

DE : Madame Sonia LeBel
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et présidente du Conseil du trésor

Le 15 décembre 2020

TITRE : Plan d'action pour le secteur de la construction - Maximiser les effets des investissements du Plan québécois des infrastructures dans un contexte de relance du marché de la construction

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le Secrétariat du Conseil du trésor a été mandaté à l'automne 2019 pour réaliser un plan d'action visant à contrer les effets de l'effervescence du marché de la construction et de la rareté de la main-d'œuvre afin de maximiser les effets des investissements du Plan québécois des infrastructures (PQI).

- La crise sanitaire liée à la COVID-19 a profondément transformé ce contexte : le mandat a été adapté afin de relancer le marché de la construction.

À l'automne 2019, un comité interministériel a été mis en place, formé des dix ministères les plus concernés par le sujet. Le mandat a également profité d'une consultation de certains acteurs de l'industrie de la construction réalisée par l'adjoint parlementaire de la présidente du Conseil du trésor, M. Louis-Charles Thouin. Une recherche a aussi été menée par le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations pour connaître les expériences externes et effectuer une revue de la littérature sur le sujet.

2- Raison d'être de l'intervention

Globalement, jusqu'en février 2020, différents symptômes démontraient une effervescence dans l'industrie de la construction, notamment des soumissions plus élevées qu'à l'habitude, une diminution du nombre de soumissionnaires, des tensions sur le marché du travail causées par une croissance soutenue de l'emploi salarié, du nombre d'heures travaillées, de la rémunération, du taux de postes vacants, du nombre de salariés recherchés, du déficit d'heures travaillées et, finalement, une évolution à la hausse des prix de la construction particulièrement dans la région métropolitaine de Montréal.

La crise sanitaire de la Covid-19 a fait en sorte que la croissance économique a connu un arrêt brutal en mars 2020, suivi de la contraction la plus importante du PIB depuis 1981 et d'une hausse importante du chômage :

- Le Québec a subi la plus importante diminution mensuelle des provinces canadiennes dans l'investissement en construction de bâtiments, soit de 81,5 %;
- En comparaison, l'investissement total en construction de bâtiments en avril a chuté de 45,3 % dans l'ensemble du Canada.

À la réouverture des chantiers en mai 2020, l'emploi dans le secteur de la construction a connu un fort rebond et il a progressé de juin à septembre à un rythme plus modéré. Comparativement au mois de février (281 500), un déficit de 11 800 emplois dans le secteur de la construction était observé en septembre dernier (269 700). Malgré une reprise de la construction, le Québec s'attend à une baisse de 6 % du PIB pour 2020.

Par ailleurs :

- Le 14 mai dernier, le gouvernement annonçait le devancement en 2020-2021 de 2,9 G\$ d'investissements prévus aux années ultérieures du PQI 2020-2030. Pour l'année 2020-2021, le total des investissements passe donc de 11 à 13,9 G\$, et ce, en respectant le niveau décennal de 130,5 G\$ prévu au PQI;
- Le 23 septembre dernier, la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor déposait à l'Assemblée nationale le Projet de loi n°66, Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure, adopté par l'Assemblée nationale le 10 décembre 2020 (PL-66) qui prévoit qu'un projet d'infrastructure pourrait bénéficier de l'une ou de plusieurs des mesures prévues;
- Le ministre des Finances annonçait, lors de la mise à jour économique de novembre dernier, 459 M\$ pour réintégrer les Québécois sur le marché du travail, notamment en soutenant la formation, la diplomation et la requalification de la main-d'œuvre dans des secteurs stratégiques, dont la construction.

3- Objectifs poursuivis

Le gouvernement compte utiliser le secteur de la construction pour relancer l'économie du Québec sans exacerber l'effervescence du marché de l'industrie de la construction, ce qui donne lieu au présent plan d'action, et ce, dans un contexte où la perte des 11 800 emplois n'avait pas encore été récupérée en septembre dernier et que, selon une estimation de la Commission de la construction du Québec, 13 000 travailleurs supplémentaires par année jusqu'en 2025 seront nécessaires pour les différents projets que le gouvernement compte réaliser, notamment les 180 projets prévus au PL-66.

Ce plan d'action présente une quarantaine de mesures qui favoriseront la relance du secteur de la construction et permettront ainsi de maximiser les effets du PQI sans exacerber l'effervescence du marché de l'industrie de la construction.

4- Proposition

Les mesures du plan d'action sont regroupées sous cinq grands thèmes.

