

DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DE LA DOCUMENTATION



ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Règlement sur le Fonds d'indemnisation des salariés
de l'industrie de la construction

Charles Morissette
18 juillet 2014



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF	1
1. DÉFINITION DU PROBLÈME	1
2. PROPOSITION DU PROJET	2
3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES	4
4. ÉVALUATION DES IMPACTS	5
4.1 Description des secteurs touchés	5
4.2 Coûts pour les entreprises	6
4.3 Avantages du projet	8
4.4 Impact sur l'emploi.....	8
5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PME	8
5.1 En quoi le fardeau des exigences est-il modulé pour tenir compte de la taille des entreprises?	8
5.2 Dans le cas contraire, justifier l'absence de dispositions spécifiques aux PME.	8
6. COMPÉTITIVITÉ DES EXIGENCES ET IMPACT SUR LE COMMERCE AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC.	9
6.1 Démonstration que les exigences préservent la compétitivité des entreprises et qu'elles ne sont pas plus contraignantes que celles des principaux partenaires commerciaux du Québec, notamment l'Ontario et les États américains limitrophes.	9
6.2 Les effets de la solution projetée sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des investisseurs et des investissements entre le Québec et ses partenaires économiques.....	9
7. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	9
8. CONCLUSION	10
9. PERSONNE(S)-RESSOURCE(S)	10

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le Fonds spécial d'indemnisation (FSI) administré par la Commission de la construction du Québec (CCQ) qui en est le fiduciaire a été mis sur pied par les parties patronales et syndicales en 1973 par le biais des conventions collectives. Sa raison d'être vise à ce que les travailleurs soient compensés pour leurs pertes de salaire en cas de l'insolvabilité de leur employeur. Le FSI est constitué d'une somme versée par les employeurs de 0,02 \$ pour chaque heure travaillée par leurs salariés.

La Loi éliminant le placement syndical et visant l'amélioration du fonctionnement de l'industrie de la construction (Loi 30) (2011, chapitre 30) a prévu le remplacement du FSI par le Fonds d'indemnisation des salariés de l'industrie de la construction (FISIC) et a donné le pouvoir à la CCQ d'en déterminer les conditions et les modalités de fonctionnement, notamment les cotisations que doivent verser les employeurs selon leur catégorie, les cas donnant ouverture à l'indemnisation, la procédure d'indemnisation, les indemnités maximales et les règles d'administration et de placement des montants constituant le Fonds.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

a) Problématique et motif des changements réglementaires souhaités

La Loi éliminant le placement syndical et visant l'amélioration de l'industrie de la construction (2011, chapitre 30) a donné le pouvoir à la CCQ de réglementer le Fonds d'indemnisation des salariés de l'industrie de la construction, dont les modalités étaient auparavant inscrites dans les conventions collectives de la construction. Il s'agit donc de promulguer un premier règlement, établi sur deux principes : n'indemniser que les pertes des salariés et éviter les situations de collusion.

b) Évolution récente du problème

Le Fonds d'indemnisation a accusé plusieurs déficits d'opération depuis 2006, celui de 2012 ayant été de 1,752 M\$, de sorte qu'il a vu fondre son avoir d'année en année, qui est passé de 6,2 M\$ à 1,9 M\$ à la fin de 2012. Les déficits ont notamment été causés par une augmentation plus rapide des dépenses que des revenus, les indemnités versées étant composées surtout de paiements de contributions aux avantages sociaux, lesquelles augmentent plus vite que l'inflation. Les situations de collusion entre employeurs et salariés, qui parfois orchestraient des faillites pour réclamer ensuite des montants au Fonds, ont pu également nuire à la santé financière du Fonds.

c) Conséquences dans le cas où le statu quo est maintenu

Si aucune mesure n'était prise, un manque de liquidités était à prévoir dès 2014. Des mesures administratives ont déjà permis en 2013 d'enregistrer un surplus de 2,378 M\$, en resserrant l'éligibilité des cas d'insolvabilité et en recouvrant davantage de montants auprès des employeurs touchés. Le nouveau règlement permettrait d'ajouter de nouvelles mesures sur le plan de l'indemnisation.

