

Le Programme d'obligation contractuelle (POC) et l'industrie de la construction : quelques éléments de réflexion en vue du projet de loi 62

Avis déposé à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations particulières pour le projet de loi 62 *Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure*

Laurence Hamel-Roy, candidate au doctorat au Centre for Interdisciplinary Studies in Society and Culture (CISSC) de l'Université Concordia

Avec l'appui des cinq associations syndicales de l'industrie de la construction :

Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (International)
CSD-Construction
CSN-Construction
FTQ-Construction
Syndicat québécois de la construction (SQC)

29 mai 2024

Laurence Hamel-Roy étudie l'environnement législatif de l'industrie de la construction depuis plusieurs années afin de contribuer à la lutte contre la discrimination systémique des femmes dans l'industrie. Aussi chargée de cours à l'École de gestion de l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR), elle mène présentement un projet de thèse au Centre for Interdisciplinary Studies in Society and Culture (CISSC) de l'Université Concordia sur l'histoire des transformations de la politique de main-d'œuvre et ses impacts sur les trajectoires professionnelles et militantes des travailleurs et travailleuses. Ses travaux de recherche ont été publiés par différentes presses universitaires ainsi que par l'Organisation internationale du travail (OIT).

Cet avis est appuyé par les cinq associations syndicales de l'industrie de la construction, lesquelles représentent l'ensemble des travailleurs et travailleuses de la construction assujettie à la loi R-20 :

Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (International)
CSD-Construction
CSN-Construction
FTQ-Construction
Syndicat québécois de la construction (SQC)



Table des matières

Contexte du projet de loi 62.....	4
Le programme d'obligation contractuelle : quelques clarifications.....	5
Pourquoi assujettir les contrats de construction au POC ?	9
Pour un POC pensé pour l'industrie.....	11
Conclusion.....	14
Sources citées.....	16

Contexte du projet de loi 62

Le dépôt du projet de loi 62 *Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure* nous offre l'opportunité de réitérer la volonté plusieurs fois répétée par les acteurs communautaires et syndicaux d'assujettir les contrats de construction au Programme d'obligation contractuelle (POC). Malgré l'importance des contrats publics dans l'industrie de la construction, celle-ci constitue le seul secteur d'activité qui est exclu du POC.

L'assujettissement des contrats de construction au POC permettrait au gouvernement de s'engager formellement et activement pour l'accès à l'égalité en emploi dans l'industrie de la construction. Cet assujettissement viendrait en effet contraindre les grandes entreprises qui contractent avec le gouvernement à s'engager à se doter d'un programme d'accès à l'égalité en emploi (PAÉE) afin d'assurer une représentation juste et équitable des groupes ciblés par le POC — soit les femmes, les membres des minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées — et de combattre la discrimination à laquelle ils font face.

Comme il fut rappelé à moult reprises durant les consultations particulières pour le projet de loi 51 *Loi modernisant l'industrie de la construction*, l'industrie accuse un important problème de rétention qui touche, au premier chef, les femmes. Ce problème est entre autres lié au fait que la majorité des mesures contenues dans le Programme d'accès à l'égalité pour les femmes dans l'industrie de la construction (PAEF) administré par la Commission de la construction du Québec (CCQ) sont centrées, voire limitées, sur la promotion et la facilitation de leur accès à l'industrie. Ces mesures ne parviennent pas par conséquent à corriger les mécanismes de discrimination et de harcèlement qui les mènent à quitter l'industrie en si grand nombre¹.

Avec l'adoption récente du projet de loi 51 *Loi modernisant l'industrie de la construction*, plusieurs de ces mesures ont été étendues aux « personnes représentatives de la diversité de la société québécoise », c'est-à-dire les personnes immigrantes, celles dites de minorité visible, les Autochtones et les personnes en situation de handicap. Vu l'homogénéité de l'industrie — en 2024, d'aucun ne contesteraient que la quasi-totalité de la main-d'œuvre est constituée d'hommes blancs s'identifiant à la majorité francophone québécoise —, rien n'indique que les individus ciblés par le projet de loi 51 ne font pas face à des mécanismes de discrimination assimilables à ceux auxquels les femmes font face égard à leurs compétences et à leur capacité à d'intégration.

Afin que les efforts déployés pour diversifier l'industrie ne se résument pas à pourvoir l'industrie en main-d'œuvre d'appoint en contexte de croissance des

¹ Voir notamment les travaux d'Action travail des femmes et plus particulièrement Laurence Hamel-Roy, Élise Dumont-Lagacé, et Sophie Pagarnadi, [*Maintien et stabilisation des travailleuses de la construction au Québec: une industrie à la croisée des chemins*](#), Action travail des femmes (ATF), mars 2023.

investissements, il y a lieu de mettre en place des mesures structurantes pour endiguer la discrimination systémique et permettre un accès égal aux opportunités d'emploi auxquelles le gouvernement québécois contribue à titre de plus gros donneur d'ouvrage. L'application du POC aux contrats de construction et les modifications à la *Loi sur les contrats des organismes publics* qui lui sont corollaires seraient un pas décisif en ce sens.

