



MÉMOIRE DU CONSEIL PROVINCIAL DU QUÉBEC DES MÉTIERS DE LA CONSTRUCTION (INTERNATIONAL)



PROJET DE LOI 61

Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19

Présenté à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec.

Montréal, le 8 juin 2020

TABLE DES MATIÈRES

<i>PRÉAMBULE</i>	3
<i>INTRODUCTION</i>	5
<i>LA PLANIFICATION DES TRAVAUX DE CONSTRUCTION</i>	7
<i>LA PROMOTION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'EMPLOYABILITÉ DURABLE</i>	10
<i>LA DÉFENSE DE LA SANTÉ ET SÉCURITÉ EN CHANTIER</i>	13
<i>L'ABOLITION DE L'OCTROI DES CONTRATS AUX PLUS BAS SOUMISSIONNAIRES</i>	15
<i>LA DÉPOLITISATION DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION</i>	17
<i>CONCLUSION</i>	19

PRÉAMBULE

Le Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (International) existe depuis 1964. Il regroupe 27 sections locales œuvrant dans l'ensemble des métiers et occupations de l'industrie de la construction.

Certains des métiers et occupations affiliés au Conseil provincial (International) ont plus de 100 ans d'existence. Cela s'explique historiquement par le regroupement, à l'origine de la syndicalisation, de membres exerçant des activités communes d'un métier ou d'une occupation selon un modèle d'organisation syndicale répandu partout en Amérique du Nord.

C'est ainsi que le Conseil provincial (International) représente plus de 42 000 membres au Québec et que les conseils provinciaux canadiens de la construction en représentent 500 000, et qu'à l'échelle de l'Amérique du Nord, le département des métiers de la construction regroupe plus de 3 000 000 de membres actifs. Cela fait du Conseil provincial (International) et de ses partenaires le plus grand syndicat dans l'industrie de la construction en Amérique du Nord.

Le Conseil provincial (International) est le premier syndicat en importance au Québec dans le secteur industriel. Les tuyauteurs, les chaudronniers, les calorifugeurs, les monteurs assembleurs, les ferrailleurs, les mécaniciens d'ascenseur, les mécaniciens industriels et les soudeurs haute pression sont à l'avant-scène de l'activité dans leur domaine respectif. De plus, nous représentons également des travailleuses et travailleurs de tous les métiers de l'industrie de la construction et ce, dans ces différents secteurs.

Le Conseil provincial (International) a participé à toutes les rondes de négociation collectives depuis plus de 50 ans, et les sections locales y participaient bien avant cela sous la loi des décrets de convention collective.

Durant les dernières années, notre organisation s'est également fait un devoir de contribuer positivement à de nombreux débats de société touchant de près ou de loin notre industrie. Que ce soit à travers le positionnement public de l'organisation en appui à plusieurs projets de développement économique, en participant activement à plusieurs consultations sur des enjeux touchant notre industrie ou en intervenant publiquement afin de défendre les membres ou pour dénoncer les pratiques abusives, le Conseil provincial (International) et ses affiliés désirent participer activement et positivement à la vie démocratique québécoise.

D'ailleurs, durant cette pandémie, le Conseil provincial (International) et la FTQ-Construction furent les deux premières organisations à demander une pause des travaux de construction afin de s'assurer que les chantiers soient mis à niveau pour assurer la sécurité de tous et éviter la propagation de la maladie.

INTRODUCTION

C'est avec fierté que nous représentons nos membres et que nous portons leur message aujourd'hui devant la *Commission des finances publiques* dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 61, *loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*.

Le Conseil provincial (International) a tenu dans le passé à faire entendre sa voix à tous les forums officiels auxquels il a été invité à participer. Aujourd'hui, ne fait pas exception, d'autant plus que la commission vise la relance de l'économie québécoise et à travers l'accélération d'une industrie primordiale pour l'économie du Québec, la construction.

Depuis plusieurs années, le Conseil provincial (International) émet des recommandations ayant pour but d'améliorer notre industrie. Parmi celles-ci, voici les principaux enjeux auxquels nous pensons qu'il faut s'adresser :

- ❖ la planification et la normalisation des travaux publics de construction ;
- ❖ l'octroi de contrats de construction publics basé sur l'offre la plus avantageuse plutôt que sur l'unique base du plus bas prix ;
- ❖ La protection des métiers, des occupations et de la compétence acquise par le biais du système de formation et d'apprentissage mixte de l'industrie comprenant le développement des compétences en établissement d'enseignement et la mise en œuvre des acquis en milieu de travail.

