

RAPPORT

Révision du règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre de l'industrie de la construction

DÉCEMBRE 2018

Table des matières

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	3
1. MANDAT DE LA COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC	4
2. EXERCICE DE RÉVISION DE LA DÉFINITION DES MÉTIERS 2014-2018	5
2.1 PROCESSUS DE LA RÉVISION DE LA DÉFINITION DES MÉTIERS	5
2.2 STRUCTURE DE L'INDUSTRIE	6
2.3 SYNTHÈSE DES TRAVAUX RÉALISÉS 2014-2018	7
2.4 RÉSULTATS	8
2.4.1 Modifications réglementaires	8
2.4.2 Mesures administratives par la CCQ	9
3. CONCLUSION	10
4. ANNEXE	11

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Tel que le prescrit l'article 123.1 de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (R.L.R.Q., c. R-20) («Loi R-20»), la Commission de la construction du Québec («CCQ») doit produire un rapport à tous les cinq ans sur l'opportunité de réviser la définition des métiers prévue au *Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (R.R.Q., c R-20, r.8).

Dans le cadre de son premier rapport¹, en 2013, la CCQ proposait un mécanisme permanent de révision périodique de la définition des métiers en tenant compte, principalement, des orientations suivantes :

- le regroupement des métiers par champ d'activités professionnelles permettant de faciliter la polyvalence et la mobilité professionnelle entre des métiers apparentés par la reconnaissance de compétences déjà acquises ;
- de reconnaître des compétences communes inter métiers par la voie de l'habilitation professionnelle limitée à certaines activités. Ce faisant, un compagnon d'un métier, une fois formé et qualifié, pourrait exercer une activité qui, traditionnellement, relevait d'un autre métier réglementé.

Neuf sujets ont été identifiés et ont fait l'objet d'une consultation à l'été 2015 dont un rapport a été produit en septembre 2015. Le conseil d'administration a adopté des modifications réglementaires pour cinq sujets, la mise en place de mesures administratives pour deux autres sujets alors que deux n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse.

La plupart des modifications réglementaires adoptées confirment des pratiques existantes sur les chantiers et ont pour effet de les rendre conformes à la réglementation. La spécialisation des entrepreneurs et la structure syndicale par métiers impliquent des interventions protectionnistes dans le but de défendre leurs intérêts propres.

Il faut se rappeler que la définition des métiers est et sera toujours un sujet complexe et sensible où les enjeux et les impacts sont très importants en raison de la structure même que l'industrie s'est donnée.

¹ Rapport sur l'opportunité de révision du Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, décembre 2013

1. MANDAT DE LA COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC

En vertu de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (« Loi R-20 ») il appartient à la Commission de la construction du Québec (« CCQ ») de déterminer par règlement les compétences que requiert l'exercice d'un métier et de déterminer les activités comprises dans chacun d'eux.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi éliminant le placement syndical et visant l'amélioration du fonctionnement de l'industrie de la construction* (2011, c.30) adoptée le 2 décembre 2011, la CCQ doit produire un rapport tous les cinq ans concernant la révision de la définition des métiers. En effet, l'article 123.1 de la *Loi R-20* prévoit que :

« La Commission peut, par règlement :

...

2° déterminer les activités comprises dans un métier ;

...

Un règlement pris en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa doit faire l'objet d'un rapport au ministre tous les cinq ans. Le rapport porte sur l'opportunité de réviser ce règlement et contient notamment les renseignements exigés par le ministre. Il est accompagné, s'il y a lieu, d'un projet de règlement le modifiant ou le remplaçant.

... »

Un premier rapport a été transmis en 2013 et fait état des orientations que la CCQ entend suivre lors de la révision des métiers, à savoir :

- Le regroupement des métiers ou le partage des activités entre les métiers : cette mesure favorise une plus grande polyvalence et une meilleure employabilité pour le salarié de l'industrie. Le but étant de faciliter à un travailleur déjà qualifié l'exercice d'un autre métier faisant partie du même regroupement;
- La reconnaissance d'une qualification limitée à une activité partagée entre métiers : cette mesure permet d'accroître la souplesse dans l'organisation du travail ainsi que l'employabilité des travailleurs qui se qualifient. Le but ultime étant de répondre aux besoins toujours croissants de la spécialisation de l'industrie.