L'application du POC aux contrats de construction constitue une revendication historique de plusieurs organisations de défense des droits des femmes comme Action travail des femmes (ATF) et le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au marché du travail (CIAFT), qui ont formé en 2012 avec différents groupes communautaires d'employabilité et syndicats la Coalition pour les femmes dans la construction afin de presser le gouvernement à mettre en place un tel programme². Les cinq associations syndicales de l'industrie de la construction ont pour leur part réitéré à de nombreuses reprises leur appui à cette mesure, notamment dans le cadre des travaux du PAEF. Dans la foulée du dépôt du projet de loi 51, celles-ci ont d'ailleurs toutes signé une lettre à cet effet avec l'appui des 20 organisations féministes membres du Groupe des 13 et d'une vingtaine de chercheurs et chercheuses universitaires³. Enfin, mentionnons le Conseil du statut de la femme (CSF), qui a demandé l'application du POC aux entrepreneurs de la construction dès 2011⁴.

Bien que l'assujettissement des contrats de construction au POC ait été prévu dans le PAEF 2015-2024⁵, cette mesure n'a jamais été mise en œuvre par le Secrétariat du Conseil du trésor. En 2019, le bilan annuel du PAEF indiquait pourtant que la mesure était à l'étape de conception⁶.

Nous sommes à la croisée des chemins : alors que s'amorcent les travaux pour le renouvellement du PAEF, le gouvernement a-t-il l'intention de répondre à la volonté du milieu ?

Le programme d'obligation contractuelle : quelques clarifications

Le POC est un programme qui a été mis en place en 1988 afin de contraindre les employeurs et leurs sous-traitants qui obtiennent des contrats publics ou des subventions du gouvernement de 100 000 \$ et plus à s'engager à implanter des

² « [La Coalition québécoise pour les femmes dans la construction interpelle le gouvernement pour mettre en place des mesures contraignantes pour l'accès et le maintien des travailleuses sur les chantiers de construction du Québec](#) », communiqué de presse, 13 décembre 2012.

³ Laurence Hamel-Roy, Katia Atif et Élise Dumont-Lagacé « [Des mesures de diversité qui tombent à plat et rien de plus pour les femmes avec le PL51](#) », *Le Devoir*, Idées, 24 février 2024.

⁴ Conseil du statut de la femme (CSF), *Intégrer les femmes aux grands choix économiques, sociaux et environnementaux : les défis du 2e plan d'action de la Politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes*, 2011, p. 84.

⁵ Commission de la construction du Québec (CCQ) [Agir pour une mixité réelle en chantier : une responsabilité partagée - Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction 2015-2024](#), 2015.

⁶ Commission de la construction du Québec (CCQ) [Bilan annuel 2018 du Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction 2015-2024](#), 2018.

PAÉE pour les quatre groupes ciblés mentionnés en introduction : les femmes, les Autochtones, les personnes dites de minorité visible et, depuis 2009, les personnes en situation de handicap. Ces groupes ont été retenus en raison du caractère systémique et historique de la discrimination en emploi à laquelle leurs membres font face⁷. À cet égard, il convient de rappeler que les PAÉE sont censés prévoir des mesures et objectifs spécifiques à chacun de ces groupes, puisque les obstacles qui les concernent sont essentiellement distincts. Les entreprises qui n'honorent pas leurs engagements en matière de PAÉE s'exposent à différentes sanctions de la part du Conseil du Trésor.

Tels qu'ils sont nommés sur le site internet du Conseil du trésor⁸, les objectifs du POC sont, à terme :

- d'assurer une représentation équitable des membres des groupes victimes de discrimination dans tous ses emplois ;
- de déceler ou de connaître et d'abolir de son système d'emploi les règles et les pratiques qui pourraient être discriminatoires.

Les débats entourant l'application du POC aux contrats de la construction doivent par ailleurs être débarrassés de certaines idées reçues. Le POC ne doit en effet pas être assimilé à des obligations d'embauche, et encore moins à des « quotas ».

D'abord, le POC oblige les entreprises à mettre en place un PAÉE, lequel devrait comprendre, en conformité avec *Règlement sur les programmes d'accès à l'égalité* (r.3) de la *Charte des droits et libertés de la personne* (chapitre C-12) : des mesures de redressement, d'égalité des chances et de soutien. Ces mesures doivent être adossées à des objectifs numériques, à un échéancier de réalisation et à des moyens de contrôle appropriés. Ces éléments, de même que les obligations des entreprises à l'égard de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse (CDPDJ) sont spécifiés dans le formulaire d'engagement auquel doivent souscrire les soumissionnaires⁹. Ainsi, des cibles d'embauche (et des mesures préférentielles à cet égard) peuvent découler du PAÉE que mettront en place les entreprises, mais non du POC en soi.

⁷ Dans le cadre de l'élaboration du POC, le Comité sur les obligations contractuelles chargé de recommander les modalités du programme a eu à se prononcer sur la détermination des groupes cibles et plus particulièrement sur la façon de circonscrire efficacement les membres des « communautés culturelles » touchés par la discrimination en emploi. Le critère de l'autoidentification comme membre d'une minorité visible fut retenu, contrairement à celui de l'origine ethnique, puisque ce dernier ne permettait pas de rendre compte d'un déficit homogène au sein de la population concernées, contrairement à celui de l'apparence physique. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec : bilan et perspectives*, décembre 1998.

