Le Bulletin Revay

RAL

Volume 16
Numéro 1
Février 1997

Publié par
Revay et Associés
limitée

Économistes en construction
et
Conseillers en administration

par
Stephen G. Revay

Dans son édition de juillet 1993, le Bulletin Revay consacrait un article, signé Dr Pierre Ménard, de l'UQAM, et Regula Brunies, de RAL, à la **gestion du risque dans les projets de construction**. *L'article décrivait la méthodologie générale qui régit la gestion des risques, en particulier en ce qui a trait aux risques commerciaux auxquels sont exposés maîtres d'oeuvre et maîtres d'ouvrage. Les auteurs concluaient que le processus devrait constituer un élément essentiel de la gestion stratégique des projets de construction.*

Le présent numéro traite d'un risque potentiel qui menace tant les maîtres d'oeuvre que les maîtres d'ouvrage et les membres de l'industrie du bâtiment en général, soit le travail clandestin ou non déclaré. Au Canada, ce type d'activité et ses incidences ont beaucoup augmenté depuis la publication du précédent numéro.

Le travail clandestin a connu une croissance insidieuse. De nombreux maîtres d'oeuvre et maîtres d'ouvrage peuvent même ignorer que le problème touche leurs projets ou qu'il engage potentiellement leur responsabilité.

De plus, tous les lecteurs sont exposés à une autre dimension de ce risque à titre de **propriétaires d'habitation ou d'occupants**.

Beaucoup d'économistes, de statisticiens et de fiscalistes se sont penchés sur le problème de l'économie «souterraine». Développement des ressources humaines Canada parraine actuellement une étude relative aux incidences de la construction clandestine sur le marché du travail, en particulier dans la perspective où le phénomène continuerait de prendre de l'ampleur au cours des prochaines années.

La firme KPMG a été retenue à titre de consultant principal, et l'équipe réunie pour le projet comprend deux membres de RAL : Don Chutter, d'Ottawa, et Carol Wagner, de Montréal. Don, qui dirige le projet, signe l'article qui suit.

L'ÉCONOMIE «SOUTERRAINE» DANS LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION – UN NOUVEAU RISQUE À GÉRER

De «bonnes affaires» qui risquent de tourner au vinaigre – importance pour les maîtres d'œuvre et les maîtres d'ouvrage de tenir compte des sanctions et des coûts potentiels

Avis au lecteur : le présent article ne traite en aucune façon du creusage des tunnels. En effet, le terme «souterrain» fait ici référence au marché noir, au marché gris et aux travaux de construction clandestins, qui échappent aux prélèvements fiscaux, aux cotisations et aux frais de permis habituellement associés au travail licite.

L'économie souterraine n'est pas un phénomène récent. On estime toutefois généralement qu'il s'est amplifié au Canada dans l'industrie de la construction au cours des dernières années. Voici quelques-uns des principaux facteurs qui ont contribué à cet état de fait :

- La récession a persisté et l'activité de construction a fléchi dans la plupart des régions du pays.
- Le resserrement du marché du bâtiment a donné lieu à des efforts visant à réduire les coûts et à accroître la compétitivité en vue d'obtenir les contrats disponibles – en vue de survivre, somme toute.
- Nombreux sont ceux qui disposent de beaucoup de temps et qui sont disposés à travailler pour de moindres revenus si ces derniers sont exempts de charges sociales et d'autres prélèvements.
- La «rationalisation» a entraîné une réduction du nombre d'inspecteurs.
- Le risque couru par les adeptes de l'économie souterraine est relativement peu élevé.
- On observe un double standard chez les consommateurs. Nombreux sont ceux qui ne concluraient pas d'ententes clandestines dans leurs activités professionnelles mais qui s'attendent à obtenir des prix plus avantageux en contrepartie de travaux réglés en espèces. En outre, face à des publicités qui annoncent des réductions de 50 à 70 % sans taxes, les propriétaires d'habitation tendent à rechercher ce genre d'aubaine lorsqu'ils sont en quête de services de construction.

