

Position de MEQ sur les consultations sur le secteur de la construction

## *Favoriser l'efficiency et la transparence*

Juin 2011

REPRÉSENTATION POLITIQUE / INFORMATION STRATÉGIQUE / OCCASION D'AFFAIRES / MEILLEURES PRATIQUES / RÉSEAUTAGE

<b>Introduction</b> .....	p. 1
<b>Première partie</b> .....	p. 2
Le secteur de la construction : entre efficiency et rigidité	
<b>Deuxième partie</b> .....	p. 5
Assujettissement des travaux de machinerie de production à la Loi R-20 : une injustice économique	
<b>Troisième partie</b> .....	p. 7
Recommandations de MEQ sur le fonctionnement de l'industrie de la construction	
<b>Conclusion</b> .....	p. 10

**Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ)**, une organisation sans but lucratif, est une association dont la mission est d'améliorer l'environnement d'affaires et d'aider les entreprises manufacturières et exportatrices à être plus compétitives sur les marchés locaux et internationaux grâce à son leadership, à son expertise, à son réseau et à la force de ses membres. Les cinq piliers de son action sont : représentation politique, information stratégique, occasions d'affaires, meilleures pratiques et réseautage.

MEQ, est une division de Manufacturiers et exportateurs du Canada (MEC), la plus importante association commerciale et industrielle au pays fondée en 1871.

### **Introduction**

L'intervention de Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ) dans le cadre des consultations sur le secteur de la construction est motivée par :

- l'importance névralgique du secteur de la construction dans l'économie, notamment en ce qui concerne les investissements initiaux et les infrastructures de transport ;
- les perspectives de développement attendues avec le Plan Nord et le rôle de l'industrie de la construction dans sa réalisation ;
- l'actualité qui a marqué l'industrie au cours des dernières années et l'importance de regagner et consolider la confiance des observateurs et des investisseurs ; et
- le dossier sur l'assujettissement de la machinerie de production dont l'issue aura un effet majeur sur la propension à investir des entreprises manufacturières.

Notre intervention n'est pas basée sur une expertise particulière sur le fonctionnement de l'industrie de la construction.

En tant que représentants des manufacturiers et des exportateurs du Québec, il nous apparaît néanmoins essentiel d'inscrire dans les débats le point de vue de nos membres qui subissent des pressions concurrentielles venant de partout dans le monde et dont le secteur de la construction est relativement affranchi puisqu'il bénéficie d'un cadre de fonctionnement extrêmement réglementé. La première partie de nos commentaires soulignera l'interaction entre le secteur de la construction et le reste de l'économie québécoise. En seconde partie, la problématique du dossier de l'assujettissement de la machinerie de production sera brièvement décrite. En troisième partie, nous répondrons spécifiquement aux questions énoncées dans les documents de consultations.

## **Première partie**

### **Le secteur de la construction : entre efficience et rigidité**

L'industrie de la construction au Québec est bien organisée mais ce niveau d'organisation peut être une source de rigidité et n'est pas nécessairement gage d'efficience économique dans la mesure où le cadre réglementaire entrerait en contradiction avec certains impératifs économiques. En effet, entre régulation législative et mécanismes de marché, il y a un fragile équilibre dont le respect est garant de l'« intelligence » de nos réglementations et du dynamisme de notre économie. L'épineux dossier de l'assujettissement des travaux de machinerie de production à la loi R-20 montre de manière éloquente les risques d'une réglementation dont les débordements brimeraient la compétitivité de l'économie en limitant la possibilité pour les donneurs d'ouvrage de faire affaires avec les entreprises de leur choix. Nous y reviendrons.

Nous ne remettons pas en cause la nécessité d'organiser de manière particulière le fonctionnement du secteur de la construction comme cela se fait d'une manière ou d'une autre dans la plupart des économies développées. Néanmoins, en aucun cas, la nécessaire coordination réglementaire d'une industrie doit se traduire par une institutionnalisation prenant les accents d'une monopolisation des relations industrielles et balayant de ce fait les forces vives des mécanismes de marché.

