

Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022

Juin 2021

# Gestion des licences d'entrepreneur en construction et tarification

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE  
AU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE

# ÉQUIPE

**Paul Lanoie**

Commissaire  
au développement durable

**Maxime Brillant**

**Édith Lecours**

Conseillers

Le présent texte donne au commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Son contenu n'est pas le fruit de travaux d'audit ; il est complémentaire aux constats du Vérificateur général sur le sujet.

## SIGLES

CCQ Commission de la construction du Québec

CNESST Commission des normes, de l'équité,  
de la santé et de la sécurité du travail

RBQ Régie du bâtiment du Québec

## Mise en contexte

1 Le lecteur est invité à lire le rapport d'audit du Vérificateur général sur la gestion des licences d'entrepreneur en construction et la tarification de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) pour bien comprendre la portée du présent texte. Dans ce rapport, le Vérificateur général relève que l'approche de la RBQ visant à déceler et à contrer le travail sans licence est à améliorer. Bien que la RBQ déploie actuellement des efforts non négligeables en ce sens, ce constat m'interpelle parce qu'en plus d'avoir des impacts négatifs, le travail sans licence est associé, selon plusieurs experts, au phénomène indésirable du travail au noir.

2 La lutte contre le travail en non-conformité est essentielle, et ce, pour de multiples raisons. De façon générale, il a des conséquences néfastes sur l'économie en termes d'équité sociale et d'efficacité. De plus, le travail au noir peut causer des préjudices aux travailleurs impliqués en les privant de différents avantages. Les consommateurs faisant appel au travail en non-conformité sont aussi susceptibles de subir des contrecoups. Il s'agit des trois thèmes que j'aborderai dans mes observations après avoir précisé ce qu'on entend par le travail au noir et l'ampleur de ce phénomène.

3 Au terme de mes observations, il m'apparaît que la RBQ doit continuer de bonifier son approche pour déceler et contrer le travail sans licence, ce qui aura comme effet de réduire le travail au noir.

## Enjeux de développement durable

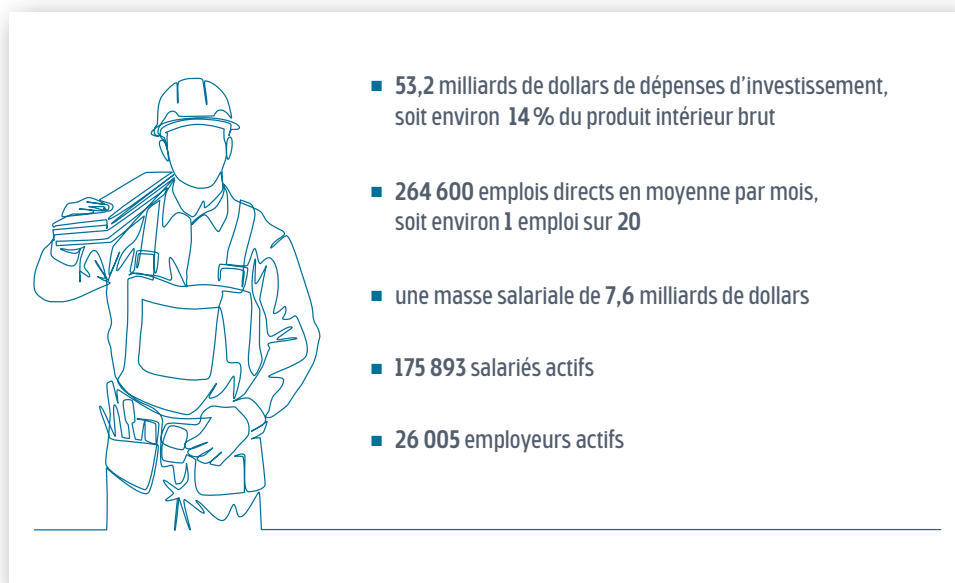
4 Les liens existant entre la question du travail en non-conformité et plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* ont motivé ma réflexion sur le sujet. Bien sûr, la limitation du travail en non-conformité est nécessaire en vertu du principe d'équité et de solidarité sociales. Le principe de prévention est aussi en cause, puisque le travail en non-conformité peut priver les consommateurs de leurs recours en cas d'insatisfaction et que le travail au noir peut priver les travailleurs de leur protection sociale. Enfin, une moins grande prévalence du travail en non-conformité permet également une plus grande efficacité économique.

5 Le fonctionnement efficace de l'industrie de la construction est d'autant plus important qu'il s'agit d'un joueur majeur de l'économie québécoise (figure 1) et que certaines de ses caractéristiques intrinsèques posent des difficultés particulières.