LES CONCEPTS DE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE

Le secteur résidentiel : une pièce du puzzle

La construction clandestine semble se concentrer dans le secteur résidentiel, en particulier pour ce qui est des travaux de réparation et de rénovation. Le comité canadien de la rénovation de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations déplore le fait que ses membres sont aux prises avec une concurrence déloyale de la part de ceux qui proposent de plus bas prix parce qu'ils échappent aux prélèvements fiscaux et aux cotisations normalement associés aux coûts salariaux. En comparaison, la TPS est un élément de coût relativement mineur mais sa «visibilité» irrite les propriétaires d'habitation, et plusieurs demandent ou acceptent de payer en espèces afin de l'éviter.

Il importe cependant de noter que le travail souterrain ne se limite en aucune façon à la rénovation domiciliaire ou à

la construction de nouvelles unités d'habitation. Cette pratique touche également certaines activités liées à la construction industrielle, commerciale et institutionnelle et aux grands travaux.

Comme dans le secteur domiciliaire, il est plus facile d'opter pour la filière clandestine lorsqu'il s'agit d'exécuter des travaux intérieurs de petite envergure et de courte durée. Ainsi, les travaux de rénovation ou les nouveaux aménagements dans un mail linéaire ou un immeuble à bureaux sont généralement exécutés après les heures ouvrables afin d'éviter les effets perturbateurs. En général, l'occupant a toute liberté de confier le travail à qui il veut. Il n'est donc pas rare que ces contrats n'exigent pas de permis ou qu'ils soient visés par le permis général du maître d'ouvrage.

Même les grands projets sont souvent un assemblage de petits travaux, en particulier dans les secteurs industriel, commercial et institutionnel où la sous-traitance est pratique courante. Il n'est pas rare que les travaux soient sous-traités à répétition. Souvent, les personnes qui se situent aux échelons supérieurs de la pyramide ne savent même pas si le travail est effectivement déclaré.

Des définitions plus larges

Le marché noir, l'économie clandestine ou souterraine consistent fondamentalement dans des activités non déclarées – et donc totalement illégales. En effet, aucun impôt n'est prélevé sur le revenu, aucune cotisation n'est versée à l'assurance-emploi, au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ), à la Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail, à la caisse de l'assurance-maladie ni à aucun autre régime à cotisation obligatoire. Aucuns frais de permis de construire ne sont acquittés. Aucune taxe de vente fédérale ou provinciale n'est versée. Les matériaux utilisés peuvent avoir été volés. Cette pratique affecte également les programmes d'aide sociale.

Certaines autres pratiques souvent considérées comme souterraines sont par ailleurs légales. Par exemple, à cause de la récession et de la concurrence que se livrent les entrepreneurs et les travailleurs en vue de remporter des contrats, on n'accorde pas toujours de primes de travail supplémentaire et d'avantages complémentaires. On propose et on accepte souvent de travailler 48 heures en contrepartie d'une rémunération correspondant à 35 ou 40 heures de travail. (On désigne parfois ce genre de pratique sous le nom de «marché gris».) En fait, s'il n'y a pas d'infraction aux règlements provinciaux en vigueur, ces activités peuvent être considérées comme légales. Encore une fois, certaines dispositions peuvent ne pas s'appliquer. Les retenues et les cotisations à la source sont dûment prélevées, bien que dans une moindre mesure.

Plusieurs membres de l'industrie perçoivent le recours à des sous-traitants indépendants comme une activité souterraine. Dans ce cas, il n'y a pas de retenues salariales car le travailleur est un entrepreneur incorporé et non un salarié. À ce titre, il est considéré comme un employeur et ne se voit pas prélever de cotisations au titre de l'assurance-emploi, du RPC/RRQ, du régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail et de l'assurance-maladie. Il déclare lui-même ses revenus au fisc et est exempt de retenues à la source.

Les entrepreneurs indépendants ne bénéficient pas des mesures de sécurité sociale accordées aux employés salariés en cas de blessure ou de mise à pied. Les coûts associés à leurs services s'en trouvent réduits en conséquence. Les entrepreneurs qui ont un personnel salarié peuvent récriminer contre une «concurrence déloyale» mais le recours aux entrepreneurs indépendants est bel et bien licite aux termes des lois en vigueur.

Pourquoi s'en faire?

