



**Confédération
des syndicats nationaux**

CFP– 006M
C.P. – PL 66
Accélération de
certains projets
d'infrastructure

Commentaires présentés par la
Confédération des syndicats nationaux (CSN)

à la Commission des finances publiques

sur le projet de loi n° 66

Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure

Le 19 octobre 2020

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1 500 syndicats. Elle regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans quelque 4 500 lieux de travail et réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux.

Nous souhaitons, par la présente, vous transmettre nos commentaires sur le projet de loi n° 66, *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*. Ce projet de loi, seconde mouture du projet de loi n° 61 visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire décrété en mars dernier, se veut une réponse aux nombreuses critiques soulevées par le précédent projet de loi.

D'entrée de jeu, nous tenons à saluer le fait que le projet de loi n° 66 écarte un des problèmes majeurs du défunt projet de loi n° 61, qui était la prolongation de l'état d'urgence sanitaire pour une période indéterminée. Nous saluons aussi les dispositions touchant l'intégrité des contrats publics ainsi que les pouvoirs et le rôle de surveillance conférés à l'Autorité des marchés publics (AMP).

Un projet de loi qui s'écarte d'une relance verte et juste

Comme nous l'avons souligné dans nos commentaires sur le défunt projet de loi n° 61¹, la CSN partage l'objectif d'intensifier le déploiement de projets d'infrastructure pour soutenir la relance économique. Cependant, nous estimons que cela doit se faire dans une perspective de transition écologique juste.

La CSN déplore que les exigences environnementales soient présentées comme des obstacles à la relance économique. Pour nous, il est possible et essentiel de conjuguer la protection de l'environnement et le développement économique.

Pour les projets d'infrastructure présentés à l'annexe 1, le projet de loi n° 66 affaiblit la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement, limite l'accès à l'information et diminue la participation citoyenne. Il assouplit les processus prévus à la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour l'obtention d'une autorisation et d'une approbation ministérielles.

L'analyse de ces projets nous permet de constater que ces assouplissements ne sont nécessaires que pour les projets de construction routière. Sauf quelques exceptions, la construction ou la rénovation d'écoles ou de maisons des aînés n'ont aucunement besoin de telles mesures d'assouplissement pour voir le jour.

Alors que le *Règlement encadrant les activités en fonction de leur impact sur l'environnement* vient juste d'être adopté et que celui-ci propose des reculs sur les exigences environnementales, la CSN s'inquiète du fait que le gouvernement veuille aller encore plus loin en permettant d'autres assouplissements qui pourraient bien devenir la norme.

Nous croyons que les exigences environnementales ne doivent pas être sacrifiées. Cela serait la pire réponse que l'on puisse donner à la crise sanitaire que nous vivons. D'ailleurs, selon le Programme des Nations unies pour l'environnement, la perte de biodiversité et les changements climatiques augmentent les risques de zoonoses (maladies infectieuses transmises de l'animal à l'humain) comme la COVID-19. Devant cette réalité largement documentée, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques devrait plutôt bénéficier de ressources supplémentaires afin d'être en mesure de remplir ses obligations en respectant des délais raisonnables.

Les articles 33 et 34 du projet de loi n° 66 permettent aux promoteurs de se soustraire de l'obligation de remettre certains documents pour l'analyse des projets. Cela causera inévitablement des préjudices environnementaux importants et irrécupérables.

Comment ne pas s'inquiéter du fait qu'à partir du moment où un promoteur dépose son étude d'impact, celle-ci est jugée recevable et conforme? Comment ne pas s'inquiéter du fait que

¹ Commentaires de la CSN sur le projet de loi n° 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*, transmis à la Commission des finances publiques le 11 juin 2020.

l'article 36 stipule que pour la décontamination des terrains, le plan de réhabilitation habituellement nécessaire puisse être fourni progressivement au ministère? La gestion des sols contaminés présente son lot de défis et ne peut faire l'objet de compromis, notamment en ce qui concerne le dépôt des sols contaminés, qui doit être fait dans un endroit sécuritaire. Sous aucun prétexte, on ne doit négliger la traçabilité des sols contaminés.

Enfin, le projet de loi limite de façon importante la participation du public et le rôle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) dans l'évaluation des projets, notamment en proposant de remplacer certaines consultations publiques par des consultations ciblées ou de la médiation. Les consultations ciblées privent les citoyennes et les citoyens de la possibilité d'exprimer leurs préoccupations et de proposer leurs solutions pour un projet qui, normalement, serait soumis au BAPE. Pourtant, il s'agit de projets qui auront des conséquences sur l'environnement, de même que sur la santé et la qualité de vie de la population. Les consultations publiques du BAPE constituent la forme de participation publique la plus ancienne et la plus connue au Québec en matière d'environnement. Elles sont ouvertes à toutes et à tous; ainsi, des citoyens concernés, des experts ou des groupes peuvent faire valoir leur point de vue. Nous considérons donc qu'il y a ici un risque important de perte démocratique pour la population québécoise et les communautés si la possibilité de s'exprimer est restreinte.