⁸ « Programme d'accès à l'égalité », Secrétariat du Conseil du trésor. En ligne :

<https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/cadre-normatif-de-la-gestion-contractuelle/autres-exigences/programme-dacces-a-egalite/>

⁹ « Programme d'obligation contractuelle Égalité en emploi », Gouvernement du Québec. En ligne :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/form_prog_egalite_emploi.pdf

Ensuite, il convient de noter que contrairement au contexte étatsunien dont les dispositions d'accès à l'égalité de la Charte québécoise sont inspirées, les objectifs de représentativité ont toujours reposé sur le principe de compétence¹⁰. C'est donc à *compétence égale* seulement que des mesures préférentielles d'embauche ou de promotion peuvent être appliquées, et non, comme le veut un certain mythe, en vertu d'un quota qui serait fixe et arbitraire. Cette spécification est importante afin de contrer le préjugé selon lequel les individus issus de groupes ciblés seraient *de facto* privilégiés en vertu de mesures dites « affirmatives », et incidemment que leur place dans l'industrie serait moins méritée que celle de leurs confrères du groupe dominant. Dans l'esprit des PAÉE québécois, les mesures d'embauche sont donc toujours « préférentielles » et non dogmatiques.

De surcroît, les mesures contenues dans un PAÉE doivent toujours être élaborées sur la base d'un diagnostic de la situation des groupes cibles au sein de l'entreprise (analyse d'effectifs et du système d'emploi), mais aussi de l'évaluation de disponibilité de main-d'œuvre pour la catégorie d'emploi. Les cibles sur lesquelles sont fondées les mesures mises en place, et donc les pratiques préférentielles, doivent ainsi toujours être établies en prenant en compte le nombre réel de personnes compétentes ou susceptibles de pouvoir l'être dans un délai raisonnable qui résident dans la région donnée. Encore une fois, cette spécification est importante puisqu'elle permet de parer l'argument selon lequel il serait irréaliste que la composition sociodémographique dans une catégorie d'emploi reflète celle de la population générale du jour au lendemain. La disponibilité de la main-d'œuvre doit nécessairement faire partie de la détermination des cibles. Pour le dire autrement, les objectifs d'un PAÉE pour un emploi où les femmes sont sous-représentées ne pourraient être de 50 % (plus ou moins leur représentation dans la population générale) si elles ne sont pas autant à posséder les qualifications requises à l'exercice dudit métier.

L'annonce de l'intention du gouvernement de mettre en place le POC en 1985 ne prévoyait pas que les contrats de construction en soient exclus¹¹. La volonté que ceux-ci soient inclus a été réitérée tout au long des travaux du Comité sur les obligations contractuelles responsable de recommander les modalités de fonctionnement du programme. Au regard de l'expérience américaine et des obligations mises en place pour forcer notamment l'embauche de travailleurs afro-américains au milieu des années 1960 sur les chantiers financés par le gouvernement, l'étude produite par le Secrétariat de la condition féminine (SCF) à la demande dudit comité était d'ailleurs univoque quant à la faisabilité, mais aussi à la pertinence d'assujettir les contrats de construction au POC : « exclure un secteur comme la construction où les femmes sont sous-représentées irait à l'encontre de l'objectif du gouvernement d'améliorer la représentativité des

¹⁰ Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest *Le Québec et les programmes d'accès à l'égalité: Un rendez-vous manqué ?*, Centre d'études ethniques des universités montréalaises (CETUM), avril 2013.

¹¹ Pauline Marois, ministre déléguée à la Condition féminine et Raynald Fréchette « Plan d'action favorisant les Programmes d'accès à l'égalité pour les femmes », mémoire au conseil des ministres (partie accessible au public), 15 octobre 1985

femmes dans les secteurs où, justement, des programmes d'accès à l'égalité seraient nécessaires pour redresser la situation. »¹²

La raison pour laquelle les contrats de construction furent exclus du POC lors de l'implantation du programme en 1988 est qu'à l'époque on ne comptait qu'une poignée de femmes détentrices d'un certificat de compétence selon l'Office de la construction du Québec (OCQ, aujourd'hui remplacée par la Commission de la Construction du Québec, CCQ), et que des modifications de ce qui était alors appelé le « Règlement de placement » devaient selon le comité être d'abord implantées afin de permettre la création d'un bassin de main-d'œuvre féminine¹³. Dans le même esprit, le Secrétariat recommandait la création d'un programme d'accès à l'égalité dans le secteur de l'éducation afin de favoriser l'accès des femmes aux programmes de formation professionnelle menant vers un métier de la construction¹⁴. L'annonce de la mise en place du POC était néanmoins explicite quant à la volonté du gouvernement d'élargir rapidement la portée du programme aux contrats de construction¹⁵.