Une bonne affaire n'est jamais à dédaigner. En l'occurrence cependant, il importe de bien voir l'envers à la médaille. Les entreprises respectueuses des lois sont désavantagées par rapport à des concurrents qui se trouvent exemptés des prélèvements fiscaux et des retenues salariales obligatoires. On réclame de plus en plus des règles du jeu équitables et l'on déplore que l'honnêteté mène à la faillite.

Les syndicats s'inquiètent du fait que des travailleurs sont contraints d'accepter des conditions de travail parfois dangereuses ou insalubres sans même bénéficier d'une protection contre le chômage et les accidents du travail.

Quant aux pouvoirs publics, ils perdent des millions voire des milliards de dollars, selon certaines sources. La construction clandestine a de graves répercussions sur nos programmes sociaux :

- Des prestations d'assurance-emploi et d'aide sociale ainsi que des indemnités pour accidents du travail sont versées en trop à des travailleurs clandestins non admissibles à ces avantages.
- Les prélèvements fiscaux et les cotisations au RPC/RRQ se trouvent réduits, tandis que le reste des cotisants voient leurs taux et leurs coûts augmenter en conséquence.
- Les normes de santé, de sécurité, de travail et d'environnement se trouvent affaiblies.

Tous ces facteurs exercent de nouvelles pressions sur la capacité du Canada de préserver ses programmes sociaux, de soins de santé et d'éducation.

Du changement à l'horizon

Les facteurs ci-dessus, entre autres, incitent les secteurs public et privé à prendre des mesures correctives. Peut-être a-t-on jusqu'ici relativement pris peu d'initiatives dans ce sens en espérant qu'une reprise économique et une demande plus soutenue dans le secteur de la construction apporteraient une solution au problème. Cependant, les tendances démographiques laissent planer un fort doute quant à la probabilité d'une augmentation appréciable de la demande. En outre, l'activité souterraine semble à ce point établie qu'elle ne se résorbe pas, même dans les secteurs de l'industrie de la construction où l'on a constaté une hausse de la demande. En fait, le marché clandestin se développe simplement parce qu'il y a plus d'argent à faire.

Voici quelques indications qui témoignent d'une plus ferme détermination à réduire les activités de construction clandestines :

- Revenu Canada a instauré un programme de vérification spéciale visant l'économie souterraine, qui se révèle fructueux. Il a notamment donné lieu à des poursuites et à une augmentation des recettes fiscales. Le secteur de la construction figure au nombre des cibles prioritaires. Malgré la tendance à la rationalisation, on a sensiblement accru le nombre des vérificateurs de l'impôt.

- Les ministères du revenu provinciaux ont emboîté le pas. Ainsi, Revenu Québec, qui évalue à 2 milliards $ par an les pertes imputables aux revenus non déclarés et à la fraude fiscale, a mis sur pied un bureau spécial de plusieurs centaines de vérificateurs afin de combattre l'évasion fiscale. Un programme de sensibilisation dénonçant les opérations commerciales «sous la table» a été lancé. La campagne fait appel à plusieurs médias (télévision, imprimés, publipostage et autocollants). Les employeurs sont encouragés à éviter le travail clandestin et les achats non déclarés de biens et services. Le ministère a aussi parrainé une initiative conjointe à laquelle d'autres administrations et ministères sont associés.