En effet, la loi R-20, fruit de nombreux débats qui ont animé les dernières décennies, se traduit aujourd'hui par un degré de coordination qui semble placer l'industrie de la construction dans une position affranchie des mécanismes de marché et totalement dépendante d'une démarche réglementaire. Le dossier de la machinerie de production reflète parfaitement bien pourquoi les ambitions d'une trop grande réglementation ou d'une réglementation mal avisée peuvent mener à des situations qui sont en contradictions avec le développement économique.

Bien que les consultations sur l'industrie de la construction cherchent à réviser l'encadrement global de l'industrie et que le dossier de la machinerie de production constitue un enjeu très spécifique, ce dernier fait nettement écho aux interrogations posées aujourd'hui sur les modalités de fonctionnement de l'industrie de la construction. De manière générale, nous croyons qu'il est fondamental que la structure organisationnelle du secteur de la construction et les relations de travail dans ce secteur puissent contribuer au développement économique du Québec et non pas, au contraire, exercer un frein à ce développement.

### **Le secteur de la construction n'est pas un secteur isolé des autres**

L'intérêt de ces consultations n'est en effet pas sans lien avec les nouvelles réalités du développement économique au Québec qui se traduisent par une intensification de la concurrence internationale et par l'absolue nécessité de développer une véritable culture de productivité et de performance, quel que soit le secteur d'activité. Bien que cette nécessité soit maintenant reconnue, elle ne l'est pas systématiquement lorsqu'il s'agit de traiter des questions relatives aux relations de travail.

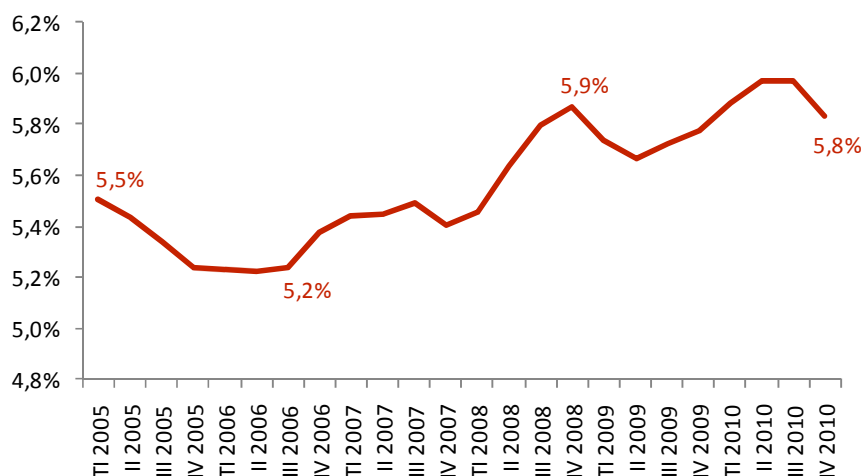
Dans ce contexte, MEQ aimerait souligner que ces consultations organisées par le Ministère du Travail sont tout à fait bienvenues. À l'heure des grands changements, il est temps de poser l'ensemble des cartes sur table et de s'interroger sur les mécanismes qui régissent cette industrie dont l'importance dans l'économie québécoise dépasse, d'ailleurs, largement son poids dans le PIB. En effet, l'avenir économique du Québec, qu'il se construise par l'installation d'une nouvelle usine, par des projets de développement urbain ou encore par le développement du Nord du Québec, passe d'une manière ou d'une autre par des travaux de construction. Le secteur de la construction, malgré une concurrence a priori locale, n'est pas exempté des exigences de la mondialisation. Le secteur de la construction, dans son dynamisme et son fonctionnement, a un impact direct sur l'attractivité du Québec pour les investisseurs étrangers.

Ceci dit, la participation de MEQ dans le cadre de ces consultations est l'occasion de souligner le fait que l'importance économique du secteur de la construction ne lui confère pas de quelconques privilèges mais, au contraire, de grandes responsabilités, responsabilités qui passent par l'intégrité de son fonctionnement et la qualité de ses relations avec le reste de l'économie.

Le secteur de la construction occupe en effet près de 6 % de l'emploi et du PIB au Québec. Il s'agit d'une proportion énorme et cette part a été croissante au cours des dernières années sous l'impulsion d'une activité très solide. Un travailleur sur vingt est directement concerné par ces consultations.