À la suite de l'analyse du projet de loi présenté par le gouvernement, le Conseil provincial (International) présentera des recommandations dans les domaines suivants :

- La planification et la stabilisation des travaux;
- La promotion de la formation professionnelle et l'employabilité durable;
- La défense de la santé et sécurité en chantier;
- L'abolition de l'octroi des contrats aux plus bas soumissionnaires;
- La dépolitisation de l'industrie de la construction.

LA PLANIFICATION DES TRAVAUX DE CONSTRUCTION

Bon an mal an, l'industrie de la construction fait travailler l'ensemble de sa main-d'œuvre du mois d'avril au mois d'octobre, au point de provoquer une surchauffe qui s'estompe au cours des six mois qui suivent, laissant en chômage la moitié de sa main-d'œuvre qualifiée. En fait, depuis que l'on compile les données sur l'activité dans l'industrie de la construction, les salarié(e)s de la construction travaillent en moyenne 1000 heures par année (voir tableau ci-dessous).

Indicateurs de l'activité de l'industrie assujettie, 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
										Nombre	Variation
Nombre de salariés¹	153 289	159 607	164 045	161 901	158 085	153 587	154 118	157 560	165 702	175 893	6,2 %
Heures travaillées (en millions)	144,3	156,4	165,5	155,1	149,6	140,6	145,4	148,4	163,0	177,2	8,7 %
Moyenne annuelle des heures travaillées par salarié	941	980	1 009	958	946	915	944	942	984	1 007	2,4 %
Salaire annuel moyen (\$) ²	32 500	35 200	37 846	36 445	36 889	36 112	38 432	38 807	41 418	43 176	4,2 %
Masse salariale (en millions \$) ²	4 982	5 618	6 208	5 900	5 832	5 546	5 923	6 114	6 863	7 594	10,7 %
Nombre d'employeurs	24 873	25 096	25 462	25 830	25 855	25 862	25 875	25 802	25 915	26 005	0,3 %

1. Salariés ayant travaillé au moins une heure dans l'année.

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

Source: CCQ, avril 2020

En faisant une meilleure planification annuelle des travaux, nous pourrions augmenter cette moyenne, enrayer les pénuries estivales, réduire le recours aux heures supplémentaires et s'assurer d'une répartition régionale des travaux, sans parler des coûteuses pénuries de

matériaux et d'équipements. En fait, on estime à 15 % l'augmentation des coûts des projets réalisés en période de surchauffe.

Le Conseil provincial (International) promeut, depuis des décennies, la planification des travaux publics. On entend par travaux publics, non seulement la construction d'immeubles publics et de travaux de génie civil, mais tous ceux également qui bénéficient du financement public. L'opération de relance de l'économie que propose ce projet de loi nous fournit une nouvelle occasion d'en faire la démonstration.

À titre d'exemple, dans le milieu scolaire, plusieurs travaux de rénovation, telle la mise à niveau de l'entrée électrique ou de l'entrée d'eau, la réparation de l'enveloppe du bâtiment, ou un agrandissement, ont peu ou pas d'effets sur l'activité scolaire. Pour ce qui a trait aux activités plus perturbatrices, on peut prendre exemple sur le secteur commercial qui réalise des travaux en dehors des heures d'affaires.

Enfin, il restera des travaux que l'on pourra réaliser en période de vacances tout en réorganisant la réalisation des travaux publics du secteur institutionnel, pour ne pas aggraver l'important besoin de main-d'œuvre observé pendant la période estivale.

Du mois de novembre au mois d'avril, plusieurs travaux peuvent être réalisés. C'est-à-dire qu'il faut concentrer les travaux durant cette période pour ne pas créer d'engorgement avec les projets privés entre mai et octobre. Il ne faut pas forcément arrêter tout projet de construction public par la suite, mais en organiser la cadence pour éviter des augmentations de coûts liés aux pénuries saisonnières de main-d'œuvre et de matériaux et équipements, aux heures supplémentaires et aux risques d'accident.