### Travail en non-conformité

Pour simplifier, lorsque le texte traitera du phénomène global du travail sans licence lié au travail au noir, l'expression « travail en non-conformité » sera utilisée. Les expressions « travail sans licence » et « travail au noir » seront employées lorsque certains enjeux seront spécifiques à l'une ou à l'autre de ces réalités.

**FIGURE 1** Importance de l'industrie de la construction au Québec en quelques chiffres, pour l'année 2019



Sources : Commission de la construction du Québec et ministère de l'Économie et de l'Innovation.

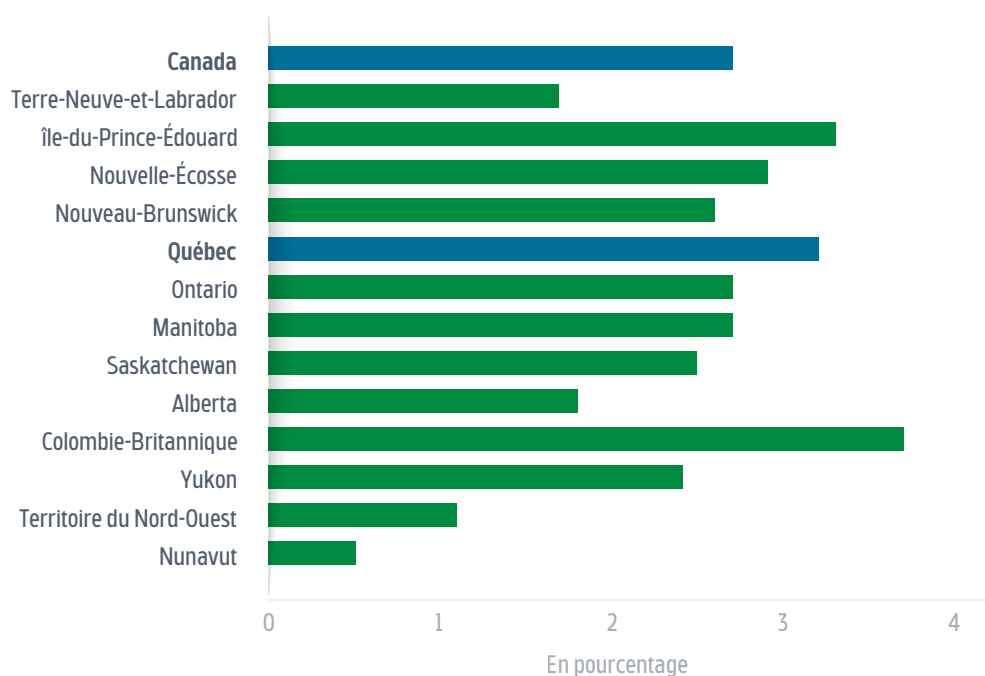
6 L'industrie de la construction se différencie des autres secteurs de l'économie par une instabilité cyclique et saisonnière ainsi que par une grande mobilité de la main-d'œuvre et des entreprises. Le fait que de nombreux travailleurs n'ont pas de lien d'emploi permanent est un autre trait distinctif.

## Le travail au noir : un phénomène non négligeable

7 Il n'y a pas vraiment de mesure de l'ampleur du travail sans licence. Toutefois, la taille de ce qu'on appelle l'économie souterraine, dont fait partie le travail au noir, a donné lieu à plusieurs estimations. Statistique Canada définit l'économie souterraine comme un ensemble d'activités économiques de marché qui échappent aux mesures en raison de leur nature cachée, illégale ou non officielle. Ces activités peuvent engendrer des revenus ou des profits. Le travail au noir constitue une de ces activités, dont la particularité est de donner lieu à des revenus non déclarés aux autorités fiscales.

8 Il existe différentes façons de mesurer la taille de l'économie souterraine, et les pays membres de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), dont le Canada, s'y adonnent depuis plusieurs années. De 2014 à 2018, la proportion de l'économie souterraine dans le produit intérieur brut canadien aurait fluctué entre 2,7 % et 2,9 %. Comme le montre la figure 2, parmi les provinces et les territoires, le Québec arrive au troisième rang en 2018, avec une économie souterraine estimée à 3,2 % de son produit intérieur brut.