Les travaux pour l'élargissement du POC aux contrats de la construction ont cependant piétiné dans les années suivant la mise en place du programme, malgré les sorties publiques à cet égard de la part des groupes de défense des droits des femmes au travail¹⁶. Ils furent abandonnés en 1993 à la suite du dépôt du rapport de la Commission sur la stabilisation du revenu (aussi appelé Picard-Sexton) qui recommandait la mise en place d'un programme d'accès à l'égalité pour l'industrie pour les femmes, les Autochtones et les « minorités visibles »¹⁷. Bien qu'ayant aussi fait l'objet de différents travaux de comités, cette proposition n'a jamais été rendue effective, probablement parce que les années suivantes furent cependant tumultueuses sur le plan des relations du travail dans l'industrie (abolition du décret au profit de la négociation collective, création des sous-secteurs et désassujettissement de la construction résidentielle pendant un an). On doit finalement à la ministre du Travail Louise Harel, en 1995, l'introduction des premières dispositions dans la loi R-20 obligeant la CCQ à mettre en place des mesures pour favoriser l'accès, le maintien et la représentation des femmes dans l'industrie. C'est ainsi qu'un premier PAEF a été mis en place en 1997 avec l'objectif d'atteindre « 2000 femmes pour l'an 2000 ».

¹² Anne de Billy, Agente de recherche en droit, Secrétariat à la condition féminine « Plan d'accès à l'égalité pour les femmes : "l'obligation contractuelle dans l'industrie de la construction" », 15 janvier 1986, p.11

¹³ « Rapport du Comité interministériel sur l'engagement de mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité comme condition de soumission à des contrats ou d'octroi de subvention », mai 1986.

¹⁴ Suzanne Messier du Secrétariat à la condition féminine (SCF) « Hypothèses de travail concernant la couverture de l'obligation contractuelle aux entreprises subventionnées », étude présentée au Comité de travail sur l'obligation contractuelle à sa réunion du 7 mars 1986, 3 mars 1986.

¹⁵ Gil Rémillard « L'engagement de mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité comme condition d'octroi d'un contrat du gouvernement », mémoire au conseil des ministres, Gouvernement du Québec, n.d.

¹⁶ Liza Novak et Monique Lecours « Égalité des femmes : bilan des promesses », *La Presse*, 23 septembre 1989, p. A9.

¹⁷ Laurent Picard et Jean Sexton, *Rapport de la Commission sur la stabilisation du revenu et de l'emploi des travailleurs de l'industrie de la construction*, 1990.

L'objectif du PAEF 1997-2012 ne sera atteint qu'en 2011, plus de 10 ans plus tard. Cela s'explique entre autres par le fait qu'à l'exception des mesures de promotion des emplois de l'industrie auprès des femmes, la majorité des mesures contenues dans le PAEF n'ont pas été mises en œuvre (dont une grande part des mesures de redressement). Comme le soulignera le bilan du PAEF 1997-2012 de la CCQ, les gains effectués au niveau de l'augmentation des entrées de femmes ont été « contrecarrés » par leur taux de départ important¹⁸.

À cet égard, il convient de rappeler que dans son mémoire soumis dans le cadre des consultations du projet de loi 51, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), réitérait l'absence de mesures coercitives en matière d'embauche des femmes dans l'industrie, et le fait que l'obligation d'embauche préférentielle pour les entreprises employant au moins 10 personnes contenue dans le PAEF 1997-2012 (qu'elles aient obtenu un contrat du gouvernement ou non) n'ait jamais été mise en place¹⁹. En effet, cette mesure n'a jamais été rendue effective puisque des mesures de promotion et de sensibilisation ont été privilégiées à la recommandation du Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction (CFPIC)²⁰. Comme le déplore la CDPDJ dans son mémoire, l'absence de réelles contraintes ralentit considérablement les gains que pourraient effectuer les groupes historiquement discriminés comme les femmes en matière d'égalité en emploi. Ce type d'observation, qui rappelle le rôle et l'expertise clef de la CDPDJ en matière de PAÉE, souligne la nécessité que cet organisme soit doté de pouvoirs de surveillance accrus et que son financement soit rehaussé à la hauteur de ses mandats. À l'heure actuelle, la CDPDJ ne peut que conseiller les entreprises qui sont contraintes à mettre en place un PAÉE en vertu de l'obligation contractuelle.

Pourquoi assujettir les contrats de construction au POC ?

Quarante ans après la mise en place du POC, il ne fait aucun doute que l'industrie ne peut plus « attendre » la constitution d'un bassin de main-d'œuvre féminine. À chaque année depuis la fin des années 1990, un nombre croissant de femmes intègre l'industrie. Plusieurs mesures ont en effet été mises en place dans la foulée du PAEF 1997-2012 et du PAEF 2015-2024, d'abord pour promouvoir l'industrie auprès d'elles, puis pour assouplir leurs critères d'entrée. Ces mesures ont mené à une hausse substantielle du nombre de femmes qui intègrent l'industrie chaque année. En 2023, les femmes ont compté pour près de 10 % des nouvelles entrées de main-d'œuvre, un taux historique²¹. Cependant, l'analyse des taux d'entrée et de départ révèle que 48 % de ces nouvelles entrées ne font que compenser les

¹⁸ Commission de la construction du Québec (CCQ), *Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction : bilan des mesures 1997-2012*, 24 septembre 2012, p.44.

¹⁹ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale*, mars 2024.

²⁰ Commission de la construction du Québec (CCQ), *Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction : bilan des mesures 1997-2012*.