Finalement, nous ne pouvons que déplorer l'absence de projets structurants et ambitieux qui s'inscriraient dans une perspective de transition juste et d'une économie écologiquement viable et faible en carbone.

Une vision étroite de la relance

Ces dernières semaines, le gouvernement a annoncé différentes initiatives touchant notamment des secteurs fortement affectés par la pandémie, comme la culture et le tourisme. Cela dit, l'accélération des investissements dans les infrastructures, tels que définis par le projet de loi n° 66, demeure la pièce maîtresse du plan de relance économique. Pour la CSN, cette stratégie est largement insuffisante. Un plan de relance global et audacieux est indispensable pour l'ensemble des défis auxquels nous faisons face.

Afin d'éviter de tomber dans une vision réductrice de la relance économique, plusieurs autres enjeux doivent être abordés : politiques budgétaires, fiscalité et réinvestissements dans les services publics, formation de la main-d'œuvre, soutien à la production et à l'achat local, etc.²

Le gouvernement doit miser sur des projets structurants qui s'inscrivent dans une perspective de transition écologique et axée, entre autres, sur des emplois de qualité, sur la réduction des inégalités et sur un rehaussement de nos services publics.

² La CSN a développé en juin dernier, avec les autres centrales syndicales du Québec, des orientations portant sur la relance économique en temps de pandémie. CSN, FTQ, CSQ, CSD (2020), Relancer et repenser le Québec. [https://www.csn.qc.ca/wp-content/uploads/2020/06/relance-economique-csd-csn-csq-ftq_20200617.pdf].

Par ailleurs, la CSN constate aussi que les projets de construction et de rénovation bénéficieront peu aux femmes, alors qu'elles ont été les plus touchées par la crise.

Selon des données de l'*Enquête sur la population active* de Statistique Canada, sept mois après le début de la pandémie, les femmes sont encore plus touchées par les pertes d'emploi que les hommes³. Entre autres explications, les hommes auraient davantage profité de la reprise économique alors que plusieurs femmes ont quitté leur travail ou se sont retirées du marché de l'emploi pour s'occuper de leurs enfants, les responsabilités parentales et domestiques étant davantage à leur charge.

Par ailleurs, rappelons aussi que les femmes sont plus nombreuses à travailler à temps partiel et à avoir un contrat de travail temporaire. Toujours selon les données de Statistique Canada pour le mois de septembre 2020, le taux d'emploi des femmes se remet plus lentement que celui des hommes depuis le début de la crise⁴. De plus, les emplois où les hommes sont surreprésentés ont presque tous retrouvé ou surpassé leurs niveaux d'avant la crise de la COVID-19, alors que seulement un tiers de ceux où les femmes sont surreprésentées ont retrouvé de pareils niveaux.

Alors que le gouvernement souhaite, avec son projet de loi n° 66, mettre en branle de nombreux travaux d'infrastructure, les travailleuses de la construction risquent de ne pas y trouver leur compte. À titre d'exemple, lorsqu'en mai dernier, tous les secteurs de l'industrie de la construction ont été rouverts, et ce, même si les écoles et les services de garde demeuraient fermés, nombre de travailleuses ayant des enfants n'ont pu réintégrer leur emploi. Sachant que l'intégration et le maintien des femmes dans cette industrie sont fragiles, le gouvernement devra prévoir des programmes spécifiques incitant les travailleuses à rester dans l'industrie de la construction.

Remarques sur les projets retenus

La CSN salue la décision de vouloir accélérer la réalisation des projets de transport en commun. L'offre actuelle y est certainement insuffisante pour l'atteinte des objectifs québécois en matière de mobilité durable. Sa bonification aura des effets structurants en matière d'économie et d'environnement. De plus, le secteur des transports en commun enregistre un des pires résultats lorsque vient le temps de comparer le montant des investissements réellement réalisés à ceux initialement budgétés dans les plans québécois des infrastructures (PQI) passés. Nous invitons les élu-es à appuyer un projet additionnel visant à désengorger la branche est de la ligne orange du métro de Montréal. D'autres projets ferroviaires devraient également être considérés, notamment la voie de contournement à Lac-Mégantic et la réfection du tronçon existant entre Saint-Jean-sur-Richelieu et Lac-Mégantic (pour lequel une étude vérifiant la viabilité du transport de personnes doit par ailleurs être soutenue).

