

Montréal, le 14 septembre 2021

Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Par courriel : ministre@mtess.gouv.qc.ca

Objet : Projet de loi n° 59, *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*

Monsieur le Ministre,

Comme vous le savez, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) est un organisme non partisan et sans but lucratif qui représente les intérêts de 95 000 propriétaires de petites et moyennes entreprises (PME) dans tout le Canada, dont 20 000 au Québec. Nous avons eu l'occasion de participer au projet de loi n° 59, *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*, et de le commenter dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques. À cet égard, la FCEI soulignait certaines avancées positives, mais émettait de nombreuses réserves et appréhensions quant aux impacts anticipés de certaines propositions sur les PME québécoises. Rappelons que le projet de loi s'inspirait d'un consensus établi dans le cadre des travaux du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) adopté le 21 juin 2017. Bien qu'étant partiellement représentative de son contenu, la pièce législative y trouvait ses sources.

Pour les dirigeants de PME, la santé et la sécurité des employés sont plus qu'importantes. En effet, plus l'entreprise est petite, plus les employés font, aux yeux du dirigeant, partie de sa famille. Personne ne veut qu'un membre de sa famille se blesse. D'ailleurs, selon un sondage effectué par la FCEI en 2017¹, 99 % des PME disent que la santé et sécurité de leurs employés sont importantes pour eux. Aussi, d'un point de vue économique, plus l'entreprise est petite, plus un accident du travail aura des impacts négatifs sur la productivité et sur les coûts directs et indirects de l'entreprise. Les dirigeants de PME sont ainsi mobilisés pour protéger leurs employés.

1. FCEI, sondage sur les normes du travail et les RH au Québec, du 24 août au 8 septembre 2017, 727 répondants, marge d'erreur de 3,6 %, 19 fois sur 20.

Mise en contexte

À la lumière des amendements adoptés dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi 59, la FCEI constate malheureusement que bon nombre d'entre eux s'éloignent définitivement des consensus initiaux préalables à la rédaction du projet de loi. Les reculs, tant au niveau du droit de gestion des employeurs, des coûts du régime, ou encore de la prise en considération des réalités entrepreneuriales des PME, préoccupent grandement notre organisation, particulièrement en ce qui a trait au volet du projet de loi touchant la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (LSST). Il est à noter que le projet de loi implique plusieurs autres changements, notamment au niveau de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP). Cependant, dans la présente, nous focaliserons particulièrement notre attention sur ce qui nous apparaît préjudiciable aux PME au niveau de la LSST. À cet effet, plusieurs amendements nous semblent problématiques :

1. Création d'un « plan d'action » pour les établissements de 20 travailleurs et moins similaire au programme de prévention devant être mis en place par les entreprises de plus de 20 employés.
(Amendement 84)
2. La notion sur laquelle se calculera l'atteinte des 20 travailleurs : « L'obligation de former un comité de santé et de sécurité ne s'applique pas pour un établissement groupant au moins 20 travailleurs pour moins de 21 jours au cours de l'année. »
(Amendement 87)
3. Création d'agents de liaison (avec pouvoirs et temps de libération) pour tous les établissements de 20 travailleurs et moins.
(Amendement 98)
4. Nomination d'un représentant en santé et sécurité (RSS) pour tous les établissements de 20 travailleurs et plus (avec pouvoir et temps de libération) et mise en place d'un comité de santé et sécurité (avec pouvoirs et temps de libération).
(Amendement 94-97 et autres amendements)
5. Ajout des risques psychosociaux et de la notion d'« intégrité psychique » dans plusieurs articles de la LSST.
(Amendement 80 et autres amendements de concordance)