## Produit intérieur brut du secteur de la construction, Québec

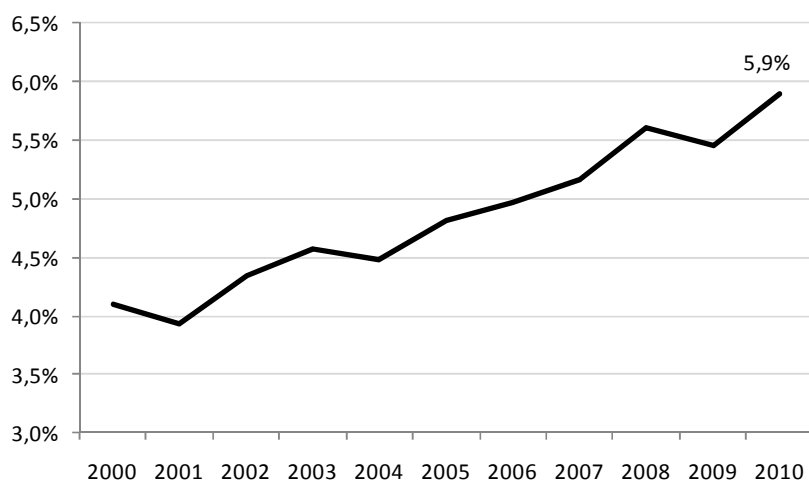
Part dans le total de l'économie québécoise, en %



Source : Statistique Canada

## Emplois dans le secteur de la construction

Part dans le total de l'emploi au Québec, en %



Source : Statistique Canada

## Pour en finir avec les débats à perpétuité

Les documents de consultations ont brièvement mis en évidence le fait que les mêmes questions sont posées sur le fonctionnement de l'industrie de la construction depuis maintenant plus de 30 ans.

L'historique réglementaire du secteur de la construction est relativement lourd mais n'a pas permis de régler un ensemble de problèmes propres à son fonctionnement. Les questions et les problèmes que l'on cherche aujourd'hui à résoudre ont en effet déjà fait l'objet de recommandations dans plusieurs rapports au fil des ans.

Ces consultations proposent une remise en question de la manière dont sont coordonnées les relations de travail dans le secteur de la construction. Du fait de la dimension humaine des relations de travail, les débats sont toujours animés d'une grande sensibilité. Il convient néanmoins de rappeler que la dimension humaine des relations de travail n'est aucunement en opposition avec les impératifs de performance économique. L'enjeu n'est pas de mettre en opposition ces deux aspects, mais de trouver la zone d'équilibre dans laquelle les acteurs économiques peuvent s'approprier la problématique de création de richesse pour le bénéfice de tous. Si, pour plusieurs bonnes raisons, le Québec a jugé opportun de régir le secteur de la construction par le biais d'une loi particulière, cette loi ne doit pas nuire au dynamisme du marché du travail et à celui de l'économie et il faut donc garder en tête que ce mode d'organisation du secteur de la construction ne l'isole pas du reste de l'économie et de ses nécessités. Plusieurs pourraient croire qu'il s'agit là d'une évidence mais, par exemple, le dossier de la machinerie de production nous montre comment le fonctionnement de l'industrie de la construction peut s'inscrire en contradiction aberrante avec l'intérêt économique du Québec.

## **Deuxième partie**

### **Assujettissement des travaux de machinerie de production à la loi R-20 : une injustice économique**

Les particularités du secteur de la construction ont historiquement justifié l'intérêt de conventions collectives adoptées à l'échelle de l'industrie. Au Québec, il semble que la coordination des relations de travail ait pris une place tellement importante que l'influence légitime des mécanismes de marché est parfois perdue de vue. Nous pensons qu'une culture de la sur-réglementation déresponsabilise le secteur de la construction et mène par exemple aux revendications syndicales d'assujettissement des travaux de machinerie de production. La gouvernance et le fonctionnement du secteur de la construction doivent impérativement éviter ce genre de situation. Comment expliquer que l'on puisse envisager que le secteur de la construction obtienne une exclusivité sur des travaux de machinerie de production par voie législative lorsque leur offre et leur expertise sont non-conformes dans bien des cas aux besoins des donneurs d'ordre ? MEQ s'oppose radicalement à l'assujettissement des travaux de machinerie de production à la loi R-20. Nous recommandons le libre-choix des donneurs d'ouvrage en ce qui a trait au recours aux entreprises du secteur de la construction ou à des sous-traitants hors-construction pour la

réalisation des travaux de machinerie de production. Nous croyons utile de rappeler brièvement notre position dans ce dossier :

