

LE CLOISONNEMENT DES MÉTIERS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

Dans la foulée des allégations de corruption dans le monde de la construction, plusieurs médias ont avancé que le coût de construction d'une route au Québec était plus élevé qu'en Ontario. Le coût de construction et d'entretien de certaines routes est effectivement plus élevé au Québec, mais plusieurs facteurs – notamment des hivers plus rigoureux ici que dans d'autres provinces – peuvent expliquer cet écart¹. D'autres études montrent au contraire que les coûts de construction de bâtiments commerciaux semblables sont plus faibles au Québec qu'en Ontario². Le débat reste à faire au sujet des coûts, mais rien ne démontre que les travailleurs de la construction au Québec aient quoi que ce soit à envier à leurs voisins des autres provinces en ce qui a trait à leur talent et à la qualité de leur travail.



Cette Note économique a été préparée par **David Descôteaux**, chercheur à l'Institut économique de Montréal.

Les travailleurs québécois de la construction souffrent toutefois d'un obstacle de taille par rapport à leurs collègues des autres provinces : un manque de flexibilité, qui trouve son origine dans la législation qui encadre l'industrie de la construction. Sans cet obstacle, les travailleurs québécois de la construction pourraient hausser leur productivité, ce qui permettrait au gouvernement et aux contribuables québécois d'épargner sur les coûts de construction d'ouvrages, notamment pour les infrastructures.

L'industrie de la construction représente à elle seule 41 milliards de dollars de dépenses d'investissements, soit 13 % du PIB de la province en 2008³. Elle intervient dans une multitude de secteurs économiques : industriel – pour construire et moderniser des usines –, commercial, résidentiel ainsi que dans le cadre de nos grands travaux d'infrastructures, qui représentent au Québec plus de 60 % des investissements non résidentiels en construction. L'efficacité de cette industrie a donc un impact majeur sur l'économie québécoise.



L'industrie de la construction compte plusieurs joueurs. Au haut de l'échelle, on retrouve les donneurs d'ouvrage, soit les gouvernements et les industriels. Ce sont eux qui lancent les appels d'offres. Ceux qui décrochent les contrats pour réaliser les projets sont les entrepreneurs généraux. Ces derniers se tournent ensuite vers les sous-traitants pour effectuer divers travaux spécialisés. On compte des dizaines de milliers de ces sous-traitants spécialisés au Québec.

La Loi R-20 et le cloisonnement des métiers

L'industrie de la construction au Québec est la plus réglementée en Amérique du Nord. L'État est intervenu dans cette industrie en forçant les employeurs à n'embaucher que des salariés membres d'un des cinq syndicats reconnus. Depuis 1968, les relations du travail dans l'industrie de la construction au Québec sont régies par la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, communément appelée *Loi R-20*. Cette loi est appliquée par la

1. Transports Canada, *Estimation des coûts d'immobilisation et d'entretien, amortis sur une base annuelle, représentatifs des routes par catégorie fonctionnelle*, 2008. Toutefois, les auteurs notent que les différences de coûts peuvent être attribuables à une série de facteurs, difficilement identifiables.
2. Voir Louis Delagrave, *Étude comparative des régimes de relations de travail dans la construction au Canada*, Commission de la construction du Québec, mars 2006. On y souligne que le coût de construction au pied carré d'un Home Depot est en moyenne de 73,58 \$ en Ontario et de 60,80 \$ au Québec, soit 17 % de moins au Québec. Pour un Wal-Mart, c'est 85,05 \$ en Ontario et 61,81 \$ au Québec, soit 27 % de moins au Québec.
3. Commission de la construction du Québec, *L'industrie en chiffres*, http://www.ccq.org/B_IndustrieConstruction/B02_IndustrieChiffres.aspx?sc_lang=fr-CA&profil=GrandPublic.