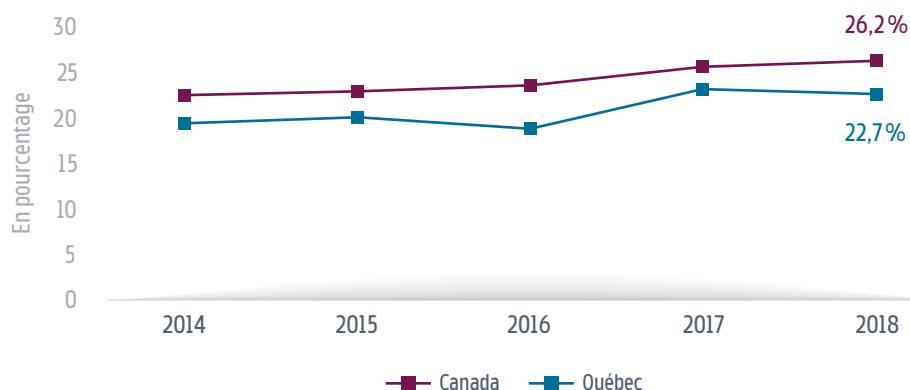
**FIGURE 2** Taille estimée de l'économie souterraine en proportion du produit intérieur brut selon la province et le territoire en 2018



Source : Statistique Canada.

9 Historiquement, depuis la première analyse de Statistique Canada sur le sujet en 1992, la construction résidentielle est parmi les industries qui ont contribué le plus à l'activité économique souterraine. En 2018, la construction résidentielle est bonne première au Canada, avec une part de 26,2 % de cette activité, alors qu'elle se situe à 22,7 % au Québec (figure 3). On constate également que, pour les cinq années où cette information est disponible, la construction résidentielle occupe une part moins importante de l'économie souterraine au Québec que dans l'ensemble du Canada.

**FIGURE 3** Industrie de la construction résidentielle en proportion de l'économie souterraine



Source : Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec à partir des données de Statistique Canada.

10 Il n'y a pas de raisons claires pour expliquer la différence entre le Québec et le reste du Canada. Selon la RBQ, le cadre formel offert au Québec, notamment par l'attribution de licences d'entrepreneur en construction et par l'obligation de déclarer les travaux de construction et d'obtenir des permis de construire des municipalités, pourrait expliquer que le Québec fasse bonne figure quant à la part de l'économie souterraine occupée par la construction résidentielle dans la province.

11 Par ailleurs, selon l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec, les crédits d'impôt à la rénovation qui ont été mis en place en 2013 au Québec, comme LogiRénov, ÉcoRénov et RénoVert, pourraient faire partie de l'explication. En effet, pour être admissibles à ces mesures fiscales, les ménages effectuant des travaux de rénovation doivent faire affaire avec un entrepreneur licencié, obtenir une attestation de conformité et exiger une facture pour les travaux réalisés. Toutefois, comme ces crédits d'impôt ont tous disparu, le dernier en date à avoir été aboli étant RénoVert (31 mars 2019), il faut se demander si l'absence de crédits d'impôt contribuera à une hausse de la part de la construction résidentielle dans l'économie souterraine au Québec.

12 Des études montrent que les causes du travail au noir sont multiples. Ainsi, plus la réglementation d'un secteur est perçue comme étant contraignante, plus grandes seraient les incitations au travail non déclaré. Par ailleurs, le travail au noir sera plus présent s'il est plus aisé de dissimuler ses revenus au fisc. Par exemple, les entrepreneurs à leur compte et les travailleurs autonomes ont plus de facilité à le faire que les salariés dont l'impôt est retenu à la source.

# Le travail en non-conformité : des conséquences sérieuses

## Pour l'économie

13 D'abord, le travail sans licence crée une iniquité entre les entrepreneurs. En effet, comme le rapport d'audit l'indique, les entrepreneurs licenciés doivent démontrer leurs compétences, par exemple en réussissant un examen. Pour ce faire, plusieurs paient des frais de formation non négligeables. Une fois leur licence obtenue, ces entrepreneurs doivent aussi acquitter des frais annuels pour la conserver. Les entrepreneurs travaillant sans licence n'ont pas à payer tous ces coûts.

14 Le travail au noir soulève aussi des enjeux d'**équité** importants. Le travailleur qui ne déclare pas ses revenus au fisc ne participe pas de façon équitable au financement des services publics qu'il consomme. En fait, dans une publication parue en 2019, Revenu Québec estimait que, depuis 2008, les pertes fiscales annuelles associées au secteur de la construction se chiffraient à environ 1,5 milliard de dollars.

15 Le principe d'équité horizontale est violé en présence d'une économie souterraine puisque, pour un revenu égal, les personnes qui en dissimulent une partie aux autorités fiscales vont profiter d'un revenu disponible plus élevé que celles qui déclarent leur revenu en entier. Le travail au noir implique aussi que des individus qui cachent des revenus au fisc peuvent éviter les taux d'imposition les plus élevés, ce qui va à l'encontre du principe d'équité verticale.