²¹ Commission de la construction du Québec (CCQ), « Les femmes plus nombreuses dans l'industrie de la construction », 9 mars 2024. En ligne : <https://www.ccq.org/fr-CA/Nouvelles/2024/journee-des-femmes#:~:text=Les%20femmes%20plus%20nombreuses%20dans%20l'industrie%20de%20la%20construction&text=En%20cette%20Journ%C3%A9e%20internationale%20des,main%2D%C5%93uvre%20totale>

« abandons » des femmes²². Tel que le révèlent les données de la CCQ compilées depuis 1997, les femmes quittent en effet dans des proportions endémiques : en 2017, 52 % des femmes qui avaient intégré l'industrie l'avaient quitté après 5 ans, contre 32 % des hommes²³.

Avec l'adoption récente du projet de loi 51, les assouplissements qui ont permis d'augmenter la proportion de travailleuses parmi les nouvelles entrées seront étendus aux personnes dites « représentatives de la diversité de la société québécoise ». On peut donc s'attendre à ce que le bassin de personnes de minorité visible, autochtones et en situation de handicap — c'est-à-dire les trois groupes ciblés par le POC ici compris —, augmente également sensiblement. À l'instar des femmes, leur capacité à faire carrière dans l'industrie et à s'y maintenir ne peut cependant être plus incertaine.

Dans les dernières années, l'offre de contrats de construction pour les grands projets d'infrastructures a bénéficié d'une croissance d'investissements sans précédent²⁴. Tel que mis en évidence par les récents travaux d'ATF²⁵, les contrats d'envergure sont souvent assimilés à des conditions d'emploi et de travail plus avantageuses en raison de la durée des travaux et de la stabilité d'emploi qui en découle, et de l'importance des chantiers qui rend la surveillance des différents droits et protections du travail plus étroite (notamment en matière de respect des conventions collectives et de santé et sécurité du travail).

Favoriser l'embauche des femmes et des autres groupes qui font face à la discrimination en emploi dans la construction sur les grands chantiers de travaux publics permettrait de contrer les effets de la discrimination systémique qui font que 1) ces personnes cumulent une moyenne d'heures de travail dans l'industrie assujettie inférieure — en 2023, les femmes cumulaient 79 % de la moyenne des heures de celle des hommes et aucune donnée ne porte à croire que les autres groupes minoritaires ne sont pas frappés par une dynamique de discrimination similaire, et 2) l'accès aux contrats les plus intéressants de l'industrie (sur le plan de la rémunération, de la stabilité et des conditions de travail) leur est vraisemblablement entravé au profit des personnes du groupe majoritaire.

L'application du POC aux contrats de construction pourrait avoir des effets structurants pour les membres des groupes ciblés puisqu'elle viendrait contraindre les grands employeurs qui obtiennent d'importants contrats du gouvernement à implanter un PAÉE, favorisant ainsi leur accès aux emplois les plus intéressants

²² Action travail des femmes (ATF), [Le projet de loi no 51 : des solutions mal avisées qui confondent les problématiques conjoncturelles et les inégalités systémiques rencontrées par les femmes](#), Avis, mars 2024.

²³ Commission de la construction du Québec (CCQ), [Les femmes dans l'industrie de la construction - portrait statistique 2022](#)

²⁴ Gouvernement du Québec, [Plan d'action pour le secteur de la construction: Soutenir l'industrie afin de réaliser les projets d'infrastructure prioritaires pour le Québec](#), mars 2021.

²⁵ Laurence Hamel-Roy, Élise Dumont-Lagacé, et Sophie Pagarnadi, [Maintien et stabilisation des travailleuses de la construction au Québec: une industrie à la croisée des chemins](#).

de l'industrie. Ce PAÉE devrait, en conformité avec la Charte, contenir une série de mesures de redressement, d'égalité des chances et de soutien qui, de concert, auraient pour effet de soutenir et favoriser la représentativité des groupes historiquement discriminés au sein de leurs effectifs, et donc sur les chantiers d'envergure. Un tel PAÉE contiendrait des mesures et des objectifs réalistes qui découleraient d'un diagnostic et d'une évaluation continue du système d'emploi pour chacun des groupes cibles. Il s'agit de la façon la plus proactive et contraignante qui permettrait au gouvernement de forcer les employeurs qui obtiennent des contrats publics à privilégier l'embauche de main-d'œuvre issue des groupes historiquement discriminés. **Les entreprises qui embauchent déjà des personnes des groupes sous-représentés ne devraient avoir aucune difficulté à répondre aux exigences et objectifs établis ; une telle mesure pourrait donc faire boule de neige et avoir un effet d'entraînement dans toute l'industrie, convaincre les employeurs récalcitrants, et ainsi favoriser une réelle diversité sur les chantiers de construction.**

Par cohérence avec l'appareil législatif en place, **l'assujettissement des contrats de construction au POC devrait être intégré dans le *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* de la *Loi sur l'octroi des contrats publics* (C-65.1, r.5) qui est concernée par le projet de loi 62.** Des dispositions qui encadrent l'application du POC se retrouvent en effet dans trois des règlements de la *Loi sur l'octroi des contrats publics*, c'est-à-dire dans le *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics* (C-65.1, r. 2), dans le *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics* (C-65.1, r. 4) et dans le *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information* (C-65.1, r. 5.1). Chacun de ces règlements comprend une section « Programme d'accès à l'égalité » dont les articles réfèrent à la Charte des droits et libertés de la personne (Chapitre C-12). Leur libellé, plus ou moins identique, énonce les éléments susmentionnés relatifs aux critères d'application du POC, de même que le pouvoir du Conseil du Trésor d'annuler l'attestation en cas de non-respect de l'engagement. Le *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* (C-65.1, r.5) ne contient pas de telle section. **L'ajout d'une section « Programme d'accès à l'égalité » dans le *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* de la *Loi sur l'octroi des contrats publics* permettrait de rendre applicable le POC aux contrats de construction.**