- Les administrations dont les revenus dépendent des retenues à la source et des cotisations communiquent de plus en plus entre elles. C'est le cas des ministères du revenu, de l'assurance-emploi, du Régime de pensions du Canada, des commission des accidents du travail, des bureaux de services sociaux, des directions des compagnies, des services de la démographie et de Douanes Canada. On échange notamment des bases de données ainsi que de l'information sur les personnes qui reçoivent des avantages ou qui y sont admissibles.
- Les nouveaux règlements de l'assurance-emploi, qui sanctionnent plus sévèrement les infractions, visent désormais tout autant les employeurs que les travailleurs. Les employeurs impliqués dans des collusions visant à frauder l'assurance-emploi s'exposent à des pénalités de 12 000 $ par infraction. Comptables et dirigeants d'entreprise peuvent être tenus responsables à titre individuel. Le groupe Enquêtes et Contrôle de l'assurance-emploi est doté d'un effectif d'environ 1 500 personnes.
- Les entreprises qui décrochent des contrats suite aux appels d'offres du gouvernement ontarien doivent dorénavant faire la preuve que leurs taxes et impôts provinciaux sont en règle, pour être admissibles à ces contrats.
- Développement des ressources humaines Canada a commandé une étude détaillée des incidences de la construction clandestine sur les ressources humaines et le marché du travail. Cette initiative a été prise notamment à l'instigation de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations et du bureau canadien du Département des métiers de la construction. L'étude bénéficie également de l'appui de l'Association canadienne de la construction. Ces trois organismes sont représentés au sein du comité directeur du projet.
- Revenu Canada demande aux constructeurs et aux entrepreneurs en construction de déclarer les noms de tous leurs sous-traitants ainsi que les sommes qui leur ont été versées au cours de l'année civile précédente. La participation à ce programme est facultative pour le moment mais, s'il s'avère que les informations recueillies facilitent le repérage d'activités non déclarées, un programme obligatoire pourrait être instauré en conformité avec le budget fédéral de 1995. Certaines associations industrielles plaident en faveur d'une telle initiative.

FACTEURS LIÉS À LA GESTION DES RISQUES

La rubrique de cet article suggère aux maîtres d'ouvrage et aux maîtres d'oeuvre que la construction clandestine ajoute une nouvelle dimension à la gestion des risques et qu'il importe de se prémunir contre les sanctions et les coûts qui peuvent en découler. Cette suggestion se fonde sur le fait que l'essor de l'économie souterraine et les coûts sociaux qui s'y rattachent suscitent des efforts considérables pour combler les failles du système, dépister les contrevenants, accroître la sévérité des sanctions et en élargir la portée. Maîtres d'ouvrage et maîtres d'oeuvre peuvent ignorer que leurs projets donnent lieu à des activités clandestines, mais leur responsabilité n'en est pas moins engagée. Les scénarios qui suivent sont présentés à titre d'exemples.

Accident grave

Qu'arrive-t-il si une ou plusieurs personnes sont blessées ou décèdent dans le cadre d'un projet de construction et qu'il se révèle qu'on a omis de cotiser en leur nom au régime d'indemnisation des accidents du travail ? Le contrat principal stipule généralement qu'il incombe au maître d'oeuvre de faire la preuve que les dispositions de la loi sur les accidents du travail ont été respectées. Ce dernier exige normalement que ses sous-traitants attestent par écrit qu'ils sont bel et bien en règle auprès de la CSST, et la plupart des sous-traitants font de même avec les sous-sous-traitants. Les entrepreneurs indépendants font cependant exception à cette règle. Ils peuvent s'inscrire au régime ou contracter leur propre assurance-accidents. Rares sont ceux qui le font cependant. Il est également possible qu'un sous-sous-traitant rémunère les travailleurs en espèces et qu'il y ait ni protection ni exemption.

Comment le destinataire d'une lettre de conformité de la CSST peut-il savoir que tout le personnel de l'entrepreneur est dûment couvert ? S'il y a eu infraction aux règles et poursuite, toutes les parties en cause sont probablement désignées, y compris le maître d'oeuvre et le maître d'ouvrage. Les pénalités potentielles incluent l'indemnisation intégrale de la victime, les frais liés à l'hospitalisation et aux traitements subséquents, ainsi qu'une hausse appréciable du taux de cotisation au régime d'indemnisation des accidents du travail .

En Colombie-Britannique, les propriétaires d'habitation sont considérés comme des employeurs du marché résidentiel. À ce titre, la loi sur l'indemnisation des accidents du travail les oblige à cotiser au régime pour les travailleurs non inscrits auprès de la Commission des accidents du travail à qui ils demandent d'effectuer des travaux de construction ou de réparation d'une durée supérieure à 24 heures ouvrables ou à une durée moyenne de huit heures ouvrables par semaine.

Entrepreneur ou salarié ?