16 L'**efficacité économique** peut également être affectée négativement par l'économie souterraine. En effet, celle-ci conduit à une réaffectation de certaines ressources vers les secteurs où il est plus facile de frauder le fisc au détriment d'autres secteurs où ces ressources pourraient être utilisées de façon plus productive. En outre, pour rester cachée aux autorités gouvernementales et pour proposer des prix inférieurs aux consommateurs, la production souterraine utilise souvent des méthodes de travail moins efficaces que celles utilisées dans l'économie officielle (ex. : machinerie légère moins visible, travail de nuit). Ces méthodes peuvent entraîner une baisse de productivité et une dégradation des conditions de vie des travailleurs.

---

### Question d'équité sociale

Selon le principe de l'équité **horizontale**, les personnes ayant la même capacité de payer devraient avoir le même fardeau fiscal. En vertu du principe d'équité **verticale**, une contribution fiscale accrue doit être exigée des plus nantis. Au Québec, la progressivité des taux d'imposition en fonction du revenu, un levier agissant sur les inégalités économiques, permet la mise en application de ce principe.

17 Le recours au travail en non-conformité peut aussi fausser le jeu de la concurrence. Ainsi, certains entrepreneurs pourraient être tentés de se tourner vers le travail sans licence ou le travail au noir pour être plus aptes à affronter une concurrence déloyale. Des chercheurs ont désigné ce phénomène par l'expression « effet de pairs ». Par exemple, si une politique publique, comme une fiscalité plus contraignante, entraîne davantage de travail au noir, l'effet de pairs peut amplifier ce phénomène non souhaitable.

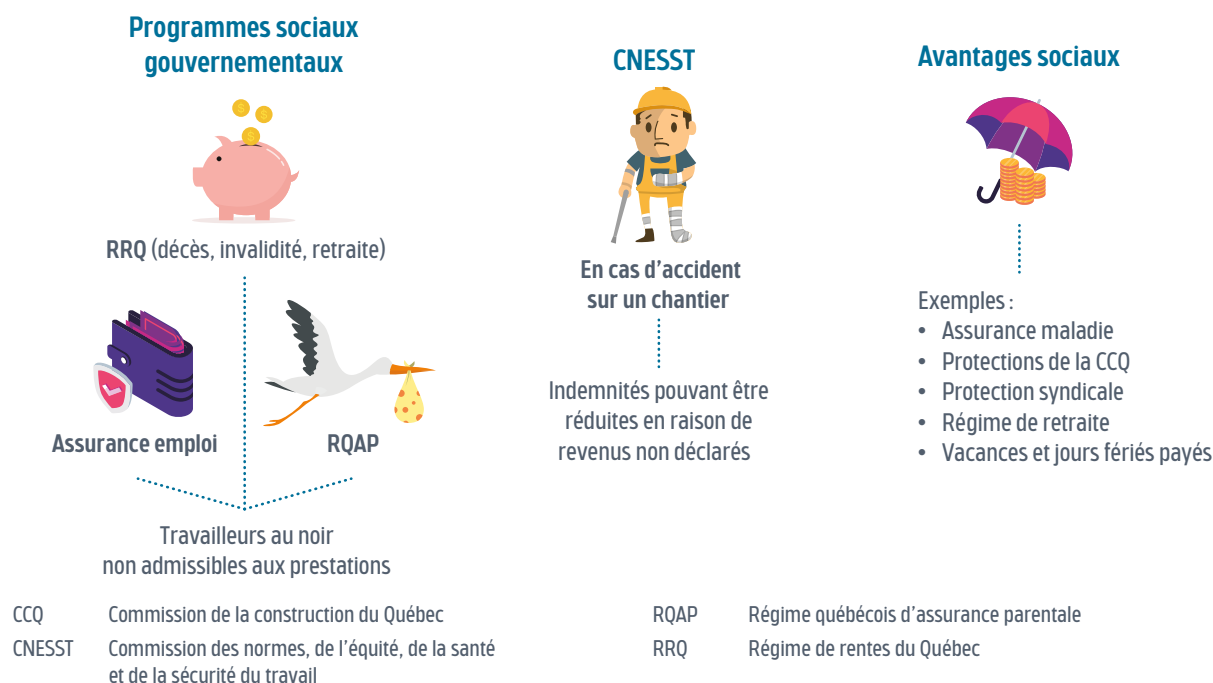
### Effet de pairs

L'effet de pairs est un effet d'imitation ou de conformité. Dans le cas qui nous occupe, cela implique que l'adoption d'un comportement frauduleux par les pairs peut inciter à les imiter. Ce faisant, l'effet de pairs est susceptible de contribuer à la propagation de la fraude dans une région ou une activité donnée.

