

FÉVRIER 2022

COMMENT RÉDUIRE LE COÛT DE LA CONSTRUCTION EN ONTARIO LA MODERNISATION DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION

Par Miguel Ouellette et Maria Lily Shaw, avec la collaboration de Gabriel Giguère

La hausse marquée du prix des matériaux de construction jumelée aux perturbations dans les chaînes d'approvisionnement lors des dernières années ont fait augmenter de façon considérable les coûts des projets de construction. Bien que cette réalité soit celle de l'ensemble du pays, le cadre réglementaire du secteur de la construction en Ontario comporte des défis additionnels qui font davantage grimper les coûts de construction et ne mettent aucun Ontarien à l'abri de cette flambée des prix. D'abord, lorsque les entités effectuent des appels d'offres publiques pour la construction d'infrastructures, comme pour des écoles ou des hôpitaux¹, les formes d'évitement de la réglementation actuelle empêchent la saine concurrence entre les soumissionnaires, ce qui fait grimper les prix². Plus particulièrement, il s'agit des angles morts du projet de loi 66, notamment les *Project Labour Agreement* (PLA) restrictives, et la possibilité de désengagement de la loi lors de son adoption. Un deuxième facteur qui contribue à la flambée des prix de construction en Ontario est la rigidité des programmes de formation des métiers spécialisés qui limite le nombre de travailleurs disponibles sur le marché.

Le coût de construction des projets publics a une incidence directe sur le portefeuille de l'ensemble des contribuables ontariens. Cette publication présente des recommandations concrètes pour contrer la tendance à la hausse des prix de construction par une concurrence accrue.

L'IMPORTANCE DU PROJET DE LOI 66

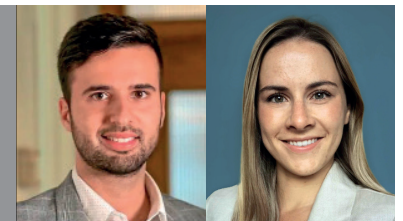
Le projet de loi 66, *Loi visant à rétablir la compétitivité de l'Ontario en modifiant ou en abrogeant certaines lois*, ayant force de loi depuis 2019³, permet à différents acteurs publics – commissions scolaires, universités,



hôpitaux, pour ne nommer que ceux-là – de prendre en considération l'ensemble des entreprises qualifiées lors d'appels d'offres pour un projet de construction public, sans égard à leur affiliation ou non à un syndicat. Avant que ce projet de loi ne soit adopté, les municipalités ontariennes qui souhaitaient construire ou rénover une infrastructure publique ne pouvaient ouvrir leur appel d'offres qu'aux entreprises de construction faisant partie d'un seul syndicat.

Cette règle injuste a empêché bon nombre d'entreprises de construction de l'Ontario et leurs travailleurs de soumissionner sur des projets d'infrastructures publiques, peu importe leur degré de qualification, leur caractère novateur ou le respect dont elles jouissaient. Par exemple, dans la région de Waterloo, ce sont 83 %⁴ des entreprises de construction qualifiées qui n'étaient

Cette Note économique a été préparée par **Miguel Ouellette**, directeur des opérations et économiste à l'IEDM, et **Maria Lily Shaw**, économiste à l'IEDM, en collaboration avec **Gabriel Giguère**, analyste en politiques publiques à l'IEDM. La **Collection Réglementation** de l'IEDM vise à examiner les conséquences souvent imprévues pour les individus et les entreprises de diverses lois et dispositions réglementaires qui s'écartent de leurs objectifs déclarés.



pas admissibles à soumissionner les marchés publics de projets de constructions. Cette mesure a coûté cher aux municipalités; certaines estiment avoir déboursé des millions de dollars additionnels chaque année en raison du faible nombre de soumissions et le manque de concurrence lors des appels d'offres⁵.

L'adoption du projet de loi 66 est donc venue corriger une faille coûteuse dans le mécanisme d'appels d'offres publics grâce à la suppression des barrières à la soumission pour les projets de construction publics. Ce sont d'ailleurs les contribuables et l'ensemble des Ontariens qui en bénéficient aujourd'hui.

En effet, une étude menée deux ans après la suppression des restrictions dans la région de Waterloo a conclu que cette nouvelle mesure a donné lieu à une augmentation de près de 50 % du nombre de soumissions. Quant aux nombres d'entreprises uniques qui déposent une soumission auprès de la région, ce nombre est passé de 15 à 74. En d'autres mots, la région a pu recevoir des offres de près de cinq fois plus de soumissionnaires qu'elle ne le pouvait avant la suppression des barrières réglementaires⁶. La concurrence accrue a permis à la région de Waterloo de réaliser des économies de 24 millions de dollars dans les deux premières années suivant la nouvelle législation en raison de la baisse de 14 % du prix moyen de la soumission gagnante⁷. Cette tendance a été observée dans d'autres régions également, comme dans la Ville de Hamilton, où on estime avoir réalisé des économies jusqu'à hauteur de 21 % en moyenne dans les coûts de construction de projets publics, soit 7 millions de dollars en un an⁸.

LES ANGLES MORTS DE LA LOI VISANT À RÉTABLIR LA COMPÉTITIVITÉ EN ONTARIO

Malgré l'avancée indiscutable qu'il représente, ce projet de loi n'est guère une panacée puisqu'il comporte des angles morts qui empêchent son adoption uniforme à travers la province. En effet, certaines municipalités et entités publiques utilisent des méthodes pour contourner les effets désirés de cette *Loi* de façon à conserver l'obligation d'engager des travailleurs affiliés à un seul syndicat ou un groupe de syndicats, soit par l'entremise de PLA restrictives ou en se désengagent complètement de la *Loi*, comme l'a démontré la Ville de Toronto.