### **Le contexte**

Avant 2003, le champ d'application de la loi R-20 touche les travaux réalisés par les employés de la construction et les travaux de machinerie assimilables à des travaux de génie-civil. Sont alors exclus les travaux effectués par les salariés des entreprises utilisatrices de machines, les fabricants des machines, et les travaux confiés à des sous-traitants spécialisés en installation. Avec le règlement de 2003, l'assujettissement a été redéfini : les travaux d'entretien (maintien en bon état (préventifs)) sont assujettis en fonction du statut de l'employeur tandis que les travaux d'installation et de réparation (remise en bon état (curatifs)) sont assujettis en fonction de deux principaux critères : une expertise professionnelle principalement issue de l'industrie de la construction et, en plus pour les réparations, un nombre minimal de 40 salariés de la construction pour les réaliser. Les zones grises du règlement de 2003 ont mené à différentes décisions jurisprudentielles au cours des dernières années qui ont été en défaveur de l'assujettissement. Ces décisions ont généré une incertitude quant à l'application du règlement. Le rapport Mireault d'août 2010 cherchait à clarifier le champ d'application du règlement.

### **La proposition du rapport Mireault**

1. Un assujettissement des travaux de machinerie pour tous projets d'installation (bâtiments neufs, agrandissement et modification structurale, redémarrage d'usines et projets assimilable à des ouvrages de génie civil).
2. Un assujettissement des travaux de machinerie pour les projets de réparation dans le cas de l'industrie lourde, pour les projets impliquant des coûts sous assujettissement de 2 millions de dollars et pour lesquels les arrêts sont non planifiés ou planifiés lorsqu'il s'agit de moderniser ou d'augmenter les capacités.

### **Rapport Mireault : un assujettissement élargi par rapport au règlement de 2003 et toujours beaucoup d'ambiguïté réglementaire**

- La notion d'expertise serait exclue des critères d'assujettissement. Tout projet d'installation dans le cas de bâtiments neufs, d'agrandissement, de redémarrage d'usine et de projets assimilables à un ouvrage de génie civil serait assujetti. Le règlement de 2003 prévoyait une réserve à cet assujettissement en fonction du recours à une expertise principalement issue du secteur de la construction. Cette réserve est exclue dans le rapport Mireault. L'assujettissement est donc a priori élargi dans le cas des installations.

- Le rapport propose une distinction entre les notions de réparations et d'entretien mais nous n'y voyons aucune différence avec le règlement de 2003. Dans le cas des réparations (curatif), le rapport semble remplacer le critère d'expertise par celui de l'appartenance des donneurs d'ordre à l'industrie lourde, ce qui pourrait mener à un élargissement de l'assujettissement pour certaines entreprises. Aussi, la définition d'industrie lourde nous semble arbitraire et, d'un secteur assujetti à un secteur non assujetti, risque de contredire le principe des «travaux similaires» et d'augmenter l'ambiguïté du règlement.
- Le critère d'assujettissement de 40 employés et plus contenu dans le règlement 2003 est remplacé par celui de coûts de travaux de machinerie sous assujettissement supérieurs à 2 millions de dollars. L'établissement d'un seuil monétaire va exclure à ses frontières des «travaux similaires». Dans une fourchette proche de 2 millions de dollars, certaines entreprises ne seront pas assujetties tandis que d'autres, pour des «travaux similaires», verront le coût de leurs travaux gonflés par le recours au secteur de la construction, ce qui peut s'avérer injuste sur le plan de la concurrence. Par ailleurs, l'assujettissement dépendra d'une estimation des coûts de réparation, cette estimation pouvant faire l'objet de tractations, de débats ou de tracasseries administratives non-productives.