Aussi, une analyse du type de travaux à effectuer permettra d'établir un calendrier qui déterminera efficacement les matériaux à utiliser, le type de travaux réalisés et la capacité des chantiers à être hivernisés.

PROPOSITION #1

Nous proposons donc d'établir une stratégie de stabilisation et une planification rigoureuse qui tiendra compte des mouvements de main d'œuvre, des types de travaux, des aléas climatologiques et des réalités régionales. De cette façon, le gouvernement pourra maximiser l'utilisation de la main-d'œuvre actuelle qui est qualifiée, compétente et qui traverse plusieurs périodes sans emploi. Cela aura des effets bénéfiques sur la qualité des travaux, sur la productivité et sur la qualité de vie des travailleuses et des travailleurs de la construction.

LA PROMOTION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'EMPLOYABILITÉ DURABLE

Au Québec, seuls l'industrie de la construction et le réseau de la santé ont un système d'estimation concerté qui permet une meilleure adéquation « formation-emploi ». Étant précurseur dans cette pratique, son efficacité et sa valeur ont été prouvées. Tous les quatre ans, l'ensemble des métiers et des occupations, via leurs sous-comités professionnels, donnent avis au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES). Cet exercice est fait et basé sur un portrait de la main-d'œuvre active par région, fourni par la CCQ.

Le MÉES a aussi des indicateurs qui valident les données et ainsi, il peut exercer la mise en œuvre de la formation nécessaire.

- Une augmentation du nombre de diplômés permet de combler les besoins de main-d'œuvre tout en préservant la productivité et la qualité des travaux, la santé et la sécurité des travailleuses et des travailleurs du grand public;
- Pour ce faire, des investissements financiers proportionnels aux besoins de main-d'œuvre doivent être mis à la disposition du réseau de la formation professionnelle qui offre les programmes d'études en construction;
- L'estimation des besoins des diplômés pourrait être effectuée plus fréquemment, soit aux 6 mois ou 1 an, ce qui permettrait de combler plus rapidement les besoins du marché du travail.

D'ailleurs, vous verrez ci-dessous deux tableaux qui indiquent clairement la différence sur la rétention entre un diplômé et une personne qui entre par ouverture de bassin.

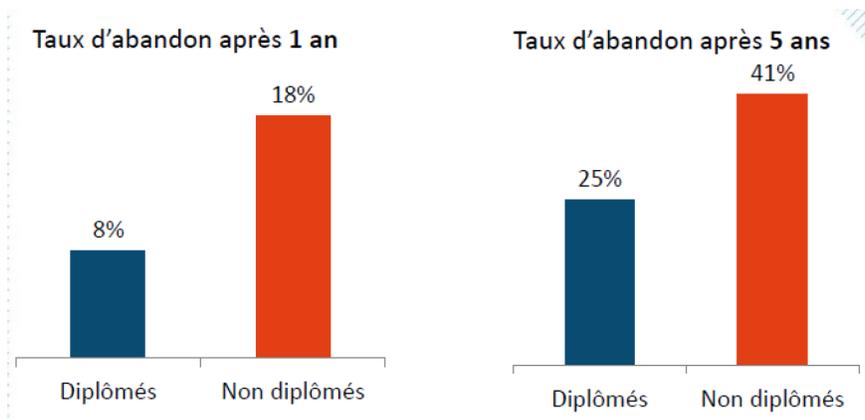


Tableau C31A – Roulement des apprentis sur 5 ans (2014-2018) selon la présence d'un diplôme d'études professionnelles