Le présent rapport présente les travaux réalisés depuis 2013. Il fait également état des enjeux rencontrés, du processus suivi et du bilan des modifications réglementaires adoptées au cours de cette période.

2. EXERCICE DE RÉVISION DE LA DÉFINITION DES MÉTIERS 2014-2018

2.1 Processus de la révision de la définition des métiers

Le 3 décembre 2014, le conseil d'administration s'est donné une première démarche qui repose sur la transparence des échanges et la possibilité pour les organisations concernées de faire valoir leurs points de vue à l'égard de la possibilité de modifier la définition d'un ou de plusieurs métiers. Le processus initialement mis en place comprenait les étapes suivantes :

- Consultation préliminaire afin d'identifier des enjeux pouvant impliquer la révision de la définition de certains métiers.
- Analyse de différents enjeux en tenant compte des orientations mentionnées dans le rapport de 2013.
- Rapport préliminaire au conseil d'administration afin de lui permettre de définir les sujets qui feront l'objet d'une analyse détaillée.
- Analyse détaillée afin de proposer au conseil d'administration des modifications à la définition des métiers selon les sujets retenus.

L'expérience acquise lors de l'étude des premiers dossiers a permis de revoir ce processus afin de définir avec plus de précision les étapes, notamment à l'égard des consultations des divers intervenants.

Cette révision du processus a permis de décrire chacune des 11 étapes². Ainsi, le processus révisé assure aux intervenants la possibilité de faire valoir leur point de vue à plusieurs occasions. De plus, une séance d'information aux membres du conseil d'administration, préalable à la prise de décision, a été prévue pour permettre aux membres exerçant des fonctions au sein des associations patronales et syndicales de consulter leurs instances respectives.

Au terme de ce processus, le conseil d'administration est donc en mesure de prendre une décision éclairée en pleine connaissance des enjeux et des conséquences pour les divers intervenants et pour l'ensemble de l'industrie de la construction.

² Étapes du processus, Révision des métiers, voir en Annexe

2.2 Structure de l'industrie

Il est utile de rappeler que la révision de la définition des métiers a fait l'objet de nombreux rapports depuis 40 ans. On peut dégager certains grands constats communs quant au cloisonnement des métiers. En effet, le fait de définir des activités pour chacun des métiers constitue, dans une certaine mesure, un obstacle à la polyvalence souhaitée par les entrepreneurs, occasionner des conflits entre les métiers et nuire à l'employabilité des travailleurs.

Actuellement, on retrouve de manière générale dans la définition d'un métier des activités exclusives à ce métier et, dans certains cas, des activités partagées avec d'autres métiers. Précisons qu'une activité qui n'a été attribuée à aucun métier peut être réalisée par tous les métiers et les occupations. Il faut donc comprendre que plus il y a des activités exclusives moins il y a de polyvalence.

Pour différentes raisons au fil des ans, certains métiers ont entrepris d'exécuter des activités exclusives à d'autres métiers. Ainsi, une situation de fait s'est installée notamment en raison de l'arrivée de nouveaux matériaux ou de nouvelles méthodes de travail.

On remarque également que les besoins du marché de la construction sont spécialisés et amènent une spécialisation tant de la main-d'œuvre que des entreprises. Ainsi, on constate qu'environ 85 % des employeurs de l'industrie emploient cinq salariés et moins. De plus, 68 % des employeurs déclarent des heures pour un seul métier. D'ailleurs, il n'est pas rare qu'une entreprise ne couvre qu'une seule spécialité à l'intérieur d'un métier. La liste des licences de la Régie du bâtiment du Québec est révélatrice d'une telle tendance de division et d'organisation par métier.

On observe également la présence d'associations d'employeurs spécialisés souvent créés en fonction de la nature de travaux qu'ils effectuent ou de la définition d'un métier. Il en est de même pour certaines associations syndicales qui ont une structure par métier. Il n'est donc pas surprenant que les travaux concernant une révision de la définition des métiers touchent une corde sensible auprès des associations syndicales ayant une structure par métier, mais également pour les entrepreneurs spécialisés.