Résumé et explications

Au départ, la recommandation consensuelle du CCTM était de ne rien imposer aux entreprises de moins de 20 employés. Le projet de loi initial ne reprenait pas ce consensus en établissant des obligations pour les entreprises de moins de 20 employés relevant des catégories de niveau de risque moyen et élevé. D'ailleurs, dans le cadre de son analyse d'impact réglementaire (AIR), le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale se félicitait de ne pas trop augmenter la paperasse parce qu'« un peu plus d'une très petite entreprise sur deux au Québec n'aurait aucune obligation de mettre en place un mécanisme de prévention ou de participation des travailleuses et travailleurs à la suite

des modifications apportées au régime² » et qu'« avec les modifications proposées, 9 travailleurs ou travailleuses sur 10 seraient couverts [...] par des mécanismes de prévention³. »

TABLEAU 4
Répartition des établissements (Ets) selon le niveau de risque

Taille des établissements (Ets)	Niveau de risque faible	Niveau de risque moyen	Niveau de risque élevé	Total des Ets / taille
1 à 4	77 054	33 014	44 098	154 166
5 à 9	26 592	9 868	7 354	43 814
10 à 19	18 227	8 337	4 850	31 415
Sous-total – moins de 20 travailleurs et travailleuses	121 873	51 219	56 303	229 395
	(53 %)	(22 %)	(25 %)	(100 %)
20 à 49	16 137	5 064	3 699	24 900
50 à 99	7 935	1 929	1 342	11 205
100 à 199	2 675	1 066	518	4 259
200 à 499	1 117	490	204	1 811
500 et plus	343	136	28	507
Sous-total – 20 travailleurs et travailleuses et plus	28 207	8 685	5 790	42 682
	(66 %)	(20 %)	(14 %)	(100,0 %)
Total Ets	150 080	59 904	62 093	272 077
	55 %	22 %	23 %	100 %

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Maintenant, toutes les entreprises, peu importe leur taille, sont assujetties au dédoublement d'un programme/plan d'action et à un représentant/agent de liaison. Pourtant, la demande des employeurs était claire et les recommandations que nous avons soumises aussi. Ici, on adopte une approche « mur-à-mur » pour des entreprises même de moins de 5 employés où le dirigeant doit déjà faire plus d'heures en raison de la pénurie de main-d'œuvre.

Premièrement, au niveau des programmes de prévention/plan d'action, ces nouvelles mesures s'appliqueront à toutes les entreprises quelle que soit leur taille, sans compter qu'elles seront lourdes et uniformes. Rappelons que dans le cadre du rapport⁴ de la FCEI réalisé en 2021 sur la paperasserie au Canada, ce sont les entreprises de moins de cinq employés qui écotent le plus des frais de la réglementation. En effet, elles dépensent en moyenne 7 023 \$ par employé pour se conformer à la réglementation. Par contraste, les entreprises ayant au moins 100 employés dépensent 1 237 \$ par employé⁵. Ce même rapport indique qu'une majorité écrasante (94 %) de PME estiment que, trop

2. Analyse d'impact réglementaire, p. 49.

3. *Ibid.*, p. 52.

4. FCEI, rapport sur la paperasserie au Canada (coût de la réglementation pour les PME), 6^e édition, 2021, <https://content.cfib-fcei.ca/sites/default/files/2021-01/Rapport-sur-la-paperasserie-au-Canada-2021.pdf>

5. *Ibid*

souvent, les gouvernements pensent bien plus aux grandes entreprises qu'aux petites lors de la création de règlements. C'est précisément ce que font le projet de loi 59 et ses amendements : ils demandent à une entreprise (p. ex. un dépanneur) de deux employés de désigner un agent de liaison pour faire un suivi d'un plan d'action et demander des libérations à l'employeur. Nous ne comprenons tout simplement pas pourquoi ces amendements, qui allaient contre les articles initiaux du projet de loi et des arguments de l'analyse d'impact réglementaire, ont tout simplement pu « passer la rampe ».

Nous nous demandons même comment il sera possible d'assurer l'application de cette obligation et la vérification réglementaire, car cela exigera des ressources importantes. Cela peut même s'apparenter à une disposition pour prendre en faute des entrepreneurs de bonne foi.