2. PROPOSITION DU PROJET

La solution proposée consiste à établir les conditions et les modalités du FISIC, notamment en ce qui a trait aux éléments suivants :

- les cotisations que doivent verser les employeurs;
- les cas donnant ouverture à l'indemnisation;
- la procédure d'indemnisation;
- les indemnités maximales;
- les règles d'administration et de placement des montants constituant le Fonds.

Pour assurer la pérennité du FISIC tout en s'inscrivant dans les objectifs de bon fonctionnement de l'industrie de la construction de la Loi 30, la solution proposée obéit à deux grands principes directeurs :

- Faire en sorte que le FISIC serve exclusivement à indemniser les pertes de salaire encourues par les salariés de la construction (rémunération courante, indemnités de congé et les contributions pour services courants de régimes de retraite).
- Faire en sorte que le FISIC ait comme effet de responsabiliser les salariés ou encore éviter les situations de collusion.

a) Les cotisations que doivent verser les employeurs

Tout comme l'actuel FSI, le nouveau FISIC sera principalement alimenté par une contribution de l'employeur et par des recouvrements et pénalités. À noter que la Loi 30 prévoit que les frais de gestion du programme d'indemnisation soient assumés par le FISIC, contrairement au fonctionnement actuel où ils sont absorbés dans les dépenses d'opération de la CCQ.

Compte tenu des dispositions du projet de règlement proposé, notamment celles ayant trait aux cas donnant ouverture à l'indemnisation, la contribution de l'employeur de 0,02 \$/heure travaillée s'avère suffisante pour plusieurs années.

b) Les cas donnant ouverture à l'indemnisation

Le Fonds sert à indemniser un salarié d'un employeur :

1° du salaire impayé lors d'une faillite, d'une mise sous séquestre, d'une proposition concordataire, d'une proposition de consommateur, d'un dépôt volontaire de l'employeur ou d'une dissolution de personne morale en vertu de l'article 59 de la Loi sur la publicité légale des entreprises (chapitre P-44.1);

2° du salaire impayé lorsqu'après jugement rendu contre l'employeur le bref d'exécution est rapporté insatisfait en totalité ou en partie;

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

3° pour un montant maximum de 1 000,00 \$ lorsqu'aucun recours n'est intenté contre l'employeur, eu égard au montant de la perte de salaire en cause par rapport aux frais prévisibles d'un tel recours;

4° de la différence entre l'indemnité compensatoire qu'il a droit de recevoir en vertu du Règlement sur les indemnités et les allocations des jurés (chapitre J-2, r. 1) et le salaire qu'il aurait reçu pour les heures normales de travail qu'il aurait effectuées durant la période où il a agi comme candidat juré sur convocation par le Tribunal et pendant celle où il agit comme juré;

5° du salaire qu'il a le droit de recevoir, mais n'a pu toucher, en vertu d'une sentence arbitrale homologuée ou d'un jugement final sur cette sentence demeuré insatisfait en totalité ou en partie.

Ainsi, selon le premier principe directeur, le FISIC n'indemniserait plus les montants qui ne sont pas directement destinés aux salariés, tel que le précompte syndical, le prélèvement de la CCQ, les contributions pour services passés au régime de retraite et les contributions pour les régimes d'assurance. Ceci représenterait une baisse approximative des montants indemnifiables de 50 %, comme le montre le tableau ci-dessous.