- I. Le devancement d'investissements du PQI et l'assouplissement temporaire de certains processus d'approbation gouvernementale ainsi que l'adoption de nouvelles règles contractuelles.
 - Le devancement en 2020-2021 de 2,9 G\$ porte le total des investissements en infrastructures, pour cette année financière, de 11 G\$ à 13,9 G\$ et diminuera d'autant les investissements des années subséquentes afin de respecter le niveau décennal de 130,5 G\$ prévu au PQI 2020-2030. Ce devancement a déjà fait l'objet d'une annonce en mai dernier.
 - L'assouplissement temporaire de certains processus d'approbation des projets d'infrastructure, ainsi que l'adoption de nouvelles règles contractuelles pour accélérer davantage certains projets majeurs parmi les 180 inscrits au PL-66.
 - Assouplissements à la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructures publiques, dont :
 - la réalisation de travaux préparatoires avant l'approbation du dossier d'affaires;
 - l'élaboration d'un dossier d'affaires, sans dossier d'opportunité;
 - le passage direct en réalisation, sans dossier d'opportunité ni de dossier d'affaires.
 - Des assouplissements pour les projets non majeurs, soit le rehaussement du seuil d'autorisation du Conseil du trésor : de 5 M\$ à 20 M\$ pour les infrastructures du ministère de la Santé et des services sociaux, de 5 M\$ à 10 M\$ pour celles de la Société québécoise des infrastructures et de 10 M\$ à 20 M\$ pour celles du ministère de l'Économie et de l'Innovation.
 - L'adoption de nouvelles règles contractuelles par un projet de règlement pour les contrats de service professionnels et les contrats de travaux de construction, ainsi qu'un projet de loi pour accélérer certains projets d'infrastructure et l'amélioration du Système électronique d'appel d'offres.
- II. Une mise en œuvre plus efficace et permanente du PQI en agissant sur les modalités de certains appels d'offres et sur la gestion des projets, en encourageant le découpage par lots des chantiers dans le milieu municipal, en incitant les municipalités à regrouper leurs achats, en mettant en place un nouveau programme d'aide financière pour les bâtiments municipaux de base et, finalement, en accroissant l'appui apporté à l'achat local.
- III. Des solutions pour réduire la rareté de la main-d'œuvre visant l'arrivée de plus de 11 000 nouveaux travailleurs dans l'industrie de la construction par :
 - Un accès plus facile aux métiers de la construction par les initiatives suivantes du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la Commission de la construction du Québec, soit :

- L'amélioration de l'accès des travailleurs à l'industrie de la construction par la reconnaissance des expériences de travail pertinentes, la création d'une nouvelle voie d'accès pour les personnes inscrites à une formation menant à un métier de la construction et la double exemption pour les « enfants d'employeurs ».
- L'accroissement de la capacité d'accueil de nouveaux apprentis par l'accélération de l'accès à l'examen pour devenir compagnon, l'augmentation du ratio apprenti-compagnon sur les chantiers, la valorisation de la formation initiale, la délivrance des certificats de compétence-occupation aux diplômés des programmes professionnels menant à des occupations spécialisées et, finalement, en permettant aux apprentis d'effectuer les tâches résiduelles.
- Une meilleure intégration des travailleurs sous-représentés dans l'industrie, dont les femmes, les immigrants, les membres des Premières Nations et les Inuits ainsi que les personnes handicapées, par des initiatives du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la Commission de la construction du Québec, et ce, par :
 - Le versement de subventions salariales pour favoriser l'embauche et le soutien aux entreprises en matière de gestion des ressources humaines;
 - L'accompagnement des immigrants ayant une formation ou une expérience acquise à l'étranger dans le domaine.
- Une formation plus rapide et mieux adaptée par des initiatives du ministère de l'Éducation et la Commission de la construction du Québec, et ce, par :
 - La création d'une nouvelle voie d'accès à l'industrie pour les personnes inscrites à une formation professionnelle menant à un métier de la construction;
 - Des formations adaptées pour développer les apprentissages sur les chantiers et l'accélération de la révision des programmes d'études de formation professionnelle;
 - Une offre de formation adaptée aux besoins régionaux pour les programmes d'études professionnelles liés aux métiers et aux occupations de la construction.
- La promotion des métiers de la construction et le recrutement de nouveaux travailleurs en orientant les chômeurs vers les formations menant à des métiers et occupations de la construction, en établissant des passerelles pour faciliter la reconnaissance des compétences, finalement, en promouvant des métiers et des occupations de l'industrie de la construction.

- IV. Une augmentation de la productivité de l'industrie par l'implantation de la Modélisation des données du bâtiment, connue sous l'appellation Building Information Modeling, qui permet une numérisation de bout en bout du processus de réalisation d'un projet, soit de la conception à la construction et même à l'exploitation de l'infrastructure, l'accélération de la modernisation des infrastructures technologiques et des processus des donneurs d'ouvrage publics en construction et l'appui à la préfabrication dans les constructions publiques et, finalement, le soutien au virage numérique des entreprises du secteur de la construction grâce à l'intégration et à l'utilisation de nouvelles technologies.
- V. La croissance externe des entreprises du secteur de la construction afin qu'un grand nombre d'entre elles puissent bénéficier de contrats publics par un accompagnement dans leurs projets d'expansion et le financement par des prêts et des garanties de prêts offerts par Investissement Québec.