TABLEAU 1

Les conséquences du cloisonnement des métiers pour l'industrie de la construction

- Il faut plus de main-d'œuvre pour réaliser un ouvrage, ce qui multiplie les étapes et occasionne beaucoup de pertes de temps.
- Alors que l'industrie de la construction vit une pénurie de main-d'œuvre, ses salariés arrivent à peine à travailler en moyenne 963 heures par année.
- La structure patronale s'est avec le temps modelée sur la structure syndicale. On constate une prolifération de petits entrepreneurs spécialisés qui n'embauchent que pour un seul métier.
- Pour les métiers où il y a pénurie, les employeurs qui détiennent cette main-d'œuvre captive (car elle ne peut exercer un autre métier) peuvent ainsi augmenter le coût de leurs soumissions, faute de réelle concurrence.
- La prolifération de la sous-traitance sur le modèle de la structure syndicale, rend la gestion des chantiers et des projets beaucoup plus lourde, plus coûteuse et a un impact sur les échéanciers.
- Les entrepreneurs qui oeuvrent sur des chantiers éloignés (comme dans le Grand Nord par exemple) doivent contrevenir aux règles et s'exposent à d'importantes amendes, car ils ont de la difficulté à recruter des travailleurs de tous les métiers réglementés à proximité.

Commission de la construction du Québec (CCQ), un organisme public financé principalement par l'industrie.

Selon une évaluation de la CCQ, la Loi R-20 et ses règlements régissent près de 60 % des travaux de construction sur le territoire québécois⁴. Au Québec, comme ailleurs, la rénovation résidentielle n'est pas obligatoirement prise en charge par des travailleurs syndiqués. Toutefois, contrairement à ailleurs au Canada et aux États-Unis, 100 % des travaux des secteurs résidentiel neuf, commercial, institutionnel et industriel doivent être exécutés uniquement par des salariés syndiqués et dans le cadre du régime de la Loi R-20. Les conventions collectives des secteurs assujettis à cette loi sont négociées dans un contexte provincial centralisé et leur portée est rendue obligatoire par la loi.

En vertu de cette loi, l'État réglemente notamment la description des métiers, ce qui a pour effet de nuire à la polyvalence des travailleurs. En effet, un règlement de la Loi R-20⁵ définit les métiers et oblige un employeur à n'embaucher que des salariés qui détiennent le certificat de compétence dans chacun des métiers pour exécuter des travaux. Un exemple parmi tant d'autres : la céramique doit

être installée par un carreleur et non par un poseur de revêtements souples (qui installe les tapis). Pourtant, de nombreux travailleurs connaissent les rudiments de plusieurs métiers.

Il y a beaucoup plus de métiers réglementés au Québec (26) 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 facultative⁶. Quand la certification d'un métier est facultative, il est légal de l'exercer sans certificat de compétence, même si certains employeurs et syndicats l'exigent. En règle générale, toute personne qui démontre les habiletés nécessaires peut donc exercer un métier à certification facultative. Ce cloisonnement des métiers au Québec 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 généraux et les donneurs d'ouvrage pour revoir les façons de faire et améliorer la productivité sur les chantiers. Par exemple, un entrepreneur qui se ferait prendre par un inspecteur de la CCQ à faire couler une petite dalle de béton par ses menuisiers qui sont déjà au chantier plutôt que par des cimentiers-applicateurs sera poursuivi devant les tribunaux.

En conséquence, l'achèvement d'un ouvrage nécessite davantage d'ouvriers et de sous-traitants, ce qui multiplie les étapes et occasionne beaucoup de pertes de temps. De plus, 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 deux ou trois autres corps de métiers devront leur succéder pour terminer l'ouvrage.

Aussi, la prolifération de la sous-traitance rend la gestion des chantiers et des projets plus lourde, plus coûteuse et a un impact considérable sur les échéanciers. Les spécialistes de l'industrie et l'immense majorité des donneurs d'ouvrage

En assouplissant le cloisonnement des métiers, les travailleurs québécois de la construction pourraient hausser leur productivité, ce qui permettrait au gouvernement et aux contribuables québécois d'épargner sur les coûts de construction d'ouvrages.

4. Cité dans : Pierre Fortin, *Assujettir la machinerie de production à la Loi R-20 de la construction : les conséquences économiques*, UQÀM, juin 2002, p. 9.