### **L'enjeu : un frein à la croissance des entreprises manufacturières**

Le secteur manufacturier doit s'inscrire dans une dynamique d'investissements massifs et un processus de modernisation continu. Il faut éliminer les contraintes inutiles et négatives à l'investissement. Concrètement, l'assujettissement des travaux de machinerie de production à la loi R-20 revient à transférer obligatoirement, à coûts supérieurs, les travaux de machinerie de production des donneurs d'ordres manufacturiers au secteur de la construction, au détriment d'un ensemble d'entreprises sous-traitantes hors-construction. L'assujettissement de la machinerie de production irait à l'encontre d'impératifs économiques de flexibilité et de compétitivité et n'offrirait aucune solution viable et durable aux entreprises manufacturières.

### **Troisième partie**

#### **Recommandations de MEQ sur le fonctionnement de l'industrie de la construction**

##### **L'amélioration de la gouvernance de la CCQ**

À la base de notre position se trouve le souhait de voir l'industrie de la construction s'écarter d'arbitrage politique et de se rapprocher d'une organisation et d'une gouvernance reconnaissant les principes économiques de base d'efficacité et de transparence.

La clarté avec laquelle est coordonnée l'industrie de la construction est cruciale étant donné les événements qui ont marqué l'actualité au cours des dernières années. Du fait du caractère névralgique du secteur de la construction dans l'économie, les ajustements réglementaires devront rassurer observateurs et investisseurs quant à la détermination du gouvernement de reprendre les rennes et de replacer le secteur dans une dynamique d'efficacité et de transparence.

Un des éléments fondamentaux qui sous-tend l'organisation du secteur de la construction au Québec est la centralisation du système à travers la CCQ dont le fonctionnement est marqué par une tradition forte de paritarisme entre les syndicats et les associations d'employeurs dans le secteur de la construction. Or, cette forte centralisation de la coordination de l'industrie, associée au paritarisme, place foncièrement la CCQ dans la position inconfortable d'être à la fois juge et partie.

En outre, cette tendance à la centralisation doublée de la tradition de paritarisme implique de longs débats et, du fait du nécessaire consensus, peut produire des décisions dommageables car elles reposent sur les rapports de force entre les parties et non pas sur des principes économiques. L'assujettissement de la machinerie de production à la loi R-20 est un exemple parfait de règlements ambigus et impropres aux intérêts généraux du Québec. Il est aussi l'exemple parfait pour montrer comment la CCQ peut se trouver dans des situations difficiles d'interprétation de la loi et de la jurisprudence.

Le document de consultation reconnaissait la situation particulière des donneurs d'ordre dont certains travaux de construction peuvent s'avérer assujettis à la loi R-20 sans qu'ils soient représentés dans les instances de la CCQ ou à la table de négociations lors de la signature des conventions collectives. Cet état de fait impose alors à des entreprises manufacturières une structure, des manières de faire et des coûts supplémentaires qu'elles n'ont pas négociés. La situation doit être corrigée. Néanmoins, le problème des donneurs d'ordre n'est pas tant leur absence au conseil d'administration de la CCQ ou lors des négociations, que l'assujettissement comme tel de leurs travaux de machinerie de production à la loi R-20.

### **Placement de la main-d'œuvre**

À notre avis, le placement de la main-d'œuvre doit rester éloigné des organisations syndicales car l'organisation du placement manque alors de neutralité et génère des comportements ou des effets potentiellement indésirables tant sur les travailleurs que pour les employeurs.

Une organisation de placement centrale et neutre nous semble l'option préférable pour assurer la liberté syndicale, pour faciliter la vie des « offreurs » d'emplois mais aussi pour

permettre la mise en place d'un fichier central qui devrait faciliter une meilleure information sur le marché du travail dans le secteur de la construction. Les problèmes récurrents pour les régions éloignées des grands centres pour trouver du personnel qualifié devraient également être atténués avec une approche plus centralisée. De plus, le service de placement syndical constitue une offre qui peut, en principe, influencer l'adhésion à un syndicat plutôt qu'à un autre, brimant dans une certaine mesure le libre-choix des travailleurs quant à leur adhésion syndicale.

