

Des gains pour tous

CET - 017M
C.P. – P.L. 42
Tribunal administratif
du travail

Commentaires de la FCEI sur le projet de loi n° 42, Loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail

Simon Gaudreault, économiste principal

François Vincent, directeur des affaires provinciales

Le 15 avril 2015, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale déposait le projet de loi n° 42, *Loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail*¹. Ce projet de loi fait suite à une annonce faite dans le budget du 26 mars dernier. En tant que principaux contributeurs aux régimes de santé et sécurité et aux normes du travail du Québec, les dirigeants de PME sont particulièrement interpellés par les changements à venir.

D'abord, précisons que la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), qui regroupe 24 000 PME au Québec, salue la volonté du gouvernement de réaliser des gains d'efficacité et de simplifier le fonctionnement des organismes du travail au Québec.

Toutefois, la FCEI estime que la fusion de la Commission de l'équité salariale (CES), de la Commission des normes du travail (CNT) et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) doit bel et bien générer, à terme et au net,

¹ Cabinet du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2015), « Le ministre Sam Hamad présente le projet de loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail », www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?aiquillage=ajd&type=1&idArticle=2304154651

des économies pour les employeurs. Le présent mémoire comporte donc des recommandations à cet effet.

Il renferme également plusieurs recommandations en matière de droits et obligations des parties et de gouvernance, en plus de traiter de quelques grands absents du projet de loi.

Les PME représentent 99 % des entreprises et fournissent 57 % des emplois du Québec. Il importe donc de s'assurer que les intérêts de ces PME, qui financent et collaborent avec organismes fusionnés dans le présent projet de loi, soient pris en considération dans cette délicate opération. Les pages qui suivent présentent donc nos principales recommandations à cet égard.

Mise en contexte

Politiques du travail : rôles et responsabilités

La première loi régissant le travail au Québec, l'Acte des manufactures, date de 1885.

Dès 1931, dans la foulée de l'adoption de la *Loi des accidents du travail*, les employeurs québécois étaient tenus de cotiser à une mutuelle d'assurance. Ce premier régime d'indemnisation sans égard à la faute a été remplacé en 1980 par le régime de santé et de sécurité du travail actuel, sous l'égide de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), qui est financé à 100 % par les employeurs par une taxe sur la masse salariale².

Parallèlement, en matière de normes du travail, plusieurs lois et commissions se succèdent au Québec jusqu'à l'entrée en fonction, elle aussi en 1980, de la Commission des normes du travail (CNT). Elle mène notamment des activités de communication, de prévention, de renseignement, de surveillance, de recherche, d'analyse et de conseil en matière de relations du travail. Son financement provient également en quasi-totalité d'une taxe sur la masse salariale payable par les employeurs³.

Finalement, le gouvernement du Québec pose un geste inédit en 1996 et crée la Commission de l'équité salariale (CES) afin de surveiller l'implantation et le maintien de l'équité salariale dans toutes les entreprises assujetties à cette Loi. Son financement provient du Fonds consolidé du gouvernement.

²En 2015, le taux moyen de cotisation des employeurs québécois à la CSST était de 1,94 \$ du 100 \$ de masse salariale.

³En 2015 : 0,08 \$ du 100 \$ de masse salariale.

Un financement important

Lorsqu'on décortique les données budgétaires, on s'aperçoit que les entreprises du Québec consentent un financement important à l'administration du cadre législatif des activités du travail :

Tableau 1 :

Missions et ressources gouvernementales en matière de travail

Mission	Résultats (M\$)	Note
CSST	3 242	Financée par une cotisation sur la masse salariale des employeurs
CNT	61	Financée par une cotisation sur la masse salariale des employeurs
CES	8	Financée par le Fonds consolidé du gouvernement
TOTAL	3 311	

Sources : Rapport annuel 2013 de la CSST (2013), Rapport annuel de gestion 2013-2014 de la CNT, Rapport annuel de gestion 2013-2014 de la CES.

De plus, comme la CSST et la CNT sont financées essentiellement par les employeurs, c'est ainsi la quasi-totalité des 3,3 G\$ affectés à l'encadrement gouvernemental des activités du travail qui est financée par les employeurs du Québec.

Il importe donc de garder cela à l'esprit lorsque l'on analyse les différentes composantes du projet de loi n° 42.