entrées	Entrées (première apparition dans l'industrie)						
	diplômés		non diplômés		Total		
	année	nombre	part %	nombre	part %	nombre	part %
	2014	4 723	69,69%	2 054	30,31%	6 777	100,00%
	2015	4 656	72,78%	1 741	27,22%	6 397	100,00%
	2016	4 922	73,45%	1 779	26,55%	6 701	100,00%
	2017	5 175	66,90%	2 560	33,10%	7 735	100,00%
	2018	5 177	52,32%	4 718	47,68%	9 895	100,00%
	total 5 ans	24 653	65,73%	12 852	34,27%	37 505	100,00%
	Retours (inactif l'année précédente)						
	année	diplômés		non diplômés		Total	
		nombre	part %	nombre	part %	nombre	part %
	2014	878	35,19%	1 617	64,81%	2 495	100,00%
	2015	1 051	39,57%	1 605	60,43%	2 656	100,00%
	2016	1 209	41,86%	1 679	58,14%	2 888	100,00%
	2017	1 396	43,90%	1 784	56,10%	3 180	100,00%
	2018	1 364	36,74%	2 349	63,26%	3 713	100,00%
	total 5 ans	5 898	39,50%	9 034	60,50%	14 932	100,00%
	Entrées + retours						
		nombre	part %	nombre	part %	nombre	part %
		30 551	58,26%	21 886	41,74%	52 437	100,00%
départs	Salariés actifs l'année précédente mais devenus inactifs						
	diplômés		non diplômés		Total		
	année	nombre	part %	nombre	part %	nombre	part %
	2014	3 066	37,98%	5 006	62,02%	8 072	100,00%
	2015	3 285	43,04%	4 348	56,96%	7 633	100,00%
	2016	3 205	46,08%	3 750	53,92%	6 955	100,00%
	2017	3 021	48,58%	3 197	51,42%	6 218	100,00%
	2018	2 962	48,86%	3 100	51,14%	6 062	100,00%
	total 5 ans	15 539	44,47%	19 401	55,53%	34 940	100,00%

Source CCQ, mars 2019

Comme vous le voyez, encourager la diplomation des travailleuses et des travailleurs assure un meilleur taux de rétention de la main-d'œuvre, c'est-à-dire une employabilité durable pour ceux qui veulent faire carrière dans notre industrie. D'ailleurs, cela nous

montre également les dangers importants que représente la tentation d'ouvrir les portes de l'industrie à une quantité importante de travailleuses et travailleurs non qualifiés dans l'industrie. En effet, cette décision entraînerait inévitablement une diminution de la valeur des diplômes d'études professionnelles (DEP) au Québec ainsi que sur la qualité des travaux et sur la productivité en chantier.

PROPOSITION #2

Nous demandons donc au gouvernement de s'assurer que les décisions qu'il prend soient basées sur l'importance de préserver l'expertise dans l'industrie, d'assurer une employabilité durable, de protéger les DEP et de s'assurer que les travailleuses et les travailleurs les plus expérimentés ne soient pas sacrifiés au profit d'une vision à court terme.

LA DÉFENSE DE LA SANTÉ ET SÉCURITÉ EN CHANTIER

La santé et la sécurité est, pour le Conseil provincial (International), le principal enjeu lorsque l'on aborde la question de l'accélération des travaux. Ce projet de loi décrit plusieurs dispositions d'octroi de contrats de gré à gré ou au plus bas soumissionnaire pouvant entraîner un bafouage des règles de santé et de sécurité ainsi que la diminution de l'application des normes et bonnes pratiques en vigueur.

Malheureusement, la santé et sécurité est une des premières victimes de l'accélération des travaux. Tout d'abord, les employés mis sous pression sont les plus à risque d'avoir un accident de travail. Il est donc important d'établir des calendriers de réalisation réalistes qui vont au-delà de toute considération politique tel que nous le proposons dans ce mémoire. Sinon, il ne faudra pas se surprendre que les accidents de travail et les décès en milieu de travail augmentent.

L'enjeu du plus bas soumissionnaire est également important. Lorsque des entrepreneurs effectuent leurs estimations de coûts, peu nombreuses sont les variables que l'on peut modifier pour réduire les prix. Aussi, souvent des entrepreneurs vont couper sur le matériel de prévention en santé et sécurité et sur l'application des normes exemplaires pour économiser quelques dollars et obtenir un contrat.

Les exemples sont nombreux et nous devons donc nous assurer que la santé et sécurité au travail soient toujours garanties sur un chantier, quel que soit le prix auquel il a été accordé. En effet, les entrepreneurs vont souvent couper dans ces coûts afin d'obtenir le contrat et être ainsi à prix concurrentiels. Cependant, lorsqu'un incident ou accident survient, les coûts engendrés sont souvent plus importants (bris de matériaux, d'équipement et coûts liés à la maladie ou au retrait de l'accidenté, etc.)