Par ailleurs, même définir équitablement la notion de « 20 travailleurs » est tortueux dans ce projet de loi. Définir 20 travailleurs à temps plein, en termes d'heures rémunérées, aurait pu être aisément mis de l'avant par le législateur pour l'application des mesures proposées. Or, sans le dépôt de l'amendement 87, qui, par chance, vient nuancer quelque peu la question, cela demeure largement insuffisant. Nous avons pourtant signifié l'importance de cette question dans notre mémoire : « Cet assujettissement collatéral pourrait survenir dans plusieurs autres situations. Prenons l'exemple d'un restaurant, qui, règle générale, se retrouve avec 5 travailleurs sur le "plancher", mais compte de nombreux travailleurs à temps partiel et des étudiants pour combler l'ensemble des quarts de travail, pour un total de 20 employés. Ce restaurant devrait donc, dorénavant, se doter non seulement d'un représentant en santé et sécurité (RSS), mais également d'un comité de santé et sécurité (CSS) et d'un plan de prévention accompagné d'un volet santé. Non seulement nous assistons ici à des dédoublements qui n'amènent aucune plus-value en termes de prévention, mais qui de surcroît vont toucher des petites entreprises qui, au départ, le législateur voulait épargner. »

Le « Québec est la seule province à exiger l'intervention du personnel de santé au travail du RSPSAT. Dans toutes les autres provinces canadiennes, c'est à l'employeur qu'il incombe d'élaborer et de mettre en œuvre l'ensemble du programme de prévention incluant la santé et la sécurité et la responsabilité globale de la santé et de la sécurité est celle de l'employeur en collaboration avec les travailleurs⁶. » Ainsi, ce que le gouvernement du Québec compte faire avec le projet de loi n° 59 est imposer une bureaucratie aux microentreprises et leur enlever un droit de gestion dans un régime qu'ils financent à 100 %. La FCEI a sondé ses membres sur le projet de loi n° 59 et, en excluant les indécis, 9 PME sur 10 considèrent que les changements proposés dans le projet de loi initial alourdiraient leurs coûts de mise en conformité et leur fardeau administratif⁷. Ce sondage a été fait avant l'adoption des amendements imposant des obligations à toutes les entreprises. Nous nous retrouvons très loin du consensus établi dans le cadre des travaux du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) adopté le 21 juin 2017 et qui, nous tenons à le rappeler, a largement inspiré le dépôt du projet de loi. En résumé, toutes les entreprises y sont dorénavant assujetties. D'autant plus que la position consensuelle du CCTM et la recommandation quant à un

6. Rapport du CCTM, p. 26.

7. FCEI, <https://content.cfib-fcei.ca/sites/default/files/2021-04/SondagePL59-PME-FCEIQC.pdf>

assujettissement des PME de 20 employés et moins lors du dépôt de notre [mémoire](#) lors des auditions en commission parlementaire.

Recommandation 10 (avis du CCTM)

Le programme de prévention s'applique aux entreprises de 20 employés et plus ainsi qu'aux regroupements multi-établissements

Recommandation 11 (FCEI)

La FCEI recommande que le programme de prévention ne s'applique pas aux entreprises de 20 employés et moins.

Tel qu'exprimé, les PME, quelle que soit leur taille (même celle de 2 employés), devront dorénavant composer avec un représentant en santé et sécurité et/ou agent de liaison en santé et sécurité. Cependant, pour les entreprises de 20 employés et plus, il y aura cumul bureaucratique d'un comité de santé et sécurité au travail et d'un représentant en santé et sécurité. Soulignons que « dans les autres provinces canadiennes, le programme de prévention est obligatoire pour les employeurs de 20 travailleurs ou plus. Toutefois, dans plusieurs provinces cette mesure est volontaire et devient obligatoire uniquement sur demande de la Commission des accidents du travail. Dans tous les cas, bien que l'employeur soit responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme, la consultation du comité SST ou des représentants des travailleurs est obligatoire⁸ ». Ici encore, le Québec décide de faire cavalier seul en imposant un dédoublement aux entreprises.