Commentaires sur le projet de loi

Fusion de la CSST, de la CNT et de la CES

Droits et obligations des parties

D'entrée de jeu, la FCEI note que la désignation retenue dans le projet de loi pour la nouvelle entité, soit *Commission des droits, de la santé et de la sécurité du travail* n'interpelle pas la responsabilisation des parties.

Il serait préférable de retenir une désignation qui soit plus en ligne avec la réalité du travail telle qu'on la connaît aujourd'hui au Québec, c'est-à-dire qui rappelle à la fois les droits et les responsabilités des travailleurs et des employeurs. Dans le domaine des politiques du travail, les deux parties ont des droits, mais aussi des obligations. Les employeurs se doivent d'offrir un milieu de travail sécuritaire, tandis que les travailleurs ont un devoir d'information et de collaboration en matière d'identification et d'élimination des risques au travail.

Par ailleurs, la nouvelle Commission doit aussi tenir compte des droits des employeurs à recevoir l'information et le soutien nécessaires au bon fonctionnement du régime des politiques du travail québécoises. À cet égard, précisons par exemple qu'à l'heure actuelle, alors que les travailleurs bénéficient d'un accompagnement de la Commission des normes du travail, cela n'est pas le cas pour les employeurs. Cela conduit à des iniquités, car les petits employeurs se retrouvent souvent seuls pour faire valoir leur point de vue, n'ayant pas les moyens de recourir à des juristes.

Il serait donc souhaitable que l'établissement de la nouvelle Commission permette de corriger ce déséquilibre entre les parties, et ce, tant en matière de normes du travail et de santé et sécurité du travail que d'équité salariale.

Dans un même ordre d'idée, la médiation est aussi une voie empruntée de plus en plus fréquemment pour résoudre certains litiges. Ainsi, il serait aussi important que la création de la nouvelle Commission puisse permettre d'étendre les services de médiation afin que les employeurs qui désirent y recourir puissent y avoir accès pour régler des litiges en matière de santé et sécurité du travail, d'équité salariale et de normes du travail.

Tout cela doit évidemment se faire à un coût (lire : en temps et en argent) acceptable pour les entreprises.

Recommandations :

1. Dans un souci de faire ressortir l'importance des droits et obligations, que la nouvelle Commission soit désignée comme la Commission des relations, de la santé et de la sécurité du travail.
2. Que soit enchâssée dans la Loi, l'obligation pour la Commission d'offrir des services d'accompagnement et de médiation aux entreprises dans les cas de litiges en matière de santé et sécurité du travail, d'équité salariale et de normes du travail.

Calcul et prélèvement des cotisations

Bien qu'elle se réjouisse que l'article 224 du projet de loi abaisse le taux de cotisation à la CNT, la FCEI se questionne sur les impacts réels qu'aura la fusion des organismes sur les cotisations des employeurs. En effet, il faut noter, dans un premier temps, que la base d'employeurs devant cotiser est différente selon que l'on parle de santé et sécurité, de normes du travail ou d'équité salariale :

- Toute entreprise qui a un contrat de travail avec au moins un travailleur, ce qui inclut même des travailleurs autonomes, doit s'inscrire à la CSST⁴. L'organisme estime qu'en 2012, 219 914 dossiers d'employeurs étaient ouverts pour 3,7 millions de travailleurs couverts⁵.
- La *Loi sur les normes du travail* prévoit plusieurs exceptions pour ce qui est de l'assujettissement à la cotisation, notamment les garderies, certains travailleurs de la construction, les cadres supérieurs, les travailleurs régis par un décret (comité paritaire),

⁴ CSST (2015), « Employeurs et leurs représentants – Inscription », page web consultée le 6 mai, <http://www.csst.qc.ca/employeurs/assurance/inscription-changements-a-signaler/inscription/Pages/inscription.aspx>

⁵ CSST (2013), Rapport annuel de gestion 2012, http://www.csst.qc.ca/publications/400/Documents/DC400_2032_6web.pdf

etc.⁶ Selon la CNT, en 2012, on comptait 297 216 employeurs assujettis, pour un total de 3,4 millions de travailleurs⁷.

- La *Loi sur l'équité salariale* ne s'applique pas aux employeurs qui ont moins de 10 employés salariés⁸. En 2012, selon la CES, elle couvrait plus ou moins 55 600 entreprises et plus de 2,4 millions de travailleurs⁹.