Indemnités versées	Situation actuelle	Proposition
	FSI (en milliers de dollars)	FISIC
Salaires	35	35
Congés payés	759	759
Avantages sociaux		
RR Services courants	965	965
RR Services passés	828	-
Assurance	760	-
Taxe assurance	68	-
Précompte syndical	207	-
Contribution sectorielle	6	-
Prélèvement	102	-
Indemnisation annuelle des salariés	3 730	1 759

c) La procédure d'indemnisation et les indemnités maximales

Par ailleurs, découlant du deuxième principe directeur mentionné visant à responsabiliser les salariés ou encore éviter les situations de collusion, le salarié serait tenu de déposer une plainte de salaire à la CCQ dans les délais requis et certaines limites à l'indemnisation sont prévues, telles que :

- Un nombre maximal de six semaines de salaire et de déplacement sera admissible;
- L'indemnité à verser à un salarié sera réduite de tout montant qu'il a reçu ou qu'il est en droit de recevoir en vertu de tout autre programme d'indemnisation;

- Un salarié ne peut recevoir d'indemnité du Fonds pour des travaux exécutés en contravention à la Loi ni à toute disposition d'une convention collective;
- Une personne de l'entreprise de l'employeur ne peut recevoir l'indemnité du FISIC;
- Au maximum deux situations d'insolvabilité seraient indemnisées pour les mêmes employeurs liés et aucune ne serait payable si une situation de collusion est démontrée;
- Publication du nom des entreprises et de leurs administrateurs dont les salariés ont été indemnisés par le FISIC ou lorsqu'une situation de collusion est démontrée.

d) Les règles d'administration et de placement des montants constituant le Fonds

La CCQ administre de la façon suivante les sommes constituant le Fonds :

1° elle dépose la partie des sommes qu'elle prévoit utiliser à court terme auprès d'un établissement régi par la Loi sur les coopératives de services financiers (chapitre C-67.3), par la Loi sur les banques (Lois du Canada 1991, chapitre 46) ou par la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt (Lois du Canada 1991, chapitre 45);

2° elle place l'autre partie de ces sommes conformément à la politique de placement des fonds sous gestion de la Commission.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

a) Possibilité de solutions non législatives ou réglementaires

C'est la Loi éliminant le placement syndical et visant l'amélioration du fonctionnement de l'industrie de la construction (Loi 30) (2011, chapitre 30) qui a prévu le remplacement du FSI par le Fonds d'indemnisation des salariés de l'industrie de la construction (FISIC) et a donné le pouvoir à la CCQ d'en déterminer les conditions et les modalités de fonctionnement par règlement.

- La question de l'opportunité d'une solution réglementaire a notamment été discutée lors de l'Étude détaillée du projet de loi 33 (devenue Loi 30) dans le cadre des travaux de la Commission permanente de l'économie et du travail, le mercredi 16 novembre 2011 (Vol. 42, no 22).

b) Raisons expliquant le rejet des options non réglementaires

Il a été jugé qu'il n'était pas souhaitable que les règles d'indemnisation du Fonds et les cotisations, auparavant négociées dans le cadre de conventions collectives, demeurent des objets de négociation. La solution réglementaire vise à renforcer la mission exclusive du Fonds d'indemnisation et à rassurer quant à sa finalité. Cette finalité est prévue par la loi et ne peut être changée. Cette solution fait en sorte que les sommes d'argent seront affectées exclusivement à ce pourquoi elles ont été dédiées dans les articles de la loi (voir CET-22, 16 novembre 2011, pages 27 et 28).

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1 Description des secteurs touchés

a) Secteurs touchés

La portion de l'industrie de la construction assujettie à la Loi R-20, estimée à environ 60 % de l'activité totale de l'industrie.

b) Nombre d'entreprises touchées

Un total de près de 45 000 entreprises de construction sont enregistrées auprès de la Régie du bâtiment du Québec, mais seule une partie est couverte par la Loi-20. Ainsi, 25 697 employeurs ont déclaré des heures à la Commission de la construction en 2013 et seraient donc touchés.

- PME : 25 696 (99,9 %).
- Grandes entreprises (500 employés et plus) 1 (moins de 1 %).
- Total : 25 697.

Nombre d'employeurs, heures travaillées et masse salariale rapportée à la CCQ
selon le nombre moyen de salariés, 2013

Nombre de salariés ¹	Nombre d'employeurs	Heures travaillées ('000)	Masse salariale ² ('000\$)
1 à 5	21 214	32 991	1 118 089
6 à 10	2 289	21 048	745 793
11 à 25	1 476	32 310	1 187 312
26 à 50	468	24 678	962 159
51 à 100	167	18 229	743 383
101 à 200	66	15 058	659 139
201 à 500	16	8 994	395 815
501 et plus	1	1 401	73 269
Total	25 697	154 709	5 884 959

1. Selon le nombre moyen de salariés observé au cours des seuls mois durant lesquels l'employeur a embauché un ou des salariés.