Malgré la recherche d'une plus grande polyvalence et d'une meilleure employabilité pour le salarié, plusieurs intervenants de l'industrie favorisent le maintien de la structure par spécialité que s'est donnée l'industrie de la construction. Dans ce contexte, il s'avère difficile de faire évoluer les définitions des métiers en tenant compte seulement de l'innovation technologique des équipements et des matériaux utilisés en chantier. Il faut plutôt chercher à trouver un équilibre entre la polyvalence et la structure que s'est donnée l'industrie de la construction au Québec.

2.3

Synthèse des travaux réalisés 2014-2018

En 2014, la CCQ a tout d'abord sollicité les associations patronales et syndicales de l'industrie afin de connaître leurs enjeux prioritaires. Les suggestions ainsi recueillies ont été analysées par un comité de travail. Le 23 septembre 2015, le conseil d'administration a retenu neuf sujets devant faire l'objet d'une analyse approfondie, à savoir :

- Attribution des activités concernant la pose de gazon synthétique ;
- Recoupement des activités entre les métiers de plâtrier et de peintre ;
- Opération d'équipement lourd et de pelles mécaniques ;
- Opération des ascenseurs sur les chantiers de construction ;
- Distinction entre le métier d'électricien et la spécialité d'installateur de systèmes de sécurité ;
- Attribution des activités en lien avec le montage et l'assemblage de structures en acier « léger » ;
- Activités relatives à la restauration et à la protection du patrimoine bâti ;
- Recoupement des activités concernant les travaux d'isolation et d'étanchéisation de l'enveloppe du bâtiment ;
- Opération des engins de chantier polyvalents.

Par la suite, une consultation auprès de l'ensemble des intervenants a eu lieu en 2015 à l'égard de ces sujets. La CCQ a reçu à cette occasion 84 mémoires et 88 commentaires, majoritairement d'associations de l'industrie ou d'entreprises qui se spécialisent dans certains types de travaux. Les mémoires et les commentaires ont permis de guider et d'influencer le contenu des analyses requises.

Quoique les propos se soient avérés éclairants, notamment en raison de leur connaissance des enjeux du monde de la construction, certains aspects soulevés ont nécessité des analyses supplémentaires pour éclairer adéquatement la prise de décisions. Un rapport de consultation³ a été présenté au conseil d'administration, le 9 septembre 2015. Ce document est d'ailleurs disponible sur le site internet de la CCQ.

Depuis ce rapport, sept des neuf sujets ont été traités. Pour ce faire, 50 rencontres externes ont été tenues et 179 personnes externes à la CCQ ont été consultées sur une période de deux ans et cinq mois. À ce jour, seuls les sujets relatifs aux travaux d'isolation et d'étanchéisation de l'enveloppe du bâtiment et celui concernant l'opération des engins polyvalents de chantier n'ont pas été analysés.

³ Consultation 2015 sur la définition des métiers dans l'industrie de la construction au Québec, Rapport de consultation, septembre 2015

2.4 Résultats

Malgré l'ampleur des travaux réalisés, il faut convenir que les résultats sont mitigés. Nous avons été en mesure de constater que l'équilibre entre la polyvalence et la structure de l'industrie qui s'est développée par spécialisation a compliqué grandement les travaux. Les interventions des associations, tant syndicales que patronales, dans le but de défendre les intérêts du métier et des entreprises qu'ils représentent ont rendu difficile l'atteinte de résultats significatifs. Il est donc difficile de dire qu'il y a eu une grande évolution dans la définition des métiers comme le laissait présager la polyvalence souhaitée dont il est fait mention dans le rapport de 2013. On constate plutôt que cet exercice aura principalement permis de confirmer certaines pratiques existantes sur les chantiers.

2.4.1 Modifications réglementaires

En février 2016, un règlement concernant la définition du métier de poseur de revêtements souples a été adopté afin d'y prévoir les activités concernant la pose du gazon synthétique. Cette activité relevait auparavant uniquement du métier de charpentier-menuisier. Dans les faits, ce changement ne fait qu'adapter le texte réglementaire aux pratiques actuelles sur les chantiers. En effet, tant le charpentier-menuisier que le poseur de revêtements souples exécutent ce genre de travaux.

En décembre 2016, un règlement a été adopté principalement pour mettre fin à l'existence de décisions contradictoires du Tribunal administratif du travail et des tribunaux pénaux. La modification apportée au métier de peintre a pour but de préciser la portée d'une activité relevant exclusivement du métier de peintre.