Par ailleurs, dans le cas de la CSST et de la CNT, on n'utilise pas les mêmes masses salariales ni le même échéancier pour calculer la cotisation annuelle. Dans le premier cas, la déclaration annuelle des salaires pour une année donnée est transmise le 15 mars et porte sur les salaires versés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année précédente. Pour ce qui est de la cotisation aux normes du travail, celle-ci est versée lors de la production de la déclaration de revenus et porte sur l'année écoulée.

La FCEI a fait de longues représentations pour que les employeurs puissent bénéficier de la méthode actuellement retenue par la CSST qui est basée sur les salaires versés. Elle souhaite donc que toutes les cotisations de la future Commission soient prélevées de cette manière afin de faciliter la vie des dirigeants de PME. Il est important que cette modification législative n'ait pas pour conséquence de défaire ce qui a été fait, mais bien d'étendre les bonnes pratiques en simplifiant, par le fait même, la vie des employeurs dans leurs démarches pour assurer leur conformité réglementaire.

Aussi, la FCEI note que dorénavant, les activités en matière d'équité salariale seront financées par les employeurs et que, dans la même foulée, le projet de loi prévoit que les employeurs bénéficieront d'une baisse de cotisations de 0,01 \$ du 100 \$ de masse salariale pour les normes du travail. Il demeure cependant muet sur les impacts que pourrait avoir à terme la fusion des trois organismes sur les cotisations à la CSST. Il serait donc souhaitable qu'il soit clairement stipulé dans le projet de loi que les cotisations à la CSST ne doivent pas servir à éponger des déficits, des investissements, des dépenses ou des manques à gagner au sein des deux autres entités de la nouvelle Commission.

Recommandations :

3. Dans une optique de simplification, que soit adoptée une déclaration des salaires unique en suivant le modèle actuel de la CSST qui est basé sur les salaires versés.
4. Puisqu'elles touchent diverses clientèles, que soient prévues des lignes distinctes pour le calcul et la communication des cotisations attribuables aux trois principales missions de la Commission : santé et sécurité, normes du travail et équité salariale.

⁶ Gouvernement du Québec (2015), Loi sur les normes du travail, page web consultée le 6 mai,

www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/N_1_1/N1_1.html

⁷ CNT (2013), rapport annuel de gestion 2012-2013, www.cnt.gouv.qc.ca/fileadmin/pdf/publications/c_0294.pdf et CNT (2014), rapport annuel de gestion 2013-2014, www.cnt.gouv.qc.ca/fileadmin/pdf/publications/c_0295.pdf

⁸ CES (2015), *À propos des entreprises visées*, page web consultée le 6 mai, www.ces.gouv.qc.ca/apropos/entreprises.asp

⁹ CES (2013), *Rapport annuel de gestion 2012-2013*, www.ces.gouv.qc.ca/documents/publications/ra2012-2013.pdf

5. Qu'une disposition soit ajoutée stipulant clairement que les cotisations à la CSST ne doivent pas servir à éponger des déficits, des investissements, des dépenses ou des manques à gagner au sein des deux autres entités de la nouvelle Commission.

Surplus de la CNT

L'article 229 du projet de loi prévoit que les surplus accumulés par la CNT sont versés au Fonds consolidé du revenu, puis portés au crédit du Fonds des générations.

Les derniers états financiers de la CNT indiquent que plus de 98 % de ses revenus proviennent des cotisations versées par les employeurs québécois. De plus, ils font état d'un excédent d'exercice de 8,5 M\$ et d'un excédent accumulé de plus de 89 M\$¹⁰. Ils expliquent aussi cette situation par le fait que la Commission encaisse la quasi-totalité de ses revenus en fin d'exercice. L'excédent accumulé sert donc à financer l'exercice suivant.

La FCEI s'oppose vivement à la confiscation de l'excédent accumulé par la CNT. D'une part, ces sommes ont été versées par les employeurs en vue de voir au bon fonctionnement du marché du travail au Québec. D'autre part, il est clair que les excédents en question résultent en grande partie du modèle de fonctionnement de la CNT. Amputer la future Commission de ces sommes équivaldra sans contredit en fin de compte à une ponction spéciale auprès des employeurs.

Recommandation :

6. Que l'article 229 soit modifié de façon à prévoir que les surplus accumulés par la CNT seront utilisés pour créditer les employeurs québécois d'une partie des futures cotisations à la nouvelle Commission. À défaut, que ces sommes soient versées au compte de la nouvelle Commission.