2. Incluant les indemnités de congés, les primes et le temps supplémentaire.

Source : CCQ, avril 2014.

Caractéristiques additionnelles du (des) secteur(s) touché(s) :

- Nombre d'employés :
 - 161 468 salariés en 2013 actifs dans la construction assujettie.

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

- Production annuelle (en \$) :
 - Il s'est dépensé au total 48 G\$ en immobilisation dans la construction en 2013 au Québec. Environ 60 % de ce montant est assujéti à la Loi R-20.
- Part du (des) secteur(s) dans le PIB de l'économie du Québec :
 - En termes de dépenses, les dépenses d'investissements en construction représentent 13 % du PIB, ce qui inclut toutefois les achats de matériaux ou auprès d'autres industries. Si on considère seulement la valeur ajoutée de l'industrie de la construction, 6,6 % du PIB québécois provient de la construction.
- Autres :

Nombre d'employeurs par secteur selon le nombre de salariés, 2013

Nombre de salariés ¹	Génie civil et voirie	Industriel	Institutionnel et commercial	Résidentiel	Ensemble des secteurs ²
Total	2 714	1 703	15 900	15 106	25 697

1 Selon le nombre de salariés ayant travaillé dans le secteur observé au cours des seuls mois où l'employeur a embauché un ou des salariés

2. Sans égard au secteur d'activité.

Source : CCQ, avril 2014.

4.2 Coûts pour les entreprises

Coûts directs liés à la conformité aux normes

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

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Coûts liés aux formalités administratives

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

Manques à gagner

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

Synthèse des coûts pour les entreprises

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

4.3 Avantages du projet

D'après une analyse réalisée en avril 2013, le nouveau règlement devrait permettre le maintien de l'actif net du Fonds en solde positif jusqu'en 2017. Et ce, sans pertes d'avantages pour les salariés et tout en permettant d'éviter les situations de collusion.

**Prévision de l'évolution de l'équilibre financier du
Fonds d'indemnisation des salariés de l'industrie de la construction**
(en milliers \$)

	Revenus						Dépenses				Solde d'exercice	Avoit net à la fin	
	Avoit net au début	Contributions	Recouvr.	Pénalités	Revenus de placement	Virements congés non-id.	Total	Indemnités	Virement rev. de placement	Frais administratifs			Total
2009	3 570 \$	2 463 \$	571 \$	151 \$	68 \$	- \$	3 253 \$	3 736 \$	68 \$	- \$	3 804 \$	551 \$	3 019 \$
2010	3 019 \$	2 665 \$	732 \$	130 \$	37 \$	- \$	3 564 \$	4 282 \$	37 \$	- \$	4 319 \$	755 \$	2 264 \$
2011	2 264 \$	2 918 \$	970 \$	144 \$	60 \$	- \$	4 092 \$	2 644 \$	60 \$	- \$	2 704 \$	1 388 \$	3 652 \$
2012	3 652 \$	3 089 \$	661 \$	77 \$	70 \$	- \$	2 575 \$	4 257 \$	70 \$	- \$	4 327 \$	1 752 \$	1 900 \$
2013	1 900 \$	2 958 \$	403 \$	126 \$	68 \$	211 \$	3 554 \$	2 188 \$	- \$	982 \$	3 170 \$	384 \$	2 284 \$
2014	2 284 \$	2 902 \$	403 \$	126 \$	22 \$	211 \$	3 452 \$	2 331 \$	- \$	1 002 \$	3 333 \$	119 \$	2 403 \$
2015	2 403 \$	2 883 \$	403 \$	126 \$	23 \$	211 \$	3 434 \$	2 479 \$	- \$	1 022 \$	3 501 \$	67 \$	2 336 \$
2016	2 336 \$	2 770 \$	403 \$	126 \$	22 \$	211 \$	3 321 \$	2 632 \$	- \$	1 042 \$	3 674 \$	353 \$	1 983 \$
2017	1 983 \$	2 696 \$	403 \$	126 \$	19 \$	211 \$	3 243 \$	2 790 \$	- \$	1 063 \$	3 853 \$	610 \$	1 374 \$

Hypothèses:

Heures travaillées: passent de 165 millions en 2012 à 144 millions en 2017.