Dans cet ordre d'idées, il semble pertinent d'évoquer la position patronale et les recommandations de la FCEI afin de respecter la réalité des PME.

Position patronale du CCTM⁹

« Dans la majorité des provinces canadiennes lorsqu'il y a un comité de santé et de sécurité, il n'y a pas de représentant à la prévention, car les fonctions se chevauchent. Il y a un dédoublement inutile de fonction. Il est souhaitable que les fonctions du représentant à la prévention soient intégrées à celles du comité de santé et de sécurité. Par ailleurs, il n'y a pas de démonstration de l'impact du représentant à la prévention sur les résultats en prévention. Les employeurs ne voient pas de valeur ajoutée en matière de prévention à cette mesure. »

Recommandations FCEI

Recommandation 11

La FCEI recommande que le programme de prévention ne s'applique pas aux entreprises de 20 employés et moins.

Recommandation 12

8. Rapport du CCTM, p. 26.

9. *Ibid.*, p. 61

La FCEI recommande que dans les établissements de moins de 20 employés, qu'un comité de santé et de sécurité puisse être formé uniquement s'il y a entente entre les parties à cet effet.

Recommandation 13

La FCEI recommande qu'au sein d'un établissement groupant plus de 20 travailleurs qu'un comité de santé et de sécurité puisse être formé, et ce, en fonction de critères objectifs qui tiennent compte du niveau de risque et de la performance antérieure de l'employeur.

Recommandation 14

La FCEI recommande de retirer la notion de représentant en santé et sécurité.

En ce qui concerne les risques psychosociaux et la notion d'« intégrité psychique », bien que nous demeurions favorables à l'intégration de la notion des risques psychosociaux dans un cadre précis, c'est-à-dire celui d'un plan de prévention, nous soutenons qu'ils doivent être balisés avec la plus grande prudence. Soulevons que la ligne est parfois mince entre le droit de gestion et certaines notions telles que [déclinées par l'INSPO et citées en commission parlementaire](#). Cela dit, la prédominance largement documentée du caractère multifactoriel de l'intégrité psychique des travailleurs doit mettre le législateur en garde contre une interprétation trop large de la responsabilité des employeurs. À ce propos, la FCEI juge pertinent de vous réitérer les craintes précédemment exprimées à cet effet dans la [partie de son mémoire portant sur les risques psychosociaux et maladies psychologiques](#).

Un autre élément d'intérêt que nous désirons soulever, toujours dans le domaine de la prévention, est le projet de loi et son analyse d'impact réglementaire qui font tous deux abstraction complète du travail des mutuelles de prévention. L'absence de reconnaissance des mesures préexistantes en mutuelle de prévention et leur « non-considération » dans ce projet de loi et dans les analyses qui l'accompagnent, s'avère inexplicable. Cet outil de la CNESST dessert et sert beaucoup de PME. Par ailleurs, les nouvelles modalités du contrat à l'attention des employeurs en mutuelle de la CNESST reprennent l'essentiel des objectifs du présent projet de loi, mais avec une approche compréhensive et adaptée aux réalités des PME. Ce modèle a fait ses preuves et continue d'être bonifié d'année en année.

Rappelons, sur cet enjeu, ce qu'exprimait la CNESST dans ses données d'exploitation en 2017 :

« L'objectif des mutuelles consiste à faire en sorte que les efforts consacrés à la prévention par la petite et la moyenne entreprise aient une influence sur leur prime (...) et après 20 années d'existence, l'adhésion aux mutuelles de prévention s'est poursuivie. Ainsi, les 102 mutuelles de 2017 ne regroupaient pas moins de 28 581 employeurs membres, représentant 41 792 établissements. Ce produit d'assurance touchait 14,0 % de l'ensemble des employeurs inscrits à la CNESST et comptait

pour 19,9 % de la masse salariale assurable (28,9 milliards de dollars) et 25,5 % de la cotisation (680,8 millions de dollars) de 2017. »¹⁰

Ces établissements qui disposent déjà de mécanismes ne font l'objet d'aucune distinction ou mention au regard des mécanismes de prévention prévus. Effectivement, ils sont complètement omis de l'analyse d'impact économique qui considère ces entreprises comme étant sans mécanisme de prévention.

