



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

Propositions pour améliorer le fonctionnement de l'industrie de la construction au Québec

Février 2014

L'industrie de la construction comme facteur de croissance économique.

Le secteur de la construction est un élément important de la compétitivité de l'économie. La capacité de réaliser des projets d'investissement conformes au devis à un coût concurrentiel, dans les délais prévus et à la satisfaction de l'investisseur est un déterminant de la capacité d'une région à supporter les entrepreneurs locaux et à attirer des investisseurs étrangers. Les investissements sont le moteur de la création de richesse dans une société. Or au Québec, l'industrie de la construction souffre de nombreux problèmes structurels qui découlent de l'intervention excessive de l'État dans ce secteur¹.

Règlementation de l'industrie de la construction au Québec

L'industrie de la construction au Québec est la plus réglementée en Amérique du Nord et son mode de fonctionnement est aussi unique. L'État oblige les employeurs à n'embaucher que des travailleurs membres d'un des cinq syndicats reconnus. Les entrepreneurs regroupés dans une association doivent négocier avec ces syndicats des conventions collectives qui s'appliquent à l'ensemble de l'industrie partout au Québec, pour toutes les entreprises quelque soit leur taille, leur région d'activité ou toute autre spécificité.

On est ainsi en présence d'un monopole bilatéral avec le patronat d'un côté et les syndicats de l'autre et ce type d'organisation ne peut pas produire de solution de marché, mais plutôt une solution politique qui dépend des forces relatives en présence. On a quelque peu assoupli cette structure de négociation avec la reconnaissance de cinq secteurs d'activité comme le résidentiel léger, résidentiel lourd, génie civil et voirie, industriel, et finalement, institutionnel/commercial. Cette organisation du marché permet de tenir compte davantage des réalités économiques, mais il reste que ce ne sont pas les forces de marché comme on l'entend généralement qui vont permettre de régler un conflit. Ainsi, en haute conjoncture, les syndicats sont en mesure de paralyser un ou plusieurs des cinq secteurs de l'industrie et obtenir des conditions de travail déconnectées de la réalité économique.

Il n'est donc pas étonnant que l'État doive intervenir par des lois spéciales pour mettre fin à un conflit de travail dans la construction puisque les mécanismes qu'il lui-même crée ne produisent pas de solutions économiques.

Par ailleurs, cette cartellisation du secteur favorise des activités non concurrentielles chez les syndicats et les entrepreneurs. La main mise des syndicats sur l'offre de travailleurs favorise les jeux d'influence et les chasses gardées comme le placement syndical des travailleurs l'a démontré. Du côté patronal, les règles du jeu fixées par l'État peuvent inciter les entrepreneurs à des formes de collusion puisqu'avec la même convention collective appliquée à l'ensemble d'un secteur, ils ne maîtrisent pas tous les facteurs pouvant agir sur leur compétitivité.

¹ On retrouvera les principales données d'activité de l'industrie de la construction à l'annexe 1.

Mesures pour alléger la réglementation, politisation de l'industrie et résistance syndical au changement

En 1993 le gouvernement libéral adopte une mesure visant à soustraire la construction résidentielle de petite taille à la réglementation de l'industrie. On aurait ainsi un sous-secteur plus concurrentiel qui aurait pu permettre de réduire les coûts de construction des maisons à l'avantage des consommateurs. En campagne électorale en 1994, J.Parizeau promet d'éliminer cette mesure pour garder l'appui du mouvement syndical. Élu, le PQ en préparation référendaire annule effectivement la mesure et la construction résidentielle revient dans le giron de la loi R20.

Des politiciens se servent ainsi de la réglementation du secteur à des fins purement électorales et à l'encontre de l'intérêt économique de la province. Il faut donc garder cette dimension en tête pour savoir à quel moment intervenir dans le but de changer le fonctionnement de l'industrie. Récemment dans les années 2010-2012, le PLQ au pouvoir a éliminé le placement syndical de la main-d'œuvre et a fait face à l'hostilité marquée et au manque de coopération des syndicats désireux de conserver ce monopole qui leur confère un pouvoir démesuré et ce, quel qu'en soit l'impact négatif sur le secteur.

La micro-gestion de l'industrie par le gouvernement du Québec.