Contributions: 0,025 de l'heure, avec taux d'encaissement de 94% compte tenu des différences dans la définition des heures travaillées reconnues.

Recouvrements, pénalités et virements de congés: d'après la moyenne réelle de 2009 à 2012.

Revenus de placement: rendement annuel de 1 %.

Indemnités: indexation annuelle de 2% de l'indemnité implicite par faillite, à partir d'un estimé de 9 500\$ en 2012.

Nombre de faillites: accroissement de 10 par année, à partir d'un estimé de 215 en 2012.

Frais administratifs: indexation annuelle de 2% des frais estimés profoma de 2012 (963 000\$).

4.4 Impact sur l'emploi

Pas d'impact sur l'emploi, car le salarié ne coûtera pas plus cher à l'employeur qu'actuellement.

5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PME

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

Presque toutes les entreprises de construction sont des PME. Les cotisations ne changent pas et sont déjà modulées pour la taille des entreprises, car plus une entreprise déclare d'heures à la CCQ, plus elle contribue au Fonds.

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

Voir a) ci-haut.

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

6.1 Démonstration que les exigences préservent la compétitivité des entreprises et qu'elles ne sont pas plus contraignantes que celles des principaux partenaires commerciaux du Québec, notamment l'Ontario et les États américains limitrophes.

Non applicable. Les produits de l'industrie de la construction sont en général construits sur place, de sorte que la notion de compétitivité internationale des coûts y a peu de signification. Les entreprises extérieures désirant œuvrer au Québec ont les mêmes obligations que les entreprises québécoises, et ces dernières doivent respecter les obligations des autres juridictions lorsqu'elles travaillent ailleurs. Des accords de reconnaissances mutuelles des compétences existent avec les autres provinces pour faciliter la mobilité.

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

Le projet de règlement n'entraîne aucun coût supplémentaire et n'aura aucun impact sur la compétitivité des entreprises, qu'elles soient du Québec ou de l'extérieur, et aucun impact sur la circulation des personnes, des biens, des services, des investisseurs et des investissements entre le Québec et ses partenaires économiques.

7. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

L'information concernant le nouveau règlement sera diffusée aux groupes cibles suivants :

- les salariés de l'industrie (environ 163 000 personnes);
- les employeurs de l'industrie (environ 25 000 personnes);
- les associations patronales et syndicales;
- les membres du personnel de la CCQ concernés par l'application des nouvelles dispositions avant la diffusion auprès des clientèles cibles.

La CCQ s'adressera directement aux employeurs et aux associations qui les représentent par courriel et envois adressés au besoin. Les mesures suivantes seront également mises en place :

- Les canaux de communication de la CCQ (publications et site Internet) seront utilisés pour informer les travailleurs.
- Le message sera aussi diffusé et renforcé dans les médias spécialisés.

- Le message sera inclus dans les envois automatisés concernant les plaintes de salaires.
- Une plateforme Web sera préparée pour la diffusion des indemnités.
- Les associations patronales et syndicales seront mises à contribution afin qu'elles agissent comme relais auprès de leurs membres.

8. CONCLUSION

Le projet de règlement proposé répond aux objectifs gouvernementaux d'accroître la flexibilité et de réduire les irritants imposés aux entreprises sans engendrer de coûts supplémentaires pour ces dernières.

9. PERSONNE(S)-RESSOURCE(S)

Direction de la recherche et de la documentation

Commission de la construction du Québec

8485 rue Christophe-Colomb

Montréal (Québec) H2M 0A7