Indépendance du Fonds de la SST

Si certains peuvent percevoir un lien entre les missions des trois organismes fusionnés, il faut tout de même noter qu'il existe aussi des différences importantes. Par exemple, la CSST est aussi, sinon d'abord et avant tout, une caisse d'assurance. À cet égard, il serait à-propos que le projet de loi soit doté de dispositions qui assurent l'étanchéité de la CSST à titre de fiduciaire de fonds, notamment le Fonds d'indemnisation (FSST).

Recommandation :

7. Que des dispositions soient ajoutées au projet de loi n° 42 afin d'assurer l'étanchéité entre la gestion de la CSST et du FSST et celle des autres entités fusionnées.

¹⁰ CNT (2014), *Op. cit.*

Gouvernance

La FCEI prend acte que le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a mentionné que le conseil d'administration de la CSST était maintenu dans l'institution de la nouvelle structure¹¹. Il est aussi intéressant de noter que le paritarisme sera maintenu, et voire même étendu à l'ensemble de la gouvernance de la nouvelle Commission.

Contrairement à ce que nous pouvons parfois entendre, il faut rappeler qu'au fil des ans, le paritarisme a démontré qu'il était possible pour les employeurs et les travailleurs de collaborer, et ce, à leur plus grand bénéfice. En matière de santé et sécurité du travail, les résultats sont d'ailleurs éloquents, à plusieurs niveaux :

- Baisse du taux de cotisation moyen de 0,25 \$ sur cinq ans;
- Recapitalisation complète du régime depuis la crise de 2008;
- Diminution annuelle moyenne de 3,3 % des lésions entre 2009 et 2013;
- Taux de satisfaction envers la qualité des services de 86,5 % en 2013.

Il importe donc de conserver ce modèle de paritarisme au sein de la nouvelle structure.

Recommandation :

8. Que la structure de gouvernance de la nouvelle Commission repose sur le paritarisme qui existe actuellement au sein de la CSST.

Quelques absents du projet de loi

Si la fusion de la CSST, de la CNT et de la CES représente une opportunité d'améliorer l'efficacité dans le monde des organismes régissant les activités du travail, force est de constater que l'on a aussi manqué de belles occasions d'en faire plus pour réduire les coûts du système tout en maintenant sa mission essentielle. Le gouvernement du Québec (qui est aussi, soit dit en passant, le plus gros employeur du Québec) devrait ainsi en profiter pour dépoussiérer le régime de santé et sécurité actuel, en s'inspirant notamment du mémoire patronal soumis au groupe de travail Camiré¹². À cet effet, le mémoire propose notamment de transférer le programme Pour une maternité sans danger (PMSD) au Régime québécois d'assurance parentale (RQAP).

Rappelons que les retraits préventifs alloués dans le cadre du PMSD, programme unique en Amérique du Nord, ont explosé entre sa création en 1981 et aujourd'hui, faisant passer ses coûts à plus de 222 M\$ en 2013. Le tout sans que les statistiques québécoises sur la mortalité infantile ou

¹¹ La Presse Canadienne (2015), « Projet de loi pour fusionner les organismes du travail », 15 avril, www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201504/15/01-4861360-projet-de-loi-depose-pour-fusionner-les-organismes-du-travail.php

¹² CPQ et FCCQ (2010), Mémoire du comité patronal consultatif soumis au groupe de travail présidé par monsieur Viateur Camiré, chargé de faire des recommandations au conseil d'administration de la CSST sur le régime québécois de santé et sécurité du travail, www.fccq.ca/pdf/publications/memoires_etudes/2010/MemoireCSST-FCCQ.pdf

périnatale et les bébés prématurés ou de faible poids ne présentent d'avantages sur celles des autres provinces ou d'autres pays dans le monde. Pour la FCEI, s'il devait être maintenu, le PMSD devrait clairement être considéré comme un programme social et son financement ne devrait plus incomber entièrement aux employeurs. Nous regrettons que le gouvernement n'ait pas profité du présent projet de loi pour apporter ce changement structurel de transfert du PMSD au RQAP.

Par ailleurs, une étude détaillée des impacts du projet de loi, notamment sur les PME, ainsi que des gains d'efficacité présumés, devrait accompagner la réflexion sur cet exercice important. La FCEI estime qu'on ne peut se lancer dans ce genre de transformations importantes de nos structures sans qu'une estimation détaillée des économies pouvant en être dégagées ne soit effectuée.