De nombreux membres de l'industrie de la construction se sont incorporés et exercent leur activité à titre d'entrepreneurs indépendants. Plusieurs gestionnaires de projets, directeurs de travaux, propriétaires et conducteurs de matériels, camionneurs artisans, compagnons et rénovateurs ont suivi cette voie. Leur décision a été motivée par les avantages fiscaux liés au statut d'indépendant (la possibilité d'imputer une partie de leurs dépenses domestiques, leurs frais d'achat d'outils, d'ordinateurs et d'autres équipements, leurs frais de transport et la totalité de leurs frais de formation, etc., au titre des dépenses d'exploitation), ainsi que par l'esprit d'entreprise et un désir d'autonomie.

Certains employeurs incitent également des salariés à s'incorporer en vue d'abaisser leurs soumissions en évitant de verser des cotisations au titre de l'assurance-emploi, du RPC/RRQ et de l'indemnisation des accidents du travail lorsqu'ils font appel à leurs services.

Mais peut-on considérer ces «entrepreneurs» comme des «salariés» ? Au moins une Commission des accidents du travail a statué que quiconque engage des travailleurs pour l'installation de matériels ou de matériaux de construction est tenu de cotiser en leur nom au régime d'indemnisation des accidents du travail, que les travailleurs en cause ait un statut de salarié ou d'entrepreneur. Une autre Commission a établi que les gestionnaires de projets devaient être considérés comme des salariés.

Revenu Canada a également statué que, dans certains cas, les entrepreneurs qui ne répondent pas à certains critères doivent être tenus pour des «salariés». Ainsi, les personnes qui ont travaillé exclusivement ou en très grande partie pour le même entrepreneur, qui n'assument pas le risque d'une perte dans l'exécution de leurs contrats ou qui sont protégés par le régime d'avantages sociaux de l'employeur peuvent être considérés comme des «salariés». Même si elles ont déclaré leurs revenus pendant plusieurs années à titre d'entrepreneurs, ces personnes peuvent se voir nier leurs déductions de

dépenses d'entreprise cumulées et être imposées en conséquence.

Assurances

Les règlements de la construction stipulent que certaines activités peuvent uniquement être confiées à un personnel autorisé. Par exemple, si un travailleur clandestin installe un appareil de chauffage au gaz sans permis ni inspection et si une explosion ou un incendie survient, la réclamation du maître d'ouvrage peut être invalidée par son assureur.

Caveat Emptor

Depuis toujours, il est difficile pour les maîtres d'ouvrage de dépister les entrepreneurs sans scrupule qui offrent des services de qualité inférieure. Certains d'entre eux au moins ont pu obtenir un dédommagement total ou partiel.

Cependant, ceux qui s'adressent à des entreprises ou à des entrepreneurs anonymes et qui paient leurs services en espèces ont peu ou pas de recours. Ceux qui le font suivent en général une «filière invisible», sans documents officiels. De fausses identités sont parfois empruntées. Dans certains cas, le maître d'ouvrage achète même les matériaux pour l'entrepreneur. En outre, les travaux effectués sans permis sont souvent de qualité inférieure car ceux qui les exécutent savent qu'ils échapperont à toute inspection. De plus, il est impossible d'acheminer des plaintes aux autorités compétentes relativement à des travaux exécutés sans permis. De plus, le maître d'ouvrage qui se livre à de telles manoeuvres est lui-même coupable d'un acte illégal.

Les entrepreneurs et les rénovateurs qui respectent les règles du jeu prennent un plaisir évident à citer les cas où ils ont été appelés à réparer des travaux bousillés par des travailleurs clandestins – en particulier lorsque le total des coûts dépasse celui du devis qu'ils auraient présenté ! Lors de grands projets où l'on sous-traite les travaux à répétition, les travailleurs qui exécutent le travail au bout du compte ne disposent plus d'une marge de manoeuvre suffisante pour garantir un travail de bonne qualité. Les problèmes ne se manifestent parfois que plusieurs années plus tard, sous forme de lourdes factures de réparation.

Principe des justes salaires

Les contrats de construction gouvernementaux comportent généralement des clauses relatives au traitement et aux horaires de travail. Ainsi, les contrats de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada stipulent en substance que toute personne qui travaille pour un entrepreneur, un sous-traitant ou une autre personne qui prend en charge des travaux a droit à un traitement équitable et que tout travail effectué au-delà de 8 heures par jour ou de 40 heures par semaine doit être rémunéré selon un taux de salaire équivalant au moins à 1,5 fois le taux de traitement prescrit.