Pour un POC pensé pour l'industrie

Pour avoir les effets attendus sur le rehaussement de la représentation des groupes historiquement discriminés dans l'industrie de la construction, les critères d'application du POC devraient cependant être élaborés à la lumière du fonctionnement particulier du secteur. **Comme les modalités d'application du POC sont propres à chacun des règlements, selon le type de contrat concerné, le libellé du *Règlement sur les contrats de travaux de construction***

des organismes publics devrait contenir des dispositions qui lui sont spécifiques et qui reflètent les particularités de tels contrats.

Trois éléments devraient être considérés dans l'élaboration du libellé des articles de la section « Programme d'accès à l'égalité » qui serait ajouté au règlement r.5.

1. Le nombre de personnes employées par les entreprises

Le critère du nombre de personnes qui sont employées par les entreprises qui obtiennent les contrats ou qui en sont des sous-traitants, c'est-à-dire de 100 personnes et plus, est trop restrictif pour l'industrie de la construction. Les entreprises de telle taille ne comptent en effet que pour 0,4 % des employeurs du secteur assujetti (111/27606)²⁶. Cela est notamment dû au fonctionnement particulier de l'industrie et plus particulièrement à la coexistence de nombreuses petites compagnies très spécialisées dont les mandats se succèdent sur les chantiers au fil de leur avancement.

C'est pour cette raison que le Conseil du statut de la femme (CSF) recommandait, dans le mémoire soumis dans le cadre des consultations sur le projet de loi 51, que ce critère soit abaissé aux entreprises qui emploient au moins 50 personnes²⁷. Cette recommandation s'appuie sur celles des travaux universitaires de Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest²⁸, qui recommandent de diminuer le critère du nombre de personnes employées à 50 pour tous les types de contrats. Cette recommandation ne permettrait cependant de rehausser le nombre d'employeurs de la construction potentiellement concernés qu'à 1,35 %. **Pour garantir l'effectivité du POC dans la construction, le seuil de personnes employées par les entreprises devant s'engager à mettre en place un PAÉE gagnerait donc à être évalué en prenant en compte le fait que l'écosystème de la construction est dominé par des entreprises de petites tailles.** Ce seuil devrait en outre prendre en considération l'instabilité de l'emploi dans l'industrie afin de s'appliquer en fonction du nombre de personnes qui seront à l'emploi des entreprises contractantes pour la réalisation des travaux, et non qui sont à son emploi au moment de la soumission.

2. Le montant des contrats

Quant au montant des contrats assujettis au POC, ce critère pourrait, dans la foulée, aussi faire l'objet d'une réflexion. Le POC s'applique en effet aussi aux sous-traitants des entreprises qui obtiennent des contrats avec le gouvernement, mais seulement si leurs contrats sont de 100 000 \$ et plus. Cependant, les travaux de construction reposent souvent sur des chaînes de sous-traitance complexes

²⁶ Commission de la construction du Québec, « Nombre d'employeurs par secteur selon le nombre de salariés, 2023 », Statistiques annuelles. En ligne : https://www.ccq.org/-/media/Project/Ccq/Ccq-Website/PDF/Recherche/StatistiquesHistoriques/2023/B3.pdf?rev=862946df28e2446c94486a48b2372692&sc_lang=fr-CA

²⁷ Conseil du statut de la femme (CSF), [Pour l'embauche et la rétention de femmes dans le secteur de la construction](#), Commentaires sur le projet de loi no 51 Loi modernisant l'industrie de la construction, mars 2024.

²⁸ Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest, [Le Québec et les programmes d'accès à l'égalité: Un rendez-vous manqué ?](#).

qui ont pour effet de fractionner et multiplier les contrats qui mènent à la réalisation d'infrastructures majeures.

Il y a donc lieu de réévaluer le seuil des montants des contrats en vertu desquels celles-ci doivent s'engager à implanter un PAÉE puisqu'il serait contre-productif d'encourager le morcellement des contrats en permettant aux entreprises qui obtiennent de plus petits sous-contrats de se dégager de leurs engagements en matière d'égalité.

3. La présence d'entreprises étrangères

Ces dernières années, l'on a vu différents consortiums occuper une place croissante dans l'industrie de la construction, dont certains composés d'investisseurs étrangers. Composé d'entreprises du Royaume-Uni, de l'Espagne, du Canada et de la France, le consortium CHUM collectif qui a obtenu le contrat de construction du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) en 2011 en est un exemple important.

