. Cette base de sondage comprend les établissements des secteurs manufacturiers et miniers au Québec sélectionnés à partir des listes de Dun & Bradstreet. Très peu d'informations (avantages ou désavantages) sont disponibles à propos des listes de Dun & Bradstreet dans le rapport préliminaire.

-
1. L'échantillonnage probabiliste est une méthode dans laquelle le choix des unités d'une population est fait de façon aléatoire. Chaque unité de la population a une probabilité mesurable d'être choisie dans l'échantillon. De plus, la base théorique permettant d'étendre (inférer) à l'ensemble de la population les résultats provenant de l'échantillon est bien établie.
 2. Voir la page 35 du rapport préliminaire.

Pour pouvoir déclarer que ces listes constituent une très bonne base de sondage, il faudrait s'assurer que :

- l'unité qui est présente sur ces listes soit bien un établissement (selon la définition de la population visée);
- la classification d'un établissement selon un secteur d'activité économique soit faite de façon rigoureuse;
- la mise à jour de ces listes soit faite régulièrement et pour toutes les unités;
- le dénombrement des établissements du secteur manufacturier et du secteur minier soit complet;
- l'on ne retrouve pas un établissement présent deux ou plusieurs fois sur ces listes;
- l'on retrouve de l'information supplémentaire à propos des établissements sur la base de sondage.

D'après SOM, il semble bien que l'unité qui est présente sur ces listes est un établissement, selon la définition de la population cible. Je n'ai pu trouver d'informations à ce sujet sur le site Internet de Dun & Bradstreet pour valider cette affirmation. Notons que pour des entreprises complexes, il peut être difficile de distinguer les différents niveaux de la structure d'une entreprise (incluant les établissements). Je ne peux affirmer que les unités présentes sur les listes de Dun & Bradstreet font l'objet d'analyses (de la part de Dun & Bradstreet) afin qu'il soit possible de distinguer un établissement d'une entreprise ou d'une compagnie. Si, par exemple, des entreprises à plusieurs établissements étaient échantillonnées et considérées comme étant des établissements, il serait faux d'inférer les résultats à un ensemble d'établissements (comme on désire pouvoir le faire avec l'étude de SOM).

En ce qui concerne la classification des unités selon un certain secteur d'activité économique, il semble qu'en fait jusqu'à six secteurs d'activité économique aient été attribués à chaque unité de la liste. Par la suite, on attribuait un rang (selon leur importance) à chacun de ces six secteurs. Le système d'attribution de ce rang est plutôt flou. On peut donc s'interroger à propos du secteur d'activité économique qui a été utilisé afin de créer la base de sondage (le secteur manufacturier et le secteur minier). Est-ce le secteur ayant le premier rang? Si, ainsi qu'on le soupçonne, le système de classification n'est ni rigoureux ni systématique, on peut s'attendre à ce que toute la population visée n'ait pas été couverte par les codes identifiant les secteurs manufacturiers et miniers des listes de Dun & Bradstreet. Ainsi, on peut penser qu'il existera des biais dans les estimations, mais on ne peut dire de quelle manière cela affectera les estimations.

De plus, il peut exister avec ces listes un problème de dénombrement complet des unités de la population en raison de la façon dont sont créées ces listes. Pour des raisons pratiques, il peut exister des écarts entre la population visée et la population observée (celle à partir de laquelle l'échantillon sera sélectionné). Cependant, il est important que la personne qui analysera les résultats connaisse bien ces écarts et comprenne que les conclusions se limitent à la population observée. En ce qui concerne l'étude de SOM, il semble en effet y avoir de tels écarts. En effet, les établissements qui figurent sur les listes de Dun & Bradstreet ont fait l'objet de demande d'informations financières (étude de crédit par exemple) de la part d'autres organismes. Par la suite, Dun & Bradstreet va identifier les établissements qui ont fait

l'objet d'une telle demande d'informations et va les inclure sur ses listes. On croit donc qu'un établissement qui n'a pas fait l'objet d'une telle demande d'informations n'apparaît pas sur ces listes.

Il aurait été intéressant de connaître davantage les caractéristiques des établissements qui sont sujets à être inclus sur ces listes, afin de pouvoir qualifier le dénombrement des établissements de la population visée. Si le dénombrement n'est pas complet, il est important de savoir si la proportion d'établissements qui ne sont pas inclus sur ces listes (donc sur la base de sondage) est grande. De plus, il peut exister des biais dans les estimations en raison de l'exclusion d'éléments de la population visée sur la base de sondage. Cependant, faute de temps et d'informations disponibles, il est seulement possible de mettre en garde les utilisateurs des résultats à propos d'éventuels biais en raison d'écart entre la population visée et la population observée.