PROPOSITION #3

Nous demandons donc au ministre de s'assurer que les contrats octroyés dans le cadre de cette relance soient soumis à une règle de tolérance 0 dans le respect des règles de santé et sécurité, que les entreprises délinquantes dans le domaine soient exclues des appels d'offres, que les programmes de prévention soient déposés selon les délais prévus légalement et que l'évaluation du soumissionnaire prenne en considération la mise en place de chantiers qui respectent les meilleures normes de santé et sécurité et protègent les travailleuses et les travailleurs.

L'ABOLITION DE L'OCTROI DES CONTRATS AUX PLUS BAS SOUMISSIONNAIRES

Les soumissions basées sur le plus bas prix mettent inévitablement de la pression sur le facteur de coût le plus important, celui de la main-d'œuvre. La tentation pour les employeurs de réduire les conditions de travail, les pratiques de santé et sécurité et de recourir au « travail au noir » est pratiquement irrésistible. Le sujet est évidemment sensible étant donné que les fonds publics sont engagés.

Pour les organismes publics et au-delà de seuils minimums, il n'y a, sauf exception, plus d'accord de gré à gré dans l'octroi des contrats publics (cette section ne traite pas des autres organismes publics). C'est donc par appels d'offres que la vaste majorité (en valeur) des contrats est accordée.

L'appel d'offres comporte donc un mode de sélection, régi par le Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics. Selon celui-ci, la règle générale est d'adjuger le contrat sur la seule base du prix. Cela dit, l'organisme public peut exclure une soumission comportant un prix anormalement bas. Elle peut aussi choisir de faire un appel d'offres en deux étapes, permettant d'évaluer d'abord le niveau de qualité. Le système également centré sur les prix prévaut dans le secteur privé, entre entrepreneurs généraux et sous-traitants.

Le mode de sélection en vigueur dans les organismes publics québécois ainsi que celui appliqué par le BSDQ, accordent donc une importance prépondérante, voire exclusive, au prix. Ce mode de sélection en fait pratiquement le seul enjeu concurrentiel. Les faiblesses du mécanisme sont multiples, ce que relèvent plusieurs études réalisées au Québec aussi bien qu'ailleurs.

Le mode de sélection au plus bas coût n'apporte en effet aucune assurance qu'il s'agisse de la meilleure solution économique. Sous l'apparente certitude du meilleur choix se dissimulent des risques de coûts ultérieurs plus élevés (attribuables à un design, une exécution, des matériaux sous-optimaux). Le système entraîne de fortes pressions pour négocier des ententes collusoires entre soumissionnaires potentiels (ex. : réponse à tour de rôle) ou pour réduire de toutes les façons possibles la qualité des services rendus. Au premier rang des victimes de ces pratiques se trouvent les travailleuses et travailleurs (ex. : réduction des mesures de santé-sécurité, excès d'heures supplémentaires et risques physiques correspondants, « travail au noir »).

Il existe pourtant des alternatives aux méthodes d'octroi de contrat basées sur la sélection du plus bas soumissionnaire. À titre d'exemple, les pays européens sont régis par une directive issue de l'Union européenne qui permet — pour l'adjudication de marchés publics — un choix entre, soit la sélection du plus bas soumissionnaire, soit une sélection basée sur « l'offre économiquement la plus avantageuse ».

N'oublions pas que l'actuel projet de loi vise essentiellement à stimuler la relance économique, par l'accélération de la construction d'écoles, de maisons des aînés, de routes et de réseaux de transport collectif. Nous sommes convaincus que les contribuables québécois sont plus sensibles à l'importance de la qualité et de la pérennité de ce type de construction qui vise des institutions qui ont été particulièrement éprouvées par des problèmes de qualité des installations (ex. : bâtiments désuets de nos milieux scolaires, fin de vie prématurée et effondrement de nos ouvrages de génie civil, bâtiments mésadaptés aux soins et à la qualité de vie de nos aînés, etc.). Notre capacité à mener à bien ces projets et d'en faire des modèles pour nos collectivités ne peut se résumer simplement au prix coûtant des travaux.

PROPOSITION #4

Nous recommandons donc au gouvernement d'établir de nouvelles règles d'octroi des contrats se basant sur « l'offre économiquement la plus avantageuse ».

LA DÉPOLITISATION DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

La Commission Charbonneau a évoqué ce sujet de la dépolitisation de l'industrie de la construction. On lit à la page 86 du Rapport de la Commission qu'« Il est difficile de s'intéresser à l'octroi et à la gestion de contrats publics sans être confronté aux questions d'indépendance de la fonction publique et de politisation des processus. Comment en effet mettre les contrats publics à l'abri de toute considération partisane ? ».