## Pour les travailleurs

18 Au-delà des conséquences touchant l'ensemble de l'économie, il y a des problématiques plus spécifiques qu'il faut relever, notamment du côté des travailleurs qui s'adonnent au travail au noir. En effet, ceux-ci peuvent être privés de différentes protections, auxquelles ils auraient normalement accès si leur travail était déclaré. La figure 4 présente un résumé de ce que peut perdre un travailleur au noir.

**FIGURE 4** Protections dont les travailleurs au noir peuvent être privés





19 En cas d'accident causant une lésion sur un chantier, un travailleur qui a fait une sous-déclaration de ses revenus risque de ne pas être indemnisé par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) à la hauteur du montant qu'il aurait pu recevoir s'il avait déclaré tous ses revenus. En effet, il faut garder à l'esprit que les indemnités de remplacement du revenu de la CNESST, versées au cours d'un arrêt de travail, dépendent du revenu prévu par contrat ou récemment gagné.

20 Le travailleur au noir peut aussi perdre les avantages sociaux habituellement associés à un emploi officiel, comme le régime de retraite de l'industrie de la construction. Notons également qu'en cas de perte de salaire due à la faillite d'un employeur par exemple, les employés qui participent sciemment au travail au noir ne sont pas admissibles au Fonds d'indemnisation des salariés de l'industrie de la construction administré par la Commission de la construction du Québec (CCQ).

21 Enfin, le travail au noir peut ralentir un travailleur dans le cumul des heures nécessaires pour obtenir un certificat de compétence de la CCQ. Ce certificat étant obligatoire sur la majorité des chantiers, le travail au noir prive ainsi le travailleur d'occasions intéressantes d'exercer son métier.

## Pour les consommateurs

22 Les consommateurs qui font faire des travaux en non-conformité encourent des risques qui peuvent être non négligeables. Il y a deux grands types d'impacts potentiels : des risques juridiques et des risques financiers.

### Risques juridiques

23 D'abord, advenant un litige avec un entrepreneur qui travaille au noir, il réside un risque que l'entente entre celui-ci et le client ne soit pas reconnue par les tribunaux. En effet, la Cour du Québec a déjà rendu un jugement en ce sens par le passé. Selon cette décision de 2018, le contrat qui faisait l'objet du litige était réputé n'avoir jamais existé, car il allait à l'encontre de l'intérêt commun. Lorsque cette situation se produit, le consommateur risque de perdre l'accès aux protections prévues par la loi en cas de malfaçon ou de vice de construction.

24 Un consommateur peut également avoir des difficultés à faire des réclamations d'assurance en cas de sinistre ou de mauvais fonctionnement s'il n'a pas de factures en bonne et due forme.

25 De même, engager un entrepreneur sans licence prive le consommateur des garanties auxquelles il aurait eu droit si celui-ci était en règle, notamment le recours possible au montant de cautionnement exigé par la RBQ, dont le rapport d'audit fait état. De plus, comme le rapport le signale, la majorité des entrepreneurs titulaires d'une licence ont démontré leur compétence avant que la RBQ leur délivre une licence, notamment en ce qui a trait à leur connaissance de la loi afférente à la licence. Si un entrepreneur sans licence a une connaissance inadéquate de la loi, ses travaux pourraient ne pas être conformes à la réglementation.

## Risques financiers

26 Un consommateur qui accepte que des travaux soient réalisés sur sa propriété sans exiger des factures officielles court également le risque de perdre son droit à des subventions pour la rénovation. En effet, il est habituellement nécessaire de faire la preuve des travaux réalisés et du prix payé afin de bénéficier des divers programmes d'aide financière en habitation mis en place notamment par les différents paliers de gouvernement.

27 De même, un propriétaire qui vend son immeuble ayant fait l'objet de rénovations au noir pourrait devoir se contenter d'un prix de vente inférieur à ce qu'il en aurait été autrement. En effet, lors de toute transaction concernant un immeuble, il est intéressant pour l'acheteur d'être rassuré sur les différents travaux qui ont été exécutés jusqu'au moment de la vente. La réalisation de travaux peut être difficile à attester lorsqu'ils ont été faits au noir et qu'aucun reçu, facture ou soumission n'existe à leur égard.

28 Outre les risques mentionnés ci-dessus, le consommateur pourrait obtenir de moins bons services. En effet, pour proposer des prix plus intéressants à ses clients dans le cadre d'un contrat conclu en non-conformité, un entrepreneur pourrait être tenté d'embaucher des travailleurs moins expérimentés, ce qui pourrait diminuer la qualité du travail.