À propos de la présence d'unités plus d'une fois sur les listes et de leur mise à jour, peu d'informations ont été recueillies à ce sujet. Il serait nécessaire d'obtenir plus d'informations sur le système de validation des listes par Dun & Bradstreet avant de pouvoir émettre un avis. Notons que si une base de sondage contient plusieurs unités présentes plus d'une fois et que si la mise à jour de l'information n'est pas faite systématiquement à périodes fixées pour toutes les unités, c'est la qualité de l'inférence qui est affectée.

Il semble enfin que quelques variables supplémentaires soient disponibles à partir des listes de Dun & Bradstreet (telles l'adresse, le nom de la personne-ressource, le code d'activité économique, etc.). Ainsi, ces informations pourraient être utilisées lors de la création du plan de sondage afin de l'améliorer. Cependant, il n'a pas été possible de vérifier la qualité de ces informations supplémentaires (si leur qualité est médiocre, elles ne seront pas vraiment utiles dans le cadre de la création du plan de sondage).

En résumé, il semble que la firme SOM ait utilisé la base de sondage la plus complète possible à leur disposition. Cependant, il existe des risques de biais en raison du dénombrement incomplet des unités de la population visée et de la classification par secteur d'activité économique des établissements qui n'est pas rigoureuse.

2) Le plan de sondage

La population visée constitue un sous-ensemble (un domaine) des établissements faisant partie du secteur manufacturier et du secteur minier du Québec. Pour identifier les unités de ce domaine, une question filtre était adressée aux établissements échantillonnés pour s'assurer de leur admissibilité à l'enquête, c.-à-d. s'assurer que les établissements avaient fait effectuer par des sous-traitants, en 2001, des travaux d'installation, d'entretien ou de réparation sur leur machinerie de production. A priori, la taille de cette population visée était inconnue et il semble qu'on ne possédait pas d'indications sur les secteurs d'activité économique (ou de groupes de taille) où la probabilité de retrouver des établissements admissibles était la plus forte. Un dépistage (préalable à l'enquête) aurait permis de calculer, par exemple, la probabilité de retrouver des établissements de la population visée par secteur d'activité économique ou par taille d'établissement. Cette information aurait pu par la suite être

intégrée lors de la conception du plan de sondage afin d'augmenter la précision des estimations (diminuer les marges d'erreur). Cela aurait pu également éviter de faire la sélection de l'échantillon en trois fois (au lieu d'une seule).

Quant à la répartition de l'échantillon, elle s'est effectuée de façon proportionnelle au nombre d'établissements présents sur la base de sondage, par secteur d'activité économique. Si un dépistage avait été effectué, il aurait été possible de réduire le nombre d'unités inadmissibles de l'échantillon sélectionné en attribuant une plus grande portion de l'échantillon aux groupes où la concentration en établissements admissibles était élevée. De plus, on peut se demander si la variabilité des caractéristiques à l'étude a été considérée lors de la répartition de l'échantillon parmi les strates. La précision des estimations aurait pu être augmentée si on avait attribué une plus grande portion de l'échantillon dans les strates où la variance était la plus grande.

En ce qui concerne la stratification, on a créé les strates à l'aide de secteurs d'activité économiques (définis par un code d'identification présent sur la base de sondage). Il semble que les grands établissements n'ont pas été traités différemment des plus petits établissements. Il aurait été utile de créer une strate qui contient tous les grands établissements et de pouvoir les recenser. En effet, un très grand établissement peut avoir, pour une caractéristique donnée, une valeur largement supérieure à celles des autres établissements pour la même caractéristique. Donc, si ce très grand établissement n'est pas échantillonné, on risque de sous-estimer un total obtenu à partir de cette caractéristique.

En résumé, le plan de sondage aurait pu être bonifié si un dépistage ou une enquête pilote avait précédé la tenue de l'enquête. La précision des estimations aurait pu être améliorée. De plus, on n'a pas recensé les grands établissements, ce qui peut créer des problèmes lors de l'estimation de totaux.