³ Emploi-Québec, *Bulletin sur le marché du travail, septembre 2020*, Information sur le marché du travail, octobre 2020.

⁴ Entre février et septembre 2020, le taux d'emploi chez les hommes affiche un recul de 1,3 point de pourcentage (65 % contre 63,7 %) alors que celui des femmes est en baisse de 2,5 points de pourcentage (58,6 % contre 56,1 %). Statistique Canada, CANSIM, tableau 14-10-0287.

Le projet de loi n° 66 vise grandement les maisons des aînés. La CSN pense que ces projets de construction doivent être complétés par un plan rigoureux de prise en charge de la perte d'autonomie liée au vieillissement, ce qui passera nécessairement par le développement d'un plus grand nombre de places d'hébergement que ce qui est actuellement prévu, mais surtout par le développement massif des soins et des services à domicile, le rehaussement substantiel des conditions de travail du personnel et l'ajout de personnel. La crise de la COVID-19 aura également montré que les soins de longue durée doivent être confiés au système public. Nous espérons que cela sera le cas pour les maisons des aînés.

Malheureusement, la liste des projets concernés par le projet de loi n° 66 donne peu d'indications quant à l'importance accordée à la lutte au déficit de maintien d'actifs, notamment dans le secteur de l'éducation et dans le secteur routier. La vétusté des infrastructures dans ces secteurs est très alarmante. Le secteur de l'enseignement supérieur doit également être gardé à l'œil, car le taux d'infrastructure en mauvais état y a augmenté rapidement dernièrement. L'ajout de projets à la liste prévue n'est pas incontournable, car l'utilisation de procédures légales et administratives accélérées n'est habituellement pas nécessaire, mais nous demandons un engagement gouvernemental ferme face aux orientations ci-dessous.

Dans le secteur de l'éducation, nous observons que les projets d'écoles primaires comportent un nombre élevé de classes préscolaires. Dans le dernier PQI, une part disproportionnée des ressources disponibles a dû y être canalisée, particulièrement pour le déploiement des classes de maternelle 4 ans. Il aurait mieux valu investir davantage dans la rénovation des écoles vétustes ou augmenter les budgets alloués au fonctionnement et à la main-d'œuvre, afin d'accroître la persévérance scolaire et la réussite éducative, ainsi que l'entretien préventif des bâtiments.

Dans le secteur routier, surtout dans les régions métropolitaines, nous croyons que la priorité devrait être mise sur la réparation des infrastructures en mauvais état et que l'augmentation de la fluidité des transports devrait passer prioritairement par des solutions alternatives. Le gouvernement soutient, à juste titre, investir plus d'argent en maintenance qu'en bonification du réseau, mais il doit faire encore mieux. Doit-on rappeler que le déficit d'entretien ne fait que grossir et que le gouvernement n'a budgété que 70 % des sommes nécessaires pour couvrir le déficit actuellement répertorié (13,1 G\$ sur 18,7 G\$)?

Par ailleurs, comme les secteurs du tourisme et de la culture sont durement touchés par les règles sanitaires en lien avec la COVID-19, nous nous serions attendus à un intérêt plus marqué du gouvernement de ce côté (par exemple, des projets reliés au stade olympique, aux centres de congrès, aux théâtres, musées et complexes culturels).

Enfin, malgré la récente entente Canada-Québec sur le logement social dont les sommes annoncées demeurent insuffisantes, la liste de projets sélectionnés et les fonds alloués sont loin de répondre à la pénurie de logements abordables et aux besoins grandissants en matière de rénovation du parc actuel. Le tir doit être corrigé, d'autant plus que la crise de la COVID-19 accentue les besoins, avec la croissance observée de l'itinérance et la précarisation grandissante d'un nombre élevé de travailleuses, de travailleurs et de sans-emploi.

Marchés publics et achat local

Les retombées économiques positives liées aux investissements en infrastructure sont associées aux emplois de qualité qu'ils procurent à près de 300 000 travailleuses et travailleurs dans l'industrie la construction, mais aussi aux emplois qu'ils permettent indirectement de soutenir chez les fournisseurs québécois de matériaux et les entreprises de services-conseils.

Afin de maximiser ces retombées, la CSN invite le gouvernement à s'engager à :

- Adopter une stratégie gouvernementale favorisant l'accès aux marchés publics, en tenant compte des particularités propres aux infrastructures;
- Renforcer la capacité concurrentielle des fournisseurs locaux de matériaux et d'équipements destinés au secteur de la construction;
- Introduire des critères de qualité à l'intérieur des appels d'offres et dans l'adjudication des contrats;
- Établir des dispositions relatives à l'achat local, notamment lors de l'acquisition du matériel roulant de transport en commun.