La composition internationale des consortiums qui obtiennent d'importants contrats de la part du gouvernement québécois ne devrait cependant pas être un frein à l'application du POC dans l'industrie de la construction. Cette considération était partagée par le Secrétariat du Conseil du trésor, qui avait pris soin de préciser dès 1985 que l'exclusion des entreprises étrangères ne devrait « pas avoir pour conséquence d'ouvrir les marchés québécois à des fournisseurs étrangers qui profiteraient ainsi de l'absence d'obligations contractuelles en regard du programme d'accès à l'égalité. »²⁹ C'est d'ailleurs dans cet état d'esprit que le POC prévoit que les entreprises canadiennes qui obtiennent des contrats publics avec le gouvernement québécois doivent faire la démonstration qu'elles se sont pliées aux exigences en matière d'accès à l'égalité qui sont en vigueur dans leur province ou territoire.

Il est important que la composition internationale des consortiums qui obtiennent des contrats publics ne vienne pas subordonner les engagements en matière d'accès à l'égalité en emploi auxquelles sont contraintes les entreprises québécoises et canadiennes, et particulièrement de celles qui obtiennent des contrats de sous-traitance. Considérant que ces entreprises font affaire avec des contractants qui embauchent des travailleurs et travailleuses locaux, il serait en effet incohérent que la participation d'investisseurs étrangers à titre de promoteurs et de développeurs de projet vienne court-circuiter l'application du POC à leurs sous-traitants.

Enfin, l'assujettissement des contrats de construction des compagnies ayant obtenu d'importantes subventions pour venir s'implanter au Québec pourrait faire

²⁹ Secrétariat du Conseil du trésor, « Obligations contractuelles visant à favoriser les programmes d'accès à l'égalité », document préparé à l'occasion de la tenue de la Commission parlementaire des institutions sur le projet de Règlement sur les programmes d'accès à l'égalité », 3 novembre 1985, p.3

l'objet d'une réflexion conséquente. Pensons au cas de *Northvolt* qui a reçu 236 millions de dollars en argent public du gouvernement provincial sous forme de subvention pour la construction de ses installations³⁰. Dans l'esprit du POC, les compagnies de construction qui obtiennent des contrats avec les entreprises qui reçoivent de tels financements devraient donc être assujetties aux mêmes conditions que celles qui obtiennent des contrats directement du gouvernement.

Conclusion

L'application du POC à la construction nécessite certaines modifications à la *Loi sur les contrats des organismes publics* (C-65.1) dont fait principalement l'objet du projet de loi 62. Bien que le projet de loi 62 vise principalement à introduire de nouvelles procédures de concertations et d'appels d'offres, il constitue une occasion incontournable pour réitérer — et surtout rendre effectif — le droit à l'égalité en emploi et la préséance que celui-ci devrait avoir sur les considérations économiques qui seront à l'étude. C'est en effet dans les règlements de cette loi que sont contenues les dispositions d'application du POC, et implicitement l'exclusion des travaux de construction de ses contraintes contractuelles.

L'assujettissement de la construction au POC dans une formule adaptée à l'industrie de la construction pourrait encourager les entreprises du secteur à poursuivre leurs efforts d'embauche auprès des femmes ainsi que des autres groupes ciblés par le POC, et convaincre celles qui n'ont pas encore agi en ce sens de le faire afin de pouvoir obtenir des contrats avec le gouvernement. En effet, l'introduction d'obligations contractuelles spécifiques à l'industrie de la construction — en matière de taille des entreprises, de chaînes de sous-traitance et de relations avec l'État en matière de financement et de subventions — permettrait d'obliger les employeurs de la construction à adopter des pratiques de dotation de personnel justes, sous peine de sanctions en cas de non-conformité. Un tel assujettissement de la construction au POC constituerait alors un levier d'action effectif qui permettrait au gouvernement d'agir de façon systémique sur le secteur tout en favorisant l'accès des individus susceptibles d'être victimes de discrimination aux emplois les plus stables de l'industrie.

L'ajout d'une section « Programme d'accès à l'égalité » dans le *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* de la *Loi sur l'octroi des contrats publics* permettrait de rendre applicable le POC aux contrats de construction. Comme les modalités d'application du POC sont propres à chacun des règlements, selon le type de contrat concerné, le libellé du *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* devrait contenir des dispositions qui lui sont spécifiques et qui reflètent les particularités de tels contrats.

Il est temps de rendre conforme le PAEF aux dispositions de la Charte, et de mettre en place des mesures de redressement coercitives et structurantes. Avec

³⁰ Julien Arsenault, « [Northvolt : qu'est-ce qui sera subventionné ?](#) », *La Presse*, Affaires, 4 mars 2024.

l'application du POC aux contrats de constructions, les femmes, les personnes de minorité visible, les personnes autochtones et les personnes handicapées pourront ainsi bénéficier directement de mesures pensées à l'aulne des spécificités qui les concernent et ainsi espérer accéder à une réelle égalité en emploi dans l'industrie.

Les travaux qui seraient assujettis au POC sont financés par les contribuables, qui s'attendent certainement à ce que les valeurs d'inclusion et d'égalité (notamment entre les hommes et les femmes) précèdent certaines injonctions économiques si l'on suit le raisonnement des différentes législations adoptées dans les dernières années. Aucune raison ne justifie que les chantiers de construction soient exemptés des exigences sociétales auxquelles peuvent s'attendre les Québécois et Québécoises.

Sources citées

« [La Coalition québécoise pour les femmes dans la construction interpelle le gouvernement pour mettre en place des mesures contraignantes pour l'accès et le maintien des travailleuses sur les chantiers de construction du Québec](#) », communiqué de presse, 13 décembre 2012.