5. *Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, L.R.Q., c. R-20, r. 6.2.

6. À ce sujet, voir Louis Delagrave, *op. cit.*, note 2, p. 59-60.

TABLEAU 2

Nombre de salariés et heures annuelles travaillées pour les dix principaux métiers (2008)

Métier	Salariés	Heures annuelles moyennes
Charpentier-menuisier	38 458	898
Électricien	15 331	1 145
Tuyauteur	8 010	1 152
Opérateur d'équipement lourd	6 329	873
Peintre	5 465	774
Couvreur	5 284	723
Opérateur de pelles mécaniques	5 204	961
Briqueur-maçon	4 898	820
Ferblantier	4 124	1 062
Plâtrier	3 092	779

Source : Commission de la construction du Québec, *Statistiques historiques*, Tableau C-24.

ayant recours à tous les types de sous-traitants affirment eux-mêmes que la Loi R-20 a pour effet d'allonger la durée des travaux de construction. Le cloisonnement des métiers, en raison de la rigidité qu'il introduit dans l'organisation du travail du secteur assujetti, est parmi les sources les plus fréquemment mentionnées d'allongement des travaux⁷. Une enquête de Samson Bélair en 2002 a permis d'estimer que la Loi R-20 augmente de 17 % le temps requis pour exécuter les travaux de construction dans l'industrie de la machinerie de production. Un sondage CROP auprès des donneurs d'ouvrage indique également que 91 % des donneurs d'ouvrage qui font affaire avec des sous-traitants non régis par la Loi R-20 jugent désavantageux l'assujettissement de leur secteur à la Loi R-20⁸.

Le cloisonnement des métiers entraîne également des conséquences chez les employeurs, notamment les entrepreneurs en construction. La réglementation a pour effet de transposer le modèle syndical par métier au modèle commercial des entrepreneurs. On y retrouve donc une multitude de spécialités et des sous-traitants pour chacune de ces spécialités. Ces entreprises embauchent une main-d'œuvre qui ne peut exercer qu'un seul métier, ce qui leur réserve un marché et restreint la concurrence. Lorsque

L'économiste Pierre Fortin a estimé l'impact total de la Loi R-20 sur l'augmentation du coût global de construire à 10,5 %.

certains métiers subissent des pénuries de main-d'œuvre, les employeurs qui détiennent cette main-d'œuvre artificiellement rare peuvent augmenter le coût de leurs soumissions, faute de réelle concurrence. Ce qui a, logiquement, un impact sur le coût de certains travaux publics, particulièrement dans les secteurs qui nécessitent l'embauche de travailleurs d'un grand nombre de métiers (secteurs industriel, institutionnel et commercial).

L'économiste Pierre Fortin a estimé l'impact total de la Loi R-20 sur l'augmentation du coût global de construire à 10,5 %. Le régime R-20 dans son ensemble aurait, grosso modo, un impact négatif sur le PIB québécois de 1,5 %, ce qui représente une perte de 3,4 milliards \$ et de 52 000 emplois⁹.

Chômage et pénurie de main-d'œuvre simultanés

Alors que l'industrie de la construction est en situation de pénurie de main-d'œuvre, la Loi R-20 fait en sorte que les salariés assujettis à la loi déclarent un nombre annuel d'heures travaillées bien en deçà de leur potentiel.

La moyenne d'heures travaillées des 119 347 salariés exerçant un métier qui ont déclaré au moins une heure à la CCQ en 2008 était de 963¹⁰. À titre comparatif, le travailleur québécois moyen travaille près de 1600 heures par année¹¹. Le faible nombre d'heures déclarées par les travailleurs de la construction s'explique par plusieurs facteurs (dont le chômage temporaire vécu par le travailleur entre deux chantiers et les heures consacrées à des travaux non couverts par la Loi R-20 comme la rénovation résidentielle), mais peut être aussi découlé d'un manque de travail dans des métiers « trop spécialisés ». Notons aussi que la Loi R-20 pose des obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre. La loi compartimente l'industrie en quinze régions. Outre certaines exceptions, le travailleur d'une région ne peut aller travailler dans une autre.