La CSN salue l'annonce du 14 mai dernier selon laquelle Québec souhaite adopter prochainement une stratégie gouvernementale favorisant l'accès aux marchés publics. Nous sommes impatients de pouvoir contribuer à la réflexion, afin de s'assurer que celle-ci colle à la réalité des travailleuses et des travailleurs du Québec. Cette stratégie doit non seulement être adaptée aux différents secteurs d'approvisionnement en biens et en services courants, mais aussi au secteur des infrastructures. Dans ce domaine, certaines mesures particulières devront être mises de l'avant. Pensons par exemple au maillage entre les soumissionnaires aux contrats publics et les fournisseurs québécois de matériaux et d'équipements de construction, au renforcement de la capacité concurrentielle des fournisseurs locaux de matériaux et d'équipements destinés au secteur de la construction, à l'identification et à la reconnaissance des matériaux locaux, etc.

La règle de l'attribution des contrats au plus bas soumissionnaire se fait souvent au détriment de la qualité des infrastructures et de l'innovation et ne valorise pas suffisamment l'achat local. La *Loi sur les contrats des organismes publics* et son *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* permettent aux organismes publics d'octroyer le contrat en fonction de prix « ajusté » tenant compte de critères de qualité. Les possibilités sont toutefois restreintes, peu connues et trop peu utilisées. Des critères relatifs au développement durable ou à la santé et la sécurité au travail, ou encore l'étude des coûts sur le cycle de vie des infrastructures pourraient par exemple être privilégiés.

Enfin, le projet de loi devrait contenir une obligation d'achat local pour les projets où cela est permis par les accords commerciaux (valeur des contrats sous les seuils prévus aux accords commerciaux, matériel roulant de transport en commun, etc.). Plus précisément, les exigences de contenu local devraient être spécifiées dans le projet de loi, en ce qui concerne l'acquisition de matériel roulant relatif aux projets 142, 143, 154, 155, 163, 164 et 168. Nous saluons les engagements du ministère des Transports pris le 26 février dernier, relativement

au tramway de Québec, et soutenons que des balises équivalentes doivent être inscrites dans le projet de loi n° 66 concernant ces sept projets : « L'assemblage final de véhicules devra par ailleurs être effectué au Canada, et ces mêmes véhicules devront être composés d'un minimum de 25 % de contenu canadien. Seuls les fournisseurs canadiens et européens pourront se qualifier pour la portion du contrat visant l'acquisition du matériel roulant. Cette exigence est conforme à l'Accord économique et commercial global (AECG) conclu entre le Canada et l'Union européenne⁵ ».

Par ailleurs, nous déplorons que le gouvernement ait confié à la CDPQ Infra (filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec) le mandat de mener les études préliminaires de trois de ces projets dans la région métropolitaine montréalaise. La CDPQ n'a malheureusement pas démontré son engagement à favoriser l'achat local dans le cadre du Réseau express métropolitain. De plus, la Caisse bénéficiera d'un rendement prioritaire de 8,0 % sur son investissement. Jusqu'à ce qu'elle ait obtenu ce rendement, tous les dividendes lui seront versés. Il s'agit là d'un surcoût très important comparativement au mode traditionnel qui aurait permis un financement à très bas coût, étant donné la faiblesse des taux d'intérêt. Nous espérons par ailleurs que, si ces projets devaient être mis en œuvre, cela n'aurait pas comme impact d'empêcher, par des ententes de non-concurrence, l'Autorité régionale de transport métropolitain de déployer en mode traditionnel différents projets (prolongement de la ligne jaune, un éventuel projet visant à désengorger la branche est de la ligne orange, etc.).

Enjeux de main-d'œuvre dans le secteur de la construction

La CSN souhaite porter à l'attention de la Commission des finances publiques les enjeux de main-d'œuvre dans le secteur de la construction. La présente section reprend des éléments du mémoire déposé par la CSN-Construction lors des consultations publiques concernant le projet de loi n° 61⁶.

En mars dernier, le gouvernement avait exprimé des inquiétudes quant à l'effervescence du secteur de la construction, se traduisant par « une rareté de la main-d'œuvre dans l'industrie [...], une hausse du coût des projets d'infrastructure [...], une baisse [...] du nombre de soumissionnaires, pour certaines catégories de contrat [et] l'annulation de certains appels d'offres⁷ ».