Quant à l'analyse d'impact réglementaire (AIR), les nouvelles restrictions imposées à toutes les entreprises la rendent caduque. Selon l'AIR, « les dispositions ayant le plus d'impact sur les coûts des entreprises sont celles portant sur les mécanismes de prévention et de participation des travailleuses et travailleurs (les coûts d'implantation varieraient entre 136,6 M\$ et 192,6 M\$ la première année et de 87,1 M\$ à 134,3 M\$ annuellement par la suite) ainsi que celles sur l'assignation temporaire et son formulaire prescrit (de 0,7 M\$ à 14,0 M\$ la première année et de 0,4 M\$ à 8,4 M\$ annuellement par la suite)¹¹ ». Pour revenir au tableau présenté précédemment, 121 873 petites entreprises (moins de 20 employés – faible niveau de risque) qui n'avaient pas d'obligations - soit 45 % des établissements - les verront augmenter drastiquement. L'AIR signalait que « (80 %) sont employés dans les 42 682 établissements (16 %) comptant 20 travailleuses et travailleurs et plus¹². » Avec les modifications unilatérales proposées, il y a une méconnaissance et une non-considération complète de la petite entreprise.

Nous désirons également vous indiquer que la [FCEI avait demandé](#) que vous vous engagiez clairement à respecter les dispositions du « un pour un » de la [Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif](#). Aucun engagement en ce sens n'a été pris suivant nos demandes.

Nous entendrons probablement certains affirmer que les PME ne font rien en SST. C'est faux. D'abord, comme nous le disions d'entrée de jeu dans cette correspondance, selon un sondage de 2017, 99 % des PME disent que la question de la santé et de la sécurité de leurs employés est importante pour eux. Ajoutons que même sans les obligations proposées dans ce projet de loi, les PME sont grandement investies¹³ en matière de SST. Un peu plus de la moitié des PME (53 %) ont déjà mis en place au moins l'une des mesures de prévention proposées dans le projet de loi. Près de la moitié d'entre elles (48 %) ne considèrent pas que les nouvelles obligations vont changer leur engagement en matière de SST. La grande majorité des PME (62 %) favorisent la voie incitative pour mobiliser les entreprises en matière de prévention. Selon la FCEI, c'est dans cette voie qu'il faut s'engager pour mobiliser les entreprises et provoquer un changement. C'est d'ailleurs dans cette optique que nous avons recommandé l'adoption d'un amendement pour créer un programme incitatif comme en Ontario¹⁴. Selon nous, cela aurait un impact plus significatif que les obligations imposées aux microentreprises adoptées dans le cadre d'une étude détaillée.

10. Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail du Québec, données d'exploitation, version finale, 2017, p. 25, dépôt légal – 3^e trimestre de 2018, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, ISBN 978-2-550-81789-5 (PDF), juillet 2018 [En ligne] www.cnesst.gouv.qc.ca

11. Analyse d'impact réglementaire, p.119.

12. *Ibid.*, p. 49.

13. FCEI, sondage *Opinion des PME québécoises sur le projet de loi 59*, résultats finaux, 4 au 28 février 2021, 816 répondants.