3) La collecte de données

En ce qui concerne le prétest, on mentionne que les dix premières entrevues ont servi de prétest et que par la suite, le questionnaire a été ajusté afin de tenir compte des commentaires des répondants. On peut se demander si les données des dix premières entrevues ont été analysées avec les données recueillies à l'aide du questionnaire modifié et si les établissements sélectionnés pour le prétest l'ont été au hasard. Il semble que la taille d'échantillon pour le prétest est plutôt faible et que l'on aurait pu améliorer les résultats du prétest en sélectionnant aléatoirement des établissements de différents types (taille, secteur d'activité, région) afin de recueillir des commentaires d'un plus grand éventail d'établissements.

Le taux de réponse à l'enquête est un bon indicateur de la qualité de l'inférence qui pourra être faite. Habituellement, on calcule un taux de réponse par le quotient du nombre de répondants complets par rapport au nombre d'unités admissibles à l'enquête. Dans le cas présent, une unité était admissible si elle était un établissement qui faisait partie du secteur manufacturier ou minier au Québec et avait fait effectuer

par des sous-traitants, en 2001, des travaux d'installation, d'entretien ou de réparation sur leur machinerie de production.

À partir d'informations fournies par SOM, il semble que les établissements identifiés comme étant inadmissibles sont ceux avec le code de réponse³ « non-éligibles » et « hors strate » (voir document Excel remis le 26 juin 2002), pour un total de 1 765 établissements inadmissibles. C'est donc dire qu'il y a 1 866 établissements considérés comme admissibles à l'enquête (3 631-1 765), parmi lesquels 404 ont répondu complètement au questionnaire. On obtient donc un taux de réponse de l'ordre de 22 %. Le taux de réponse calculé par SOM (en page 38 du rapport préliminaire) ressemble davantage à un taux de collaboration, puisqu'on considère les établissements « non-éligibles » comme étant des répondants. Il est vrai qu'ils ont accepté de collaborer à l'étude (puisque l'on a pu établir qu'ils n'étaient pas admissibles à l'enquête). Cependant, ils ne sont pas admissibles, et devraient donc être exclus du calcul du taux de réponse.

Il est à noter que le calcul du taux de réponse repose sur des hypothèses à propos des établissements dont on n'a pas pu établir l'admissibilité à l'enquête. Dans le calcul du taux de réponse du paragraphe précédent, on a considéré les établissements non-répondants (c.-à-d. avec les codes B, C, D, E, H, I, J, K et L) comme étant admissibles. Si on faisait une autre hypothèse à propos des non-répondants et que l'on considérait les établissements avec les codes « résidentiel » et « hors services » comme étant également inadmissibles à l'enquête, ce taux de réponse serait supérieur (près de 30,0 %).

Ce faible taux de réponse laisse présager de grands biais dans les estimations. Une étude de biais est habituellement effectuée afin de s'assurer que les non-répondants ne présentent pas des caractéristiques différentes des répondants et qu'ainsi il n'y ait pas de problème à ce que les répondants représentent les non-répondants. Une répartition des répondants ainsi que des établissements admissibles n'ayant pas retourné le questionnaire a été fournie par SOM⁴, par région et par secteur d'activité économique. Bien que les marges d'erreur sur ces proportions ne soient pas disponibles, il semble que la répartition des répondants et celle des établissements admissibles n'ayant pas retourné le questionnaire présentent de grandes similitudes. Cependant, qu'en est-il des autres non-répondants (non-joints, absents, etc.)? Est-ce que leur profil ressemble à celui des répondants? Ces non-répondants pour lesquels on ne dispose pas d'informations représentent près de 75,0 % du nombre total de non-répondants. On doit donc utiliser les résultats avec circonspection étant donné que l'inférence est faite à partir de répondants pour lesquels on n'a pu s'assurer de la similitude de profil avec les non-répondants (sauf pour la portion des non-répondants n'ayant pas retourné leur questionnaire).

3. Voir à la page 38 du rapport préliminaire.

4. Les établissements qui sont admissibles mais qui n'ont pas retourné le questionnaire sont inclus dans le code de réponse « refus de la personne sélectionnée ».

En résumé, le faible taux de réponse fait en sorte que l'inférence des résultats à la population visée (c.-à-d. les établissements manufacturiers et miniers du Québec ayant fait effectuer par des sous-traitants, en 2001, des travaux d'installation, d'entretien ou de réparation sur leur machinerie de production) doit être faite avec prudence.