En plus de définir le cadre réglementaire de l'industrie de la construction, le gouvernement a mis en place un invraisemblable cloisonnement des métiers de la construction qui a de nombreuses conséquences néfastes sur la productivité et la fluidité du secteur. Ceci a été très bien analysé par l'Institut économique de Montréal². Les faits saillants de cette étude se présentent ainsi :

- Il y a beaucoup plus de métiers réglementés au Québec, soit vingt-six, qu'ailleurs au Canada. Par exemple, l'Ontario ne compte que six métiers de la construction à certification obligatoire, tous les autres étant à certification facultative.
- Ceci mène à un système coûteux, qui engendre une division du travail rigide en corps de métiers, des règles d'embauche lourdes et des mécanismes de fonctionnement peu flexibles. Il empêche toute polyvalence recherchée par les entrepreneurs qui permettrait de revoir les façons de faire et améliorer la productivité sur les chantiers.
- On constate une modélisation de la structure patronale sur celle syndicale qui a donné lieu à une prolifération de petits entrepreneurs spécialisés qui n'embauchent qu'un seul métier. Pour les métiers où il y a pénurie, les employeurs détenant cette main d'œuvre captive à métier unique peuvent hausser le coût de leurs soumissions, faute de réelle concurrence. Cette prolifération de la sous-traitance rend la gestion des chantiers beaucoup plus lourde, plus coûteuse et a un impact sur les échéanciers. Il est difficile de responsabiliser les salariés quant à la qualité de leur travail puisqu'ils n'exécutent qu'une petite partie du travail et que divers autres corps de métiers devront leur succéder pour terminer l'ouvrage.

² David Descôteaux « Le cloisonnement des métiers dans l'industrie de la construction », Institut économique de Montréal (IEDM), mai 2010.

- Une enquête de Samson Béclair en 2002 a permis d'estimer que la Loi R-20 qui assujettie les travailleurs de l'industrie de la machinerie de production aux conditions du secteur de la construction augmente de 17% le temps requis pour exécuter les travaux de construction dans cette industrie. Un sondage CROP auprès des donneurs d'ouvrage indique également que 91% de ceux-ci qui font affaire avec des sous-traitants non régis par la Loi R-20 jugent désavantageux l'assujettissement de leur secteur aux conditions de l'industrie de la construction. Ce sont les syndicats désireux d'étendre leur membership et leur contrôle dans la construction qui sont à l'origine de cette extension des règles de la construction dans ces secteurs d'activité.
- Ces données montrent que l'absence de polyvalence des salariés est non seulement source de coûts plus élevés pour les donneurs d'ouvrages au Québec, mais se pose également en obstacle pour les travailleurs syndiqués de la construction qui veulent travailler un plus grand nombre d'heures.
- Face à ces conditions, les travailleurs au Québec qui veulent travailler davantage et ne pas se cantonner dans un métier étroitement défini iront ailleurs au Canada comme le démontre le déplacement de nombreux québécois vers l'Alberta³ au cours des dernières années, ce qui risque d'accentuer le problème des pénuries de main-d'œuvre associée au vieillissement de la population. Ou encore, cette réglementation des métiers est l'une des causes du **travail au noir** alors qu'un travailleur peut exécuter plusieurs tâches pour un entrepreneur. Ce dernier augmente ainsi sa productivité et évite de payer les tarifs élevés des conventions collectives.

Le tableau suivant tiré des données de la Commission de la construction du Québec (CCQ) illustre clairement ce phénomène de la multiplication des très petites entreprises qui s'explique par le grand nombre de métiers exclusifs créé par le gouvernement du Québec.

³ Les québécois francophones qualifiés ou hautement qualifié sont beaucoup plus mobiles qu'il y a deux décennies. On retrouve ces québécois notamment sur la Côte Ouest américaine et dans l'Ouest canadien. Par exemple, en Alberta, la population francophone s'est accrue de façon marquée au cours des dernières années et on compte plus de 81 000 francophones dans la province selon les données du recensement de 2011 (http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-314-x/2011003/tbl/tbl3_1-6-fra.cfm).

Tableau B 1

Nombre et taille moyenne des employeurs, 2002-2011

Année	Nombre d'employeurs	Nombre mensuel moyen de salariés par employeur ¹	% des employeurs ayant 5 salariés ou moins ¹	Moyenne des heures par employeur
2002	19 317	4,3	84 %	5 133
2003	20 121	4,5	83 %	5 521
2004	21 308	4,6	83 %	5 745
2005	22 301	4,5	83 %	5 658
2006	22 769	4,5	83 %	5 447
2007	23 327	4,5	83 %	5 427
2008	23 878	4,6	82 %	5 742
2009	24 251	4,5	83 %	5 518
2010	24 873	4,7	82 %	5 801
2011	24 968	4,9	82 %	6 250

1. Selon le nombre moyen de salariés observé au cours des seuls mois durant lesquels l'employeur a embauché un ou des salariés.

Source : CCQ, mai 2012.