Bien que nous n'ayons pas validé leur intérêt à le faire, le placement pourrait également être mené par les organisations patronales dans le secteur de la construction qui présentent l'avantage d'être plus proches des besoins des employeurs. Il est possible que cela permette un meilleur fonctionnement du marché du travail dans le secteur de la construction mais la difficulté de centraliser l'information pourrait demeurer sous un tel régime et nuire à l'efficacité du processus.

### **Système de votation et régime de négociation des conventions collectives**

L'adhésion obligatoire à un syndicat constitue en soi une faille à la liberté syndicale qu'il faut observer avec beaucoup d'attention. Si les conventions collectives sont appliquées à tous et que les coûts des négociations doivent être partagés par tous, il nous apparaît essentiel de mettre en place des mécanismes qui assurent le plein choix des travailleurs en matière d'adhésion syndicale.

L'annulation de la présomption de vote est une recommandation faite par plusieurs observateurs depuis plusieurs années. MEQ réitère aujourd'hui l'importance de mettre en application cette recommandation car elle rend potentiellement le secret de vote invalide.

Le pluralisme syndical est fragilisé lorsque les négociations sont systématiquement menées par les mêmes syndicats et que d'autres ne sont pas inclus dans les discussions. Dans une industrie comptant autant de travailleurs, l'efficacité des processus de négociation dépend aussi de l'unité syndicale. Entre le principe du pluralisme syndical et l'importance de l'unité syndicale lors des négociations, il faut trouver les moyens d'ouvrir les débats à l'ensemble des parties prenantes et de faciliter les processus. L'indépendance de la ratification des clauses sectorielles vis-à-vis de la ratification des clauses communes nous semblent une des avenues à privilégier afin de répondre à certaines critiques du système actuel. Cela pourrait être intéressant d'ailleurs autant pour les syndicats que les associations patronales.

## **Mécanismes de révision de la juridiction des métiers et qualification de la main-d'œuvre**

La question de la polyvalence nous semble cruciale et le système actuel qui prévaut dans le secteur de la construction encourage largement le cloisonnement des métiers. D'abord le nombre de métiers de la construction réglementés au Québec dépasse largement celui des autres provinces comme l'Ontario et le processus de qualification pour ces différents métiers est parfois jugé long et fastidieux. Le tout génère des conflits sur la répartition des travaux et une polyvalence difficilement possible.

Dans le contexte de pénurie de main-d'œuvre et dans le contexte particulier des régions, l'assouplissement de la juridiction des métiers et des processus de qualification est indispensable. Cela ne signifie par qu'il faille renoncer à un niveau élevé de qualification mais il y a très certainement des moyens de réduire les détours inutiles à la qualification et d'améliorer les possibilités de polyvalence.

Le fait que les litiges sur le partage des tâches aient souvent lieu entre des travailleurs de syndicats différents nous indique comment le fonctionnement du secteur de la construction soutient les rivalités intersyndicales au lieu d'être au service du dynamisme du secteur.

Nous estimons que la juridiction des métiers doit être révisée afin de mieux répondre non seulement aux besoins des employeurs mais aussi des travailleurs.

## **Conclusion**

La mise en place de nouvelles conditions favorables à un fonctionnement stable et propre au développement harmonieux de l'industrie de la construction ne peut pas attendre. Tout en saluant la tenue de ces consultations, il faut constater pour commencer que les thèmes retenus pour la discussion concernent des questions de base qui font l'objet de recommandations depuis maintenant plusieurs décennies. Nous espérons que le gouvernement prendra à très court terme des décisions assez fermes pour que ces questions trouvent des réponses durables et surtout conformes à des principes économiques d'efficacité et de transparence.

Le positionnement récent de MEQ sur le dossier de l'assujettissement de la machinerie de production n'est pas sans lien avec son intervention dans le cadre de ces consultations et nous espérons avoir éclairé le ministère du Travail sur la manière avec laquelle l'encadrement actuel des relations de travail dans le secteur de la construction peut pénaliser le reste de l'économie québécoise. Nous espérons également que nos recommandations trouveront un écho favorable dans la modernisation envisagée du fonctionnement de l'industrie de la construction.