Également en décembre 2016, le conseil d'administration a adopté un règlement visant à fusionner les métiers d'opérateur d'équipement lourd et d'opérateur de pelles mécaniques en un seul métier comprenant cinq spécialités: opérateur de rouleaux, opérateur d'épanduses, opérateur de niveleuses, opérateur de tracteurs et opérateur de pelles mécaniques. Soulignons que la fusion des deux (2) métiers n'a pas pour effet d'apporter des modifications à la définition du métier et des spécialités. Toutefois, une telle fusion a des impacts importants sur les systèmes informatiques de la CCQ notamment à l'égard de l'émission des certificats de compétence et du rapport mensuel des employeurs. Au cours des prochaines années, la CCQ va entamer une importante transformation et modernisation de ses systèmes informatiques. Il n'est pas souhaitable de procéder à des modifications complexes sur les anciens systèmes qui devront être remplacés à court terme. Il faut plutôt synchroniser les modifications réglementaires qui ont des impacts sur les systèmes informatiques avec l'introduction des nouvelles solutions technologiques.

Pour les motifs exprimés précédemment, l'entrée en vigueur de cette fusion ne sera possible que suite à l'implantation d'une nouvelle solution technologique.

En août 2017, le règlement adopté concernait l'opération des ascenseurs en contexte de construction. Ce règlement confirme la compétence exclusive du mécanicien d'ascenseurs, mais uniquement pour l'opération des systèmes permanents non terminés et de l'ascenseur de chantier muni d'un système à pignon et crémaillère. Cette modification correspond aux pratiques actuelles en chantier.

Enfin, en février 2018, le règlement adopté a pour but de clarifier la compétence du charpentier-menuisier relativement au montage et à l'assemblage de structures en acier formé à froid. Cette modification vient, encore une fois, confirmer la situation actuelle sur les chantiers.

En résumé, il ressort clairement des règlements adoptés dans le cadre de la révision de la définition des métiers qu'il s'est avéré très difficile d'aller au-delà des pratiques existantes. Certes, certaines de ces modifications apportent une plus grande polyvalence, mais dans les faits elle existait déjà.

2.4.2 Mesures administratives

Le rapport de consultation déposé en septembre 2015 au conseil d'administration a permis de conclure que des modifications réglementaires n'étaient pas requises pour deux sujets, soit celui de la distinction entre le métier d'électricien et la spécialité d'installateur de systèmes de sécurité et celui traitant des activités relatives à la restauration et à la protection du patrimoine bâti.

Ainsi, en août 2017, des orientations confirmant le partage de compétence actuel entre le métier d'électricien et la spécialité d'installateur de systèmes de sécurité ont été approuvées par le conseil d'administration. Depuis, la CCQ a identifié des mesures administratives pour améliorer la référence de la main-d'œuvre spécialisée dans l'installation de système de sécurité.

Des orientations ont également été approuvées quant aux activités relatives à la restauration et à la protection du patrimoine bâti en février 2018. La CCQ a pris des mesures afin de mieux faire connaître aux différents représentants du patrimoine bâti les modalités de l'accès à l'industrie de la construction, le potentiel du Carnet référence dans la recherche de salariés détenant les compétences requises. Il est également prévu de revoir l'offre de formation en perfectionnement afin de s'assurer qu'elle est adaptée aux besoins spécifiques de cette sphère d'activité.

3. CONCLUSION

Au fil du temps, la révision de la définition des métiers a eu comme objectifs de diminuer les conflits de juridiction sur les chantiers, d'améliorer la productivité tant par la polyvalence que par la souplesse dans l'organisation du travail.

Malgré les bonnes intentions, il n'en demeure pas moins qu'il faut garder à l'esprit que la définition des métiers constitue un fondement important de la structure même de l'industrie. C'est pourquoi la définition des métiers a toujours été un sujet complexe et sensible ayant des conséquences directes sur l'organisation du travail et celle des différents intervenants de l'industrie. La spécialisation des entrepreneurs et la structure syndicale par métiers impliquent nécessairement des interventions protectionnistes dans le but de défendre leurs intérêts propres. L'exercice 2014-2018, comme bien d'autres par le passé, a fait ressortir ces particularités d'où la complexité d'en arriver à des changements majeurs dans la réglementation. La plupart des modifications réglementaires adoptées confirment des pratiques existantes sur les chantiers et ont eu pour effet de les rendre conformes à la réglementation.