Salaire et productivité

Ce régime de monopole bilatéral a permis aux travailleurs d'obtenir des rémunérations plus élevées que celles qui seraient obtenues dans une organisation concurrentielle du marché. Dans des travaux faits dans les années 90⁴, nous avons estimé la prime de salaire redevable au régime de négociation dans l'industrie à 25-30% par rapport au salaire en régime concurrentiel. Compte tenu du maintien du régime de négociation au cours du temps, il doit exister encore une prime dans le salaire des travailleurs associée au régime de négociation. Sa valeur exacte serait difficile à établir, mais elle n'est certes pas négligeable. Il faut voir toutefois que cette analyse est incomplète car elle ne porte que sur les conditions salariales et ne tient pas compte de tous les avantages dont les salariés bénéficient issus de leur convention collective. Une comparaison de ces avantages avec ceux qu'obtiennent les travailleurs ailleurs au Canada pourrait compléter cette estimation de la prime salariale.

⁴ Yves Létourneau et Yves Rabeau, « Évaluation de la prime salariale des travailleurs de la construction au Québec reliée à l'instabilité de l'industrie », *Actualité économique*, Revue d'analyse économique, volume 67, décembre 1991, p. 517 à 531.

Face à des coûts salariaux élevés, les entrepreneurs peuvent tenter de réduire l'ensemble de leurs coûts par des gains de productivité. Mais, la contrainte des multiples métiers compartimentés rend les gains de productivité difficiles particulièrement dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre. Nous disposons de données récentes sur la productivité du secteur⁵ provenant d'une étude du Centre sur la productivité et la prospérité de HEC Montréal. L'étude porte sur la période 2000-2010 qui est plutôt exceptionnelle pour l'industrie. Elle comprend le rattrapage des investissements dans les infrastructures publiques et le programme d'investissements financés par le gouvernement fédéral en 2008 pour contrer les effets de la récession mondiale engendrée par la crise financière américaine.

L'analyse macro-économique ne ventile pas les gains de productivité entre le capital et le travail. Les investissements ont accru fortement l'activité dans les secteurs des grands travaux de génie civil où la production dépend davantage des équipements lourds. Or, un accroissement substantiel de la production dans ces secteurs se traduit par **des gains importants de productivité essentiellement redevables à une utilisation plus intense de la machinerie lourde**. Les auteurs de l'étude reconnaissent ce phénomène et attribuent à l'effet de taille d'activité la majeure partie des gains de productivités. Ainsi, sur des gains annuels moyens de productivité du travail (estimée par le produit intérieur brute par heure travaillée) de 2,72% sur la période 2000-2010, on estime que l'effet de taille explique 2,23 %, c'est à dire 82% de ces gains. La productivité à proprement parlé dans la construction n'a progressé qu'à un taux annuel moyen de 0,49%. À ce taux de gains réels de productivité, l'industrie se retrouve **parmi les moins performantes de l'économie. Il n'y a donc pas de gains exceptionnels de la productivité des travailleurs qui justifieraient une importante bonification de la rémunération globale de ceux-ci**.

À cause de ce rattrapage, les dépenses en construction ont augmenté plus vite au Québec qu'en Ontario ou au Canada. À cause de l'effet de taille, la productivité estimée par le PIB en \$ constants/heures travaillées du secteur de la construction au Québec était en 2010 plus élevée que celle en Ontario ou du Canada et elle a aussi progressé plus rapidement au Québec qu'ailleurs au Canada.

La comparaison sur les coûts unitaires en main-d'œuvre avec l'Ontario et le Canada indique que c'est au Québec qu'ils ont le moins augmenté. C'est encore la forte croissance de l'activité au Québec surtout dans les secteurs intensifs en capital qui explique ce résultat. Cette comparaison macro-économique ne nous renseigne pas vraiment sur la compétitivité de l'industrie au Québec. Pour y arriver, il faudrait voir la composition de la production pour chaque territoire comparé pour estimer la compétitivité de chacun. **La performance plus faible de l'Ontario et du Canada peut résulter d'une croissance plus importante qu'au Québec des secteurs avec une forte intensité en travail**. La croissance élevée de la productivité au Québec est

⁵ R.Gagné et J.Deslauriers « La performance économique de l'industrie de la construction au Québec », Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, juin 2012.

essentiellement redevable à un effet de taille lié à la forte croissance des activités **dans les secteurs intensifs en capital**⁶.

Une explication additionnelle se retrouve à la conclusion no 3 de l'étude HEC, à savoir qu'au Québec on a davantage recouru au travail au noir, ce qui sous-estime le nombre d'heures réellement travaillées. Le recours au travail au noir est une façon pour les entrepreneurs de contourner la réglementation anti-économique des nombreux métiers compartimentés et éviter aussi les tarifs des conventions collectives.