14. FCEI, https://content.cfib-fcei.ca/sites/default/files/2021-04/Lettre_FCEI_PL59_Sondage.pdf

En effet, afin d'encourager la prévention, d'autres provinces canadiennes innovent et offrent des programmes qui conjuguent des mesures incitatives, de l'accompagnement et une reconnaissance/qualité de la démarche, le tout dans une approche qui respecte les réalités de chaque entreprise et, incidemment, de ses capacités organisationnelles. Le programme « Excellence » de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) de l'Ontario est un exemple en la matière. Qu'a-t-on à perdre collectivement à offrir la possibilité à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) d'évaluer et de bâtir, si elle le juge pertinent, un programme incitatif de prévention bien québécois, épousant les meilleures pratiques de nos voisins? Selon nous, de tels programmes permettent de créer des incitatifs pour les entreprises et de nombreux ambassadeurs qui encouragent les petites entreprises à s'engager dans la prévention. Non seulement cela permettrait aux entreprises de trouver un avantage supplémentaire à agir, mais aussi le gouvernement s'assurerait d'avoir beaucoup plus de sensibilisation en matière de santé et de sécurité au travail par rapport à l'adoption de mesures « mur-à-mur » actuellement proposée. C'est pourquoi la FCEI vous invite à amender le présent projet de loi afin de donner le pouvoir à la CNESST de faire de telles interventions.

Conclusion et recommandations

Nous notons que le régime québécois s'éloignerait grandement des régimes des autres provinces.

Nous constatons une perte d'équilibre nécessaire à ce genre de régime qui est financé à 100 % par les cotisations des employeurs.

Nous ajoutons que les syndicats, pourtant signataires du consensus, ont décriés sur toutes les tribunes le projet de loi 59 et demandé son retrait. Ces sorties n'ont fait qu'alimenter le scepticisme et les critiques de nos membres sur le travail fait en commission sur le présent projet de loi.

En définitive, la FCEI juge que les amendements adoptés dans le projet de loi 59 ont créé un fossé avec le consensus de départ et un océan avec les demandes formulées par la FCEI. De plus, les nombreux changements supposent une sérieuse réflexion sur les implications qu'ils induiront pour les entreprises et l'État lui-même. Bien que la présente s'attarde principalement sur le volet LSST du projet de loi, nous nous permettons de souligner qu'au niveau de la LATMP, plusieurs occasions de s'inspirer des meilleures pratiques canadiennes ne s'y retrouvent aucunement. À cet effet, le rapport [Morneau Shepell](#) demeure une référence.

Nous vous demandons de prendre les mesures suivantes :

- 1- Retirer les amendements cités dans la présente et tout autre article concordant.
À défaut :
 - a. Suspendre la mise en vigueur des articles cités dans la présente et tout autre article concordant dans les dispositions transitoires et finales du projet de loi.
 - b. Faire en sorte que leur mise en vigueur ne soit pas possible par voie réglementaire, mais le reste au moyen d'une modification de la loi.
 - c. Veiller à ce qu'une analyse d'impact réglementaire et une analyse des pratiques soient réalisées au préalable dans les autres provinces.

- 2- Procéder à une nouvelle analyse d'impact réglementaire rigoureuse - et rendue publique - avant que le projet de loi puisse être sanctionné.
- 3- Recevoir un engagement formel, lors de l'étude détaillée par le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, qu'une nouvelle AIR sera réalisée et que la règle du « un pour un » sera respectée dans les délais prévus. Nous demandons également un engagement écrit aux coprésidents du Comité-conseil sur l'allègement réglementaire et administratif.
- 4- Présenter et adopter l'amendement créant la possibilité à la CNESST de mettre en œuvre un programme incitatif pour les PME comme celui de l'Ontario.

En conclusion, à la lumière des éléments inclus dans la présente, nous nous demandons comment nous pourrions rester muets face aux importantes conséquences d'un tel projet de loi pour la petite entreprise au Québec. Ainsi, à défaut d'un engagement formel de répondre à nos quatre (4) demandes à la réception de la présente, nous retirerons notre appui à ce projet de loi.

Sachez que, comme nous l'avons toujours fait, nous vous offrons notre pleine collaboration pour assurer une amélioration du régime actuel qui prend en compte la réalité des PME.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma plus haute considération.



François Vincent
Vice-président, Québec

c.c. : François Legault, premier ministre
Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation
Lucie Lecours, ministre déléguée à l'Économie
Membres de la Commission de l'économie et du travail