La politisation de l'industrie de la construction au Québec se manifeste notamment par l'empressement des gouvernements successifs à annoncer des projets de construction qui ne rencontrent jamais, ni les budgets, ni les calendriers de réalisation.

Déjà, à l'occasion du Forum sur la productivité et l'emploi dans l'industrie de la construction tenu en septembre 2006, le Conseil provincial (International) déposait un document de réflexion toujours pertinent aujourd'hui, appelant à sortir la politique de la construction. Nous y rapportons qu'en Grande-Bretagne, un ministre ne peut faire de déclarations publiques sur les coûts ou le concept d'un grand projet de construction avant que toutes les études pertinentes n'aient été réalisées par un comité d'experts indépendants. Au Québec, les partis politiques au pouvoir nous ont malheureusement habitués à n'avoir qu'un seul horizon, celui des prochaines élections.

L'économiste Pierre Fortin écrivait en 2006 que :

« Le Québec éprouve beaucoup de difficultés à gérer efficacement le démarrage et l'exécution de grands chantiers faisant appel aux fonds publics » parce que, dit-il, *« les politiciens promoteurs de ces chantiers recherchent un avantage électoral rapide et oublient leur rôle de gardiens des fonds publics. Les entrepreneurs sont impatients d'obtenir des contrats. Ils sont portés à manipuler à la baisse les prévisions de coûts (...) Au final, c'est le contribuable qui ramasse la facture. »*.

L'intérêt du Conseil provincial (International) pour la question de la dépolitisation de l'industrie de la construction, tient au fait que les retards dans la réalisation des projets de construction publics et les dépassements de coûts sont toujours imputés aux entrepreneurs et aux membres, alors qu'ils n'en sont nullement ou très peu responsables. Il suffit de constater que les grands projets de construction industriels privés ne connaissent pas de dépassement, ni de calendrier d'exécution ni de coûts. La planification préalable et l'organisation des travaux sont la clef du succès de ces grands projets industriels de construction.

PROPOSITION #6

Nous recommandons donc qu'un processus soit mis en place afin de distribuer équitablement les projets selon le poids démographique des différentes régions. Si nous voulons que la relance économique se matérialise pour tous les Québécoises et Québécois, il est important d'établir ce genre de processus indépendant.

CONCLUSION

L'industrie de la construction est un des poumons de l'économie québécoise. En investissant dans cette industrie, le gouvernement fait un choix éclairé et permettra ainsi de dynamiser notre économie dans plusieurs domaines. Nos travailleuses et nos travailleurs sont prêts à relever le défi, mais à condition qu'ils soient traités à leur juste valeur. Ce projet de loi accorde des pouvoirs importants au gouvernement et nous voulons croire à la bonne foi de tous les intervenants et nous comprenons l'urgence de la situation. Cependant, nous avons une certaine réserve sur le pouvoir accru qui peut résulter de l'adoption de ce projet de loi.

Nous demandons donc au gouvernement de s'assurer que les décisions qui seront prises pour accélérer la relance respectent les travailleuses et les travailleurs de l'industrie, leurs conventions collectives, leur santé et sécurité et l'équilibre des forces dans les relations du travail de l'industrie.

Nous espérons aussi que nous profiterons de cette occasion pour renouveler durablement nos façons de faire et moderniser notre industrie. En la dépolitisant, en l'annualisant, en protégeant les compétences, en valorisant le prix le plus avantageux et en assurant la santé et la sécurité des travailleuses et des travailleurs, nous proposons des changements structurants qui ne peuvent qu'être bénéfiques.

Le Conseil provincial (International) croit en la relance saine de l'économie québécoise. La pandémie que nous venons de traverser doit nous apprendre à améliorer nos façons de faire, à moderniser nos comportements et à accorder plus de place aux humains. Par nos propositions, nous espérons contribuer à cette amélioration et offrir une industrie plus saine et plus compétitive. Permettez-nous de rappeler que les travailleuses et les travailleurs sont les premiers acteurs de cette industrie, que leur passion et leur dévouement sont ce qui permet à l'industrie de réussir et qu'il faut, par conséquent, qu'ils soient au centre de nos décisions.