Enfin, la comparaison des rémunérations globales par heures travaillées indique que le Québec est à un niveau comparable au reste du Canada. Mais comme la comparaison est très globale, elle cache des effets de composition de la production de sorte qu'on ne peut tirer de conclusions claires de cette comparaison.

En conclusion, le mode négociation et la multitude des métiers règlementés nuisent à la compétitivité de l'industrie. C'est lorsque le Québec est **en concurrence avec d'autres provinces ou d'autres pays** pour attirer un investissement **non subventionné** de façon directe ou indirecte par les gouvernements que se présente le vrai test de compétitivité. Il faut voir ici que des subventions versées à des entrepreneurs pour faire un investissement au Québec est entre autres choses une façon de compenser le manque de productivité du secteur de la construction. Or on connaît de nombreux cas où les coûts de construction et le mode d'opération de l'industrie font perdre des investissements au Québec. C'est là une des causes de la faiblesse chronique des investissements privés au Québec. Le Québec se situe à l'avant-dernier rang au Canada en termes de revenu disponible par habitant. Plusieurs facteurs expliquent ce résultat (la plupart relevant de politiques du gouvernement du Québec) et la faiblesse des investissements en est un significatif.

La FCCQ et le futur de l'industrie de la construction

Rappelons que ce régime créé par l'État et révisé au cours des années visait à « ramener la paix » sur les chantiers de construction. Ce sont les consommateurs, entrepreneurs et contribuables qui paient pour ce chantage comparable au « racket de la protection » dans le monde interlope. L'État est prisonnier du système qu'il a créé et parfois appuyé politiquement. Il serait difficile d'imaginer à court terme une refonte en profondeur de l'industrie en raison de la force démesurée des syndicats.

Comme **objectif à long terme**, il faudrait en arriver à laisser le secteur de la construction fonctionner comme les autres industries : liberté des travailleurs d'être syndiqués ou non, des conventions collectives ou encore des ententes privées **par entreprise**. Les cartes de compétence devraient s'obtenir comme tout autre diplôme et un travailleur devrait avoir le droit de cumuler un certain nombre de cartes. La concurrence entre les entreprises et les conditions économiques de toute nature (secteurs, régions etc.) détermineraient les conditions de travail. Les entreprises plus productives pourraient verser de meilleurs salaires et ainsi de suite comme c'est le cas dans les autres industries.

⁶ On retrouve ce résultat dans la conclusion no 2 de l'étude de HEC.

Il est possible d'y arriver à long terme par une stratégie des « petits pas » en demandant progressivement de délaissé diverses composantes de cette structure. Déjà une première étape a été franchie récemment avec l'abandon du placement syndical.

La première intervention de la FCCQ doit viser une réduction substantielle de la réglementation sur les métiers en **s'harmonisant avec celle des autres provinces**. Il faut demander que **les cartes de compétence** puissent être obtenues comme tout autre diplôme. Alors, un travailleur devrait avoir le droit de cumuler un certain nombre de cartes de compétence comme cela se fait dans les autres provinces de façon à donner plus de flexibilité dans la réalisation de projet et dans la planification d'un chantier de construction. De plus, cela permettrait aux travailleurs qui le désirent de travailler un plus grand nombre d'heures et ceci pourrait contribuer à réduire les départs de travailleurs qualifiés vers d'autres régions.

Il y aurait alors une diminution du nombre d'employeurs et une augmentation du nombre d'employés par employeur, ce qui devrait permettre des économies d'échelle et d'envergure. Au total, on devrait obtenir une hausse de la productivité de la main-d'œuvre et une baisse des coûts dans l'industrie de la construction à l'avantage des investisseurs et de l'ensemble de l'économie du Québec.

Annexe 1

Données sur l'industrie de la construction au Québec

En termes d'activités, la valeur ajoutée du secteur représente environ 6 à 8% du PIB du Québec au cours des années récentes⁷. En 2012, on comptait 163 300 salariés et une masse salariale de 6,2G\$ selon la CCQ. On retrouvait 25 250 employeurs actifs dans un ou plusieurs secteurs de l'industrie. Environ 20 700 de ces employeurs, soit 82%, n'ont que cinq salariés ou moins. Cette multitude de très petites entreprises tient à la réglementation du secteur. Enfin, les dépenses en construction résidentielle et non résidentielle en 2012 s'élevaient à 51G\$, soit 14% du PIB en \$ courants.

La composition sectorielle des activités de construction estimée à partir des données sur les salariés s'établissait en 2012 selon la CCQ de la façon suivante :

- 25% dans le résidentiel;
- 45% dans l'institutionnel/commercial;
- 12% dans l'industriel;
- 18% dans les travaux de génie civil et voirie.

⁷ Comptes économiques du Québec, ISQ.