5- Autres options

Durant l'élaboration du plan d'action, plusieurs mesures ont été envisagées par les ministères et organismes pour relancer le marché de la construction et maximiser le PQI. Le plan d'action inclut les mesures pouvant contribuer le plus efficacement possible à l'objectif recherché tout en respectant le cadre budgétaire du gouvernement.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les mesures qui visent la relance le marché de la construction et la maximisation du PQI auront des incidences positives, principalement au niveau économique, régional et social.

Sur le plan économique, elles permettront notamment d'augmenter le PIB à court terme, la productivité de l'industrie de la construction et de soutenir la croissance des entreprises du secteur de la construction. Sur le plan régional, elles favoriseront le découpage par lots des chantiers dans le milieu municipal, l'achat local de même que la construction et la rénovation de bâtiments municipaux par le biais d'un nouveau programme.

Finalement, sur le plan social, elles permettront, pour les citoyens, la reconnaissance des expériences de travail pertinente, l'intégration des personnes sous-représentées dans l'industrie de la construction, comme les femmes, les autochtones, les personnes immigrantes et référant des chômeurs vers des formations du secteur de la construction.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

En sus du Secrétariat du Conseil du trésor responsable du plan d'action, les ministères et organismes suivants, membres du comité interministériel, ont participé à l'élaboration du présent plan d'action :

- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation;
- Ministère l'Économie et de l'Innovation;
- Ministère de l'Éducation;
- Ministère des Finances;
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration;
- Ministère des Transports;
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale;
- Commission de la construction du Québec;
- Société québécoise des infrastructures.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Les ministères et organismes qui ont contribué à l'élaboration de ce plan d'action seront responsables de la mise en œuvre des mesures relevant de leur champ de compétence, des cibles à atteindre et de suivre les indicateurs des résultats obtenus.

Le plan d'action est d'une durée de trois ans, soit 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023, correspondant à l'horizon budgétaire actuel du gouvernement.

9- Implications financières

Au cours des exercices financiers 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023, soit les exercices correspondant à l'horizon budgétaire actuel du gouvernement, les mesures du plan d'action réparties sous cinq grands thèmes auront :

- en termes d'investissements au PQI, un impact de 3 701,8 M\$, dont 3 472,3 M\$ sont déjà prévus au PQI 2020-2030 et 229,5 M\$ seront pris en compte au PQI 2021-2031 et aux PQI ultérieurs;
- en terme budgétaire, un impact de 95,3 M\$ qui comprend uniquement les dépenses budgétaires déjà prévues au cadre financier 2020-2023 du gouvernement et n'inclut pas les mesures autofinancées dont l'évaluation sera finalisée d'ici l'annonce publique en janvier 2021.

Thèmes des mesures (investissements)	Investissements sur 3 ans (en M\$)	Ministère/organisme responsable
Devancement d'investissements du Plan québécois des infrastructures, assouplissements temporaires et adoption de nouvelles règles contractuelles		
Devancement d'investissements du Plan québécois des infrastructures ¹	3 472,3	SCT
Assouplissements temporaires de certains processus décisionnels	98,1	SCT
Nouveau programme d'aide financière pour les bâtiments municipaux de base	90,0	MAMH
Enveloppe dédiée pour moderniser les infrastructures technologiques des donneurs d'ouvrage en construction - Volet infrastructures	41,4	MTQ, SQI, SHQ, réseau de la santé, éducation, municipalités et autres
Total (investissements)	3 701,8	

¹ Le devancement en 2020-2021 de 2,9 G\$ a pour effet d'augmenter le niveau des années 2021-2022 et 2022-2023, car plusieurs projets se réalisent sur plus d'une année, pour un total de 3,5 G\$. Toutefois, l'enveloppe globale du PQI 2020-2030 de 130,5 G\$ sera respectée, car les investissements des années 2023-2024 et suivantes sont diminués d'autant.

Thèmes des mesures (dépenses)	Coût des mesures sur 3 ans (en M\$)	Ministère/organisme responsable
Mise en œuvre plus efficace du Plan québécois des infrastructures de façon permanente	1,4	MAMH
Réduction de la rareté de la main-d'œuvre	32,4	MTESS, CCQ, MEQ
Augmentation de la productivité de l'industrie	38,0	MTQ, SQI, MEI et IQ
Soutien à la croissance des entreprises du secteur de la construction	23,5	MEI
Total (dépenses)	95,3	

Par ailleurs, mentionnons que ces mesures seront pratiquement toutes mises en vigueur sans ajout d'effectif.

10- Analyse comparative

Selon la recherche menée par le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations pour connaître les expériences externes et effectuer une revue de la littérature sur le sujet, la situation dans les autres provinces n'étant pas semblable à celle du Québec, aucun plan d'action similaire n'a été mis en place ailleurs au Canada.