« Programme d'accès à l'égalité », Secrétariat du Conseil du trésor. En ligne : <https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/cadre-normatif-de-la-gestion-contractuelle/autres-exigences/programme-dacces-a-legalite/>

« Programme d'obligation contractuelle Égalité en emploi », Gouvernement du Québec. En ligne : https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/form_prog_egalite_emp_loi.pdf

« Rapport du Comité interministériel sur l'engagement de mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité comme condition de soumission à des contrats ou d'octroi de subvention », mai 1986.

Action travail des femmes (ATF), [Le projet de loi no 51 : des solutions mal avisées qui confondent les problématiques conjoncturelles et les inégalités systémiques rencontrées par les femmes](#), Avis, mars 2024.

Julien Arsenault, « [Northvolt : qu'est-ce qui sera subventionné ?](#) », *La Presse*, Affaires, 4 mars 2024.

Anne de Billy, Agente de recherche en droit, Secrétariat à la condition féminine « Plan d'accès à l'égalité pour les femmes : "l'obligation contractuelle dans l'industrie de la construction" », 15 janvier 1986, p.11

Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest [Le Québec et les programmes d'accès à l'égalité : Un rendez-vous manqué ?](#), Centre d'études ethniques des universités montréalaises (CETUM), avril 2013.

Commission de la construction du Québec (CCQ), [Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction : bilan des mesures 1997-2012](#), 24 septembre 2012, p.44.

Commission de la construction du Québec (CCQ) [Agir pour une mixité réelle en chantier : une responsabilité partagée — Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction 2015-2024](#).

Commission de la construction du Québec (CCQ) [Bilan annuel 2018 du Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction 2015-2024](#), 2018.

Commission de la construction du Québec (CCQ), [Les femmes dans l'industrie de la construction — portrait statistique 2022](#)

Commission de la construction du Québec (CCQ), « Les femmes plus nombreuses dans l'industrie de la construction », 9 mars 2024. En ligne : <https://www.ccq.org/fr-CA/Nouvelles/2024/journee-des-femmes#:~:text=Les%20femmes%20plus%20nombreuses%20dans%20l'industrie%20de%20la%20construction&text=En%20cette%20Journ%C3%A9e%20internationale%20des,main%2Dd'%C5%93uvre%20totale>

Commission de la construction du Québec, « Nombre d'employeurs par secteur selon le nombre de salariés, 2023 », Statistiques annuelles. En ligne : https://www.ccq.org/-/media/Project/Ccq/Ccq-Website/PDF/Recherche/StatistiquesHistoriques/2023/B3.pdf?rev=862946df28e2446c94486a48b2372692&sc_lang=fr-CA

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec : bilan et perspectives*, décembre 1998.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), [Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale](#), mars 2024.

Conseil du statut de la femme (CSF), *Intégrer les femmes aux grands choix économiques, sociaux et environnementaux : les défis du 2e plan d'action de la Politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes*, 2011, p. 84.

Conseil du statut de la femme (CSF), [Pour l'embauche et la rétention de femmes dans le secteur de la construction](#), Commentaires sur le projet de loi no 51 Loi modernisant l'industrie de la construction, mars 2024.

Gouvernement du Québec, [Plan d'action pour le secteur de la construction : Soutenir l'industrie afin de réaliser les projets d'infrastructure prioritaires pour le Québec](#), mars 2021.

Laurence Hamel-Roy, Élise Dumont-Lagacé, et Sophie Pagarnadi, [Maintien et stabilisation des travailleuses de la construction au Québec : une industrie à la croisée des chemins](#), Action travail des femmes (ATF), mars 2023.

Laurence Hamel-Roy, Katia Atif et Élise Dumont-Lagacé « [Des mesures de diversité qui tombent à plat et rien de plus pour les femmes avec le PL51](#) », *Le Devoir*, Idées, 24 février 2024.

Pauline Marois, ministre déléguée à la Condition féminine et Raynald Fréchette « Plan d'action favorisant les Programmes d'accès à l'égalité pour les femmes », mémoire au conseil des ministres (partie accessible au public), 15 octobre 1985

Suzanne Messier du Secrétariat à la condition féminine (SCF) « Hypothèses de travail concernant la couverture de l'obligation contractuelle aux entreprises subventionnées », étude présentée au Comité de travail sur l'obligation contractuelle à sa réunion du 7 mars 1986, 3 mars 1986.

Liza Novak et Monique Lecours « Égalité des femmes : bilan des promesses », *La Presse*, 23 septembre 1989, p. A 9.

Laurent Picard et Jean Sexton, *Rapport de la Commission sur la stabilisation du revenu et de l'emploi des travailleurs de l'industrie de la construction*, 1990.

Gil Rémillard « L'engagement de mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité comme condition d'octroi d'un contrat du gouvernement », mémoire au conseil des ministres, Gouvernement du Québec, n.d.

Secrétariat du Conseil du trésor, « Obligations contractuelles visant à favoriser les programmes d'accès à l'égalité », document préparé à l'occasion de la tenue de la Commission parlementaire des institutions sur le projet de Règlement sur les programmes d'accès à l'égalité », 3 novembre 1985, p.3