De la baisse des cotisations à la CNT, nous comprenons que le gouvernement estime que, même si les employeurs ramasseront la facture de la CES dans la fusion découlant du projet de loi, cette opération conduira à suffisamment d'efficacité pour qu'au total, les contributions des employeurs diminuent. Cependant, il faudra voir à ce que les employeurs qui financent la CNT et la CSST depuis leur création, bénéficient en toute équité de l'ensemble des retombées qui devraient leur être attribuées dans cette fusion.

Une démonstration doit être faite que les économies seront au rendez-vous et une analyse d'impact devrait être réalisée conformément aux exigences à cet effet contenues dans la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif*¹³.

Recommandations :

9. Que des dispositions soient incluses dans le projet de loi afin de transférer le programme Pour une maternité sans danger (PMSD) au Régime québécois d'assurance parentale (RQAP).
10. Qu'avant l'adoption du projet de loi, une analyse d'impact soit réalisée et publiée, comme prévu à la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif*. Que cette analyse porte une attention particulière sur les impacts qu'aura le projet de loi sur les PME et porte un éclairage sur les gains d'efficacité et les gains monétaires présumés.

Conclusion

Les opportunités de débattre de la création de nouvelles structures issues de lois du travail datant de plus de 20 ans ne se présentent pas tous les jours. Nous saluons cette volonté d'innovation et cette quête du gouvernement de réaliser des gains d'efficacité et de simplifier le fonctionnement des organismes du travail.

¹³ Gouvernement du Québec (2014), *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif*, www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_pol_gouv_ara2014.pdf

Il est évident que, pour les PME, il est plus facile de traiter avec une seule entité. Selon la FCEI, la fusion devrait permettre de réduire la paperasse ainsi que de faciliter l'accès à l'information et à l'accompagnement. Le tout doit se faire, bien entendu, en conservant les expertises spécifiques détenues à l'heure actuelle par ces trois organismes.

Pour que la réforme soit une réussite, les gains d'efficacité et d'argent découlant de la fusion de la Commission de l'équité salariale (CES), de la Commission des normes du travail (CNT) et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) devront bel et bien générer, à terme et au net, des économies pour les employeurs. Ces derniers en sont les principaux bailleurs de fonds. Il serait donc normal, équitable et sain qu'ils puissent en bénéficier.

Synthèse des recommandations

Droits et obligations des parties :

1. Dans un souci de faire ressortir l'importance des droits et obligations, que la nouvelle Commission soit désignée comme la Commission des relations, de la santé et de la sécurité du travail.
2. Que soit enchâssée dans la loi, l'obligation pour la Commission d'offrir des services d'accompagnement et de médiation aux entreprises dans les cas de litiges en matière de santé et sécurité du travail, d'équité salariale et de normes du travail.

Calcul et prélèvement des cotisations :

3. Dans une optique de simplification, que soit adoptée une déclaration des salaires unique en suivant le modèle actuel de la CSST qui est basé sur les salaires versés.
4. Puisqu'elles touchent diverses clientèles, que soient prévues des lignes distinctes pour le calcul et la communication des cotisations attribuables aux trois principales missions de la Commission : santé et sécurité, normes du travail et équité salariale.
5. Qu'une disposition soit ajoutée stipulant clairement que les cotisations à la CSST ne doivent pas servir à éponger des déficits, des investissements, des dépenses ou des manques à gagner au sein des deux autres entités de la nouvelle Commission.

Surplus de la CNT :

6. Que l'article 229 soit modifié de façon à prévoir que les surplus accumulés par la CNT seront utilisés pour créditer les employeurs québécois d'une partie des futures cotisations à la nouvelle Commission. À défaut, que ces sommes soient versées au compte de la nouvelle Commission.

Indépendance du Fonds de la SST :

7. Que des dispositions soient ajoutées au projet de loi n° 42 afin d'assurer l'étanchéité entre la gestion de la CSST et du FSST et celle des autres entités fusionnées.

Gouvernance :

8. Que la structure de gouvernance de la nouvelle Commission repose sur le paritarisme qui existe actuellement au sein de la CSST.

Autres :

9. Que des dispositions soient incluses dans le projet de loi afin de transférer le programme Pour une maternité sans danger (PMSD) au Régime québécois d'assurance parentale (RQAP).
10. Qu'avant l'adoption du projet de loi, une analyse d'impact soit réalisée et publiée, comme prévu à la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif*. Que cette analyse porte une attention particulière sur les impacts qu'aura le projet de loi sur les PME et porte un éclairage sur les gains d'efficience et les gains monétaires présumés.