L'industrie de la construction continuera d'évoluer en raison des besoins différents, des nouvelles technologies et des nouvelles méthodes de travail. Il importe donc de maintenir un suivi de cette évolution afin de s'assurer que la définition des métiers ne constitue pas un frein à cette évolution. La CCQ entend également poursuivre sa réflexion en vue d'améliorer la polyvalence des métiers. Compte tenu de la complexité de cette tâche, elle entend commencer cette réflexion au cours des prochaines années à l'égard du secteur résidentiel.

4. ANNEXE

COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC		ÉTAPES DU PROCESSUS									
		Révision de la définition des métiers 2015-2018									
1/	2/	3/	4/	5/	6/	7/	8/	9/	10/	11/	
REPÉRAGE DES SUJETS	CONSULTATION	DÉPÔT D'UN RAPPORT DE CONSULTATION	ANALYSE APPROFONDIE	SÉANCE D'INFORMATION AU CA	APPROBATION DES ORIENTATIONS PAR LE CA	ÉLABORATION D'UNE ÉBAUCHE DES PRINCIPES DU PROJET DE RÈGLEMENT	CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES	PROJET DE RÈGLEMENT – AVIS DU CFPIC	ADOPTION DU RÈGLEMENT PAR LE CA	TRANSMISSION DU DOSSIER AU MINISTÈRE DU TRAVAIL	
<p>DESCRIPTION DES ÉTAPES</p> <p>1/ REPÉRAGE DES SUJETS Identification des difficultés vécues et identification des sujets pour la consultation</p> <p>2/ CONSULTATION Opportunités pour les intervenants de l'industrie ou toute personne intéressée de commenter les sujets ou d'en soumettre de nouveaux</p> <p>3/ DÉPÔT D'UN RAPPORT DE CONSULTATION Dépôt d'un rapport au CA comportant les constats résultant de la consultation et sélection des sujets</p> <p>4/ ANALYSE APPROFONDIE Identification des éléments à approfondir, consultation de personnes ou d'organismes (expert, association spécialisée, représentant du métier touché) ayant des connaissances pertinentes</p> <p>5/ SÉANCE D'INFORMATION AU CA Dans le cadre d'un sujet, présentation d'information pertinente pour alimenter la réflexion et faciliter la prise de décision (normes, jurisprudence, pratique et autres)</p> <p>6/ APPROBATION DES ORIENTATIONS PAR LE CA Dans le cadre d'un sujet, recommandation des orientations à prendre dans la révision de la définition des métiers</p> <p>7/ ÉLABORATION D'UNE ÉBAUCHE DES PRINCIPES DU PROJET DE RÈGLEMENT En fonction des orientations du CA, élaboration d'une ébauche des principes du projet de règlement modifiant la définition de métier</p> <p>8/ CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES Invitation des associations patronales et syndicales pour discuter des impacts de l'ébauche des principes du projet de règlement</p> <p>9/ PROJET DE RÈGLEMENT – AVIS DU CFPIC Le projet de règlement est présenté pour avis au CFPIC</p> <p>10/ ADOPTION DU RÈGLEMENT PAR LE CA Présentation au CA du projet de règlement et de l'avis du CFPIC</p> <p>11/ TRANSMISSION DU DOSSIER AU MINISTÈRE DU TRAVAIL Élaboration de la documentation gouvernementale.</p>											
<p>SUJETS 2015-2018</p> <p>ACTIONS – PHASE I</p> <ul style="list-style-type: none"> • Attribution des tâches concernant la pose de gazon synthétique • Révision des tâches du métier de peintre • Opération d'équipement lourd et de pelles mécaniques <p>ACTIONS – PHASE II</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opération des ascenseurs sur les chantiers de construction • Distinction entre le métier d'électricien et la spécialité d'installateur de systèmes de sécurité • Attribution des tâches en lien avec le montage et l'assemblage de structures en «acier formé à froid» • Activités relatives à la restauration et à la protection du patrimoine bâti <p>ACTIONS – PHASE III</p> <ul style="list-style-type: none"> • Révision des tâches concernant les travaux d'isolation et d'étanchéisation de l'enveloppe du bâtiment • Opération des engins de chantier polyvalents 											