⁵ Extrait du communiqué de presse du ministère des Transports publié le 26 février 2020 : [\[https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/reseau-structurant-de-transport-en-commun-de-la-ville-de-quebec-le-gouvernement-du-quebec-annonce-de/\]](https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/reseau-structurant-de-transport-en-commun-de-la-ville-de-quebec-le-gouvernement-du-quebec-annonce-de/).

⁶ Mémoire déposé par la CSN-Construction le 8 juin 2020, à la Commission des finances publiques, lors des consultations concernant le projet de loi n° 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*.

⁷ Gouvernement du Québec, *Plan québécois des infrastructures 2020-2030*, mars 2020, page A.34. [\[https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/20-21/7-Plan_quebecois_des_infrastructures.pdf\]](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/20-21/7-Plan_quebecois_des_infrastructures.pdf).

Le gouvernement avait alors annoncé une consultation des principaux acteurs de l'industrie, ainsi qu'un plan d'action pour le printemps 2020. La CSN croit que la planification de la réalisation de l'ensemble des projets d'infrastructures publiques doit prendre en compte la disponibilité des bassins régionaux de main-d'œuvre du secteur de la construction et éviter un *fly in, fly out* excessif des travailleurs des centres urbains au détriment des travailleurs régionaux. Par ailleurs, il pourrait être tentant de requalifier au plus vite un nombre important de sans-emploi dans l'industrie de la construction. Toutefois, nous tenons à rappeler que cela devra se faire sur la base des aspirations professionnelles des chômeuses et des chômeurs et en maintenant des préoccupations adéquates à l'égard de la formation et de la qualification au sein des métiers de la construction.

La réalisation des projets de réfection ou de construction de chemins de fer telle que planifiée dans le cadre du projet de loi devrait s'accompagner d'une reconnaissance des métiers de cheminot, à l'égard des spécialités suivantes : l'agent de la voie, l'agent d'ouvrage d'art, le conducteur d'engins ferroviaires et le soudeur ferroviaire. Depuis 2017, ces travaux sont assujettis à la loi R-20, qui encadre les relations de travail dans la construction. Malheureusement, la pratique actuelle de la Commission de la construction du Québec, qui vise à accorder aux salarié-es de l'industrie ferroviaire des certificats d'exemption assimilés à des métiers de la construction, ne favorise ni la santé et la sécurité au travail, ni la qualité et la sécurité des infrastructures ferroviaires.

Dans un autre ordre d'idées, les différents ministères et organismes devraient s'assurer que les contrats avec les entrepreneurs incluent sans équivoque un cautionnement de paiement de main-d'œuvre et de matériaux. À défaut, le gouvernement devra s'engager à créer une provision pour garantir la sécurité financière des travailleuses et des travailleurs. Nous rappelons qu'en cas de faillite, d'une mise sous séquestre, d'une proposition concordataire, d'une proposition de consommateur, d'un dépôt volontaire de l'employeur ou d'une dissolution de personne morale, il revient au Fonds d'indemnisation des salariés de l'industrie de la construction de suppléer en pareille circonstance. Or, les mécanismes et le processus administratif sont à ce point complexes qu'ils découragent les travailleurs. Aussi, ces plaintes de salaire entrent en conflit avec le régime d'assurance-emploi. En cas de faillite d'un sous-traitant, le gouvernement doit prendre fait et cause en faveur des travailleurs et s'assurer du versement du salaire manquant, jusqu'à ce que le travailleur se soit replacé sur un autre chantier. Les travailleurs et tous les syndicats doivent être informés de l'identité des cautions avec les coordonnées.

Par ailleurs, dans le secteur institutionnel, la tendance consistant à fractionner les contrats afin de se soustraire à l'obligation de mettre en place des agents de prévention sur les chantiers doit cesser. Les donneurs d'ouvrage doivent s'assurer que leurs pratiques contractuelles n'ont pas pour effet de contourner les règles de prévention. Les ententes des donneurs d'ouvrage devraient aussi prévoir des dispositions visant à s'assurer de la mise en place d'un programme de prévention en santé-sécurité au travail qui implique les associations représentatives.

Conclusion

Pour terminer, la CSN désire réitérer son appel à un dialogue social. Nous sommes convaincus que le gouvernement aurait tout à gagner d'une participation de l'ensemble des acteurs socioéconomiques pour réfléchir, planifier et mettre en œuvre une véritable stratégie de relance et de transformation de l'économie québécoise. Malheureusement, jusqu'à maintenant, il a décidé de faire cavalier seul, se refusant à convier les acteurs sociaux économiques à une réflexion globale. Un changement de cap s'impose.