Plusieurs travailleurs de la construction peuvent aussi trouver du travail à l'extérieur de l'industrie ou travailler au noir. Dans ce dernier cas, ils ne contribuent pas aux revenus

7. Cité dans Pierre Fortin, *op. cit.*, note 4, p. 15.

8. *Id.*, p. 17.

9. *Id.*, p. 10. L'étude s'appuie sur des données de 2001.

10. Commission de la construction du Québec, *Statistiques historiques*, Tableau C-24,

http://www.ccq.org/Publications/Stats/StatistiquesHistoriques/StatistiquesHistoriques2008/StatistiquesHistoriques2008.aspx?sc_lang=fr-CA&profil=GrandPublic.

11. Institut de la statistique du Québec, *Durée de travail réelle en heures par année selon diverses caractéristiques, ensemble des employés, Québec, 2009, 22 février 2010.*

de l'État¹². On peut présumer que le faible nombre d'heures déclarées résulte en partie du travail au noir, mais le travail au noir est justement favorisé par le cloisonnement des métiers.

Solution : regrouper les métiers

Ces données laissent croire 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. Car l'allongement de la durée des travaux dû à l'assujettissement à la Loi R-20 ne signifie nullement que les travailleurs certifiés de la construction sont moins habiles que les travailleurs qualifiés des entreprises non assujetties. Au contraire, l'expertise des ouvriers québécois est largement reconnue et ceux-ci sont très demandés. Cette inefficacité relative découle plutôt de la rigidité de l'organisation du travail et des pratiques de gestion de la main-d'œuvre qui caractérisent le secteur de la construction, régi par la Loi R-20. Et surtout, du cloisonnement des métiers et du manque de polyvalence qui en résulte. Malgré les obstacles importants de nature législative qui ralentissent sa productivité, l'industrie de la construction au Québec s'en tire malgré tout raisonnablement bien. Ceci étant dit, elle pourrait devenir encore plus efficace.

Au Québec, il existe actuellement 26 types de métiers de la construction. Pour accroître la productivité, il faut permettre à la main-

d'œuvre d'être plus polyvalente, et permettre à ceux qui le désirent de travailler plus et de leur fournir du travail à l'année. C'est important si l'industrie veut continuer d'attirer les jeunes en son sein. Il n'est pas garanti que les plus jeunes aujourd'hui accepteront un emploi dans l'industrie de la construction si cette dernière ne leur garantit que 963 heures de travail par année. Leurs besoins financiers étant plus importants, ils pourraient être tentés de choisir un travail ailleurs. La démographie fera également en sorte que nous aurons de plus en plus de difficulté à recruter de la main-d'œuvre.

Alors que l'industrie de la construction est en situation de pénurie de main-d'œuvre, la Loi R-20 fait en sorte que les salariés assujettis à la loi déclarent un nombre annuel d'heures travaillées bien en deçà de leur potentiel.

Pour relever ces défis, il y aurait lieu de revoir la réglementation sur la formation et la qualification de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction dans le but de diminuer le nombre de métiers en procédant à des regroupements¹³. Cette réforme doit également passer par la formation des jeunes.

Les former pour un plus grand nombre de tâches rendrait leur travail plus motivant et augmenterait leurs heures travaillées et leur employabilité, tout en réduisant le montant de prestations d'assurance-emploi à payer par l'État.

Pour l'ensemble de l'économie, les gains d'efficacité dans la gestion des projets ainsi que l'ouverture à l'innovation et aux économies d'échelle dans l'industrie de la construction se traduiraient vraisemblablement par davantage d'investissements privés au Québec, et une réduction du coût des infrastructures publiques.



1010, rue Sherbrooke O., bureau 930
Montréal (Québec) H3A 2R7, Canada
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental.

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2010

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

12. Selon les données du ministère des Finances du Québec, l'économie au noir dans le secteur de la construction entraîne des pertes fiscales de 900 millions de dollars annuellement pour le gouvernement.

13. Par exemple, il serait possible de regrouper les métiers du fer (ferrailleur, chaudronnier et monteur d'acier de structure).