La notion de «justes salaires» est généralement de compétence provinciale. Ainsi, le Décret de la construction du Québec et la Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction du Manitoba y font référence. En l'absence de règlements provinciaux, la notion de «justes salaires» est déterminée au moyen d'enquêtes effectuées sur les marchés locaux de l'emploi.

Les dispositions relatives aux justes salaires ne sont pas toujours mises en application avec la même rigueur qu'autrefois, mais on exerce des pressions croissantes sur les administrations publiques afin qu'elles agissent à cet égard. Les entrepreneurs généraux sont liés par ces dispositions, qu'ils doivent d'ailleurs inclure dans leurs contrats de sous-traitance. Toute activité apparentée au marché gris les rend donc vulnérables. Au début de février, le ministre du Travail de la province de Québec a annoncé que, pour favoriser le travail légal, l'octroi d'un contrat public de plus 10 000 $ serait refusé aux entrepreneurs soumissionnaires que la CCQ ne pourra pas confirmer comme possédant un dossier conforme aux normes.

Déclarations sous serment

Les déclarations sous serment sont pratique courante dans le cas des paiements d'acomptes et des versements finals. Les dirigeants d'entreprise garantissent ainsi personnellement que tous les comptes à l'égard desquels le maître d'ouvrage peut être tenu responsable ont bel et bien été acquittés. En pratique, les sous-traitants peuvent signer la déclaration pour s'assurer que l'entrepreneur général et eux-mêmes seront payés. Le Comité canadien des documents de construction stipule en caractères fins que ces déclarations s'appliquent, dans le cas des travailleurs de l'entrepreneur ou du sous-traitant, à toute somme due en application d'une convention collective, d'une loi relative à la rémunération des travailleurs, aux termes de l'assurance-emploi et des normes de salaire minimum, le cas échéant.

Assurance-emploi

De nombreux travailleurs de la construction considèrent les prestations d'assurance-emploi comme une précieuse protection. Il n'est pas rare que des prestataires déclinent des offres de travail de courte durée s'ils estiment que leur admissibilité est compromise. Les paiements en espèces ou l'accumulation d'heures travaillées sont des accommodements assez courants en l'occurrence.

S'il est vrai que les révisions apportées à l'assurance-emploi établissent de nouvelles balises, les habitudes acquises tendent à perdurer. Les entrepreneurs ont intérêt à se rappeler que l'employeur est de moins en moins à l'abri des sanctions. En outre, les enquêteurs s'intéressent de plus en plus à la manoeuvre qui consiste à «subventionner» la rémunération des travailleurs à l'aide des prestations d'assurance-emploi ou d'aide sociale et des indemnisations des accidents du travail.

Conclusion

Au cours des dernières années, la construction clandestine a augmenté dans tous les secteurs, réparation et nouvelle construction comprises, tant dans les projets privés que publics - sans égard à leur envergure. Nombreux sont les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'oeuvre qui ignorent les conséquences de ce phénomène et les sanctions auxquelles ils sont exposés. Il appert que certains règlements seront appliqués avec une rigueur accrue et que des vérifications plus poussées seront effectuées. Il importe de considérer les sanctions et les frais rattachés aux activités clandestines comme d'importants facteurs de risque. Les lois et les règlements peuvent être modifiés, et ceux qui relèvent des provinces diffèrent selon les régions. Il serait certes avisé de passer en revue les exigences actuelles et nouvelles en la matière.

Par Don Chutter

Le Bulletin Revay est publié par Revay et Associés limitée, société mère de Wagner, Daigle, Revay ltée, deux firmes de conseillers du secteur de la construction et de spécialistes des réclamations du même domaine. Au service des entrepreneurs et des donneurs d'ouvrages, ces firmes ont comme objectif d'aider ces partenaires à réaliser des projets profitables et exempts de conflits. Les articles peuvent être reproduits moyennant mention de la source. Vos observations et suggestions pour les prochains articles sont bienvenues.

POUR NOUS CONTACTER

Veuillez visiter **www.revay.com** pour les adresses actuelles de nos bureaux
Si vous voulez faire partie de la site d'envoi du *Bulletin Revay*, **cliquez ici**.