4) Le traitement statistique

À la base du processus d'échantillonnage se trouve le poids d'échantillonnage qui est une valeur qui reflète le nombre d'unités d'une population représentées par une unité de l'échantillon. C'est ce poids qui fait en sorte que les résultats pourront être étendus à la population visée par l'enquête. La façon d'attribuer le poids de sondage par SOM est brièvement décrite à la page 39 du rapport préliminaire. Habituellement, un poids est calculé initialement comme étant l'inverse de la probabilité de sélection d'une unité de la population dans l'échantillon. Par la suite, un ajustement aux poids est fait afin de tenir compte du fait que des non-répondants se trouvaient dans l'échantillon. D'après l'information disponible, il semble que le poids soit calculé à partir d'une probabilité de sélection dans le domaine. Il n'est pas fait mention d'un ajustement pour la non-réponse. Une évaluation de cette méthode de pondération et de ses impacts sur les estimations n'a pas pu être effectuée, faute de temps. Notons cependant que si l'on surreprésente certaines unités qui présentent des valeurs plus élevées par rapport aux valeurs généralement observées (pour des grands établissements par exemple), on va surestimer le total. Et dans le cas présent, aucun traitement particulier (du point de vue de la pondération) n'a été attribué aux grands établissements et ainsi cette situation pourrait survenir.

De plus, il peut arriver qu'un établissement ait rempli tout le questionnaire, sauf une question pour laquelle il ne connaissait pas la réponse. Dans ce cas, il existe certaines méthodes qui permettent de compenser la ou les réponses manquantes mais qui ont des impacts sur le biais et la variance des estimations. Plus particulièrement, lorsque l'on estime un total à partir d'une variable donnée, il est très important d'appliquer une méthode qui fera en sorte que les valeurs de tous les répondants qui ont complété le questionnaire soient incluses dans cette estimation. Sinon, l'estimation du total sera plus petite qu'elle ne devrait l'être. D'après l'information fournie par SOM, ce qu'ils nomment le total observé semble être le total estimé à partir des réponses complètes à une question (en excluant tous ceux qui n'ont pas répondu à cette question). Un total estimé a aussi été calculé et celui-ci inclut les non-répondants à une question (auxquels on a attribué la valeur moyenne des répondants). Il est donc important de bien savoir quel type de total est utilisé lorsque l'on veut tirer des conclusions à partir des totaux estimés.

De plus, lorsque l'on estime les variances associées aux estimations de totaux, on ne sait pas de quelle façon le plan de sondage a été inclus dans les calculs. De plus, on ne mentionne pas de quelle façon dans les calculs de variance on tient compte du fait que la population visée est un domaine de la population présente sur la base de sondage. Cependant, on mentionne un effet dû au plan de sondage de 1,04⁵ mais on n'a pas décrit comment celui-ci a été calculé. Est-ce l'effet dû au plan maximal pour une

5. Voir page 39 du rapport préliminaire.

variable en particulier? Est-ce une moyenne d'effets dus au plan de sondage? On peut penser que pour des estimations dans certains groupes et pour certaines variables, si l'effet de plan est plus élevé que 1,04, on pourrait se retrouver avec des marges d'erreur supérieures à celles qui sont obtenues.

En résumé, il subsiste certaines interrogations quant au traitement statistique qui a été appliqué. Il est bien important de toujours regarder la marge d'erreur associée aux estimations afin de tenir compte de la variation de celles-ci. Les estimations associées à de grandes marges d'erreur doivent toujours être utilisées avec circonspection.

5) L'inférence à la population visée

Il semble que les principaux aspects d'une enquête statistique aient été respectés dans le cadre de cette étude. En effet, un échantillon a été tiré aléatoirement à partir d'une liste des unités de la population visée, une collecte de données a été faite, un poids a été calculé pour chacun des répondants à l'enquête en vue de l'inférence à la population, et une certaine indication de la précision des estimations est associée à ces estimations.

Cependant, certains aspects nous laissent croire qu'une grande prudence est recommandée lors de l'inférence des résultats à la population visée. Il y a des risques de biais en raison du faible taux de réponse et de la possible sous-couverture de la population visée par la base de sondage. De plus, on doit utiliser les estimations de totaux avec prudence en raison de la possible exclusion des grands établissements de l'échantillon et des grandes marges d'erreur qui leur sont associées.