PLA restrictives

Une PLA restrictive est une entente volontaire convenue entre une entité publique et un syndicat et qui a comme objectif d'assurer une certaine stabilité pour un projet de construction pouvant avoir des impacts économiques importants, comme un hôpital ou une école⁹. Ce type d'entente est à proscrire complètement puisqu'il permet à la municipalité ou à l'entité publique, qui a convenu de l'entente, d'offrir aux entreprises affiliées au syndicat cosignataire l'exclusivité pour les soumissions sur le projet de construction concerné; soit très précisément la pratique que le projet de loi 66 visait à abolir¹⁰.

Il sera possible de prendre la pleine mesure de ces ententes lorsque la construction du nouveau campus Civic de l'hôpital d'Ottawa sera terminée, car les responsables du projet se sont engagées dans une PLA restrictive¹¹. Selon nos estimations préliminaires, le projet pourrait coûter entre 168 et 525 millions de dollars additionnels aux contribuables d'ici 2028 en raison de cette entente¹². Il est inacceptable pour une entité publique de faire payer davantage les contribuables en octroyant l'exclusivité à un certain groupe de travailleurs affiliés. Et en plus du fait que les revenus provenant des taxes et impôts sont mal gérés, de tels ententes font que plusieurs professionnels de métiers qualifiés ne peuvent pas être embauchés.

La concurrence accrue a permis à la région de Waterloo de réaliser des économies de 24 millions de dollars dans les deux premières années suivant la nouvelle législation.

Devant ce constat, le gouvernement ontarien doit mettre en place une règle claire auprès de l'organisme gouvernemental responsable de soutenir les activités en matière d'infrastructure publique, soit Infrastructure Ontario¹³. De façon concrète, il doit interdire les pratiques qui font obstacle à la saine concurrence entre les entreprises de construction qualifiées quand vient le temps de soumissionner un marché public.

L'exception torontoise

Lors de la sanction royale de la *Loi de 2019 visant à rétablir la compétitivité de l'Ontario*, les entités concernées étaient libres de se désengager à l'intérieur des trois premiers mois¹⁴ de son adoption, et ce, de façon irréversible¹⁵. C'est ce qu'a fait Toronto lorsque les élus de la ville ont pris comme décision de conserver le caractère hermétique du secteur de la construction pour les projets d'infrastructures publiques, rien de moins qu'une forme de *statu quo*¹⁶, et ce, malgré le consensus observé dans les études empiriques qui confirme – à répétition – les bienfaits de la concurrence dans le domaine de la construction et les économies tangibles qu'ont réalisées d'autres municipalités qui, elles, ont adopté la *Loi* de façon majoritaire¹⁷. En 2019, c'est plus de 1,5 milliard¹⁸ de dollars qui a été dépensé en infrastructures publiques à Toronto. Selon les estimations du Conseil municipal de la Ville de Toronto, celle-ci pourrait économiser 1,7 %¹⁹ si elle ouvrait les appels d'offres à toutes les entreprises aptes à soumissionner. On calcule alors que le montant total de fonds publics qui a été gaspillé en 2019 s'élève à au moins 25,94 millions de dollars²⁰.

Cependant, l'estimation du Conseil municipal a été sévèrement critiquée par certains chercheurs comme étant incomplète²¹. D'autres études plus crédibles

estiment que les économies potentielles d'une ouverture du processus d'appel d'offres pourraient s'élever de 8 % à 25 %²² pour ainsi atteindre entre 122 M\$ et 381 M\$²³ pour l'année 2019 seulement.

Des économies dans ce secteur donneraient d'ailleurs une bouffée d'air aux écoles publiques de la métropole. En effet, les Torontois ne sont que trop familiers avec les prix exorbitants que paie la commission scolaire du district de Toronto pour les travaux réalisés dans les écoles publiques par les compagnies ayant remporté les appels d'offres : la facture d'installation d'une prise électrique dans une bibliothèque scolaire s'élève à 3000 \$, et la pose d'un taille-crayon d'une valeur de 17 \$ ne coûte pas moins de 143 \$²⁴.

Maintenir le *statu quo* aura des répercussions majeures pour l'ensemble de l'industrie de la construction ontarienne, mais aussi pour les contribuables de la province. En prenant la décision de se retirer du projet de loi 66, la Ville de Toronto impose à l'ensemble des contribuables de la province de verser davantage de leur argent durement gagné pour la construction de nouvelles infrastructures publiques dans la ville la plus peuplée du Canada²⁵, alors que cet argent pourrait servir à améliorer le niveau de vie des familles ontariennes. Ainsi, afin d'assurer la meilleure gestion possible des deniers publics, la Ville de Toronto devrait envisager d'autres mesures législatives qui obligerait ses entités publiques à réaliser tous les projets de construction par le biais d'un processus d'appel d'offres ouvert à tous les entrepreneurs qualifiés, quelle que soit leur affiliation syndicale. En d'autres mots, le gouvernement de l'Ontario devrait modifier la *Loi* ou adopter une mesure pour le secteur de la construction dans la Ville de Toronto afin que l'ensemble des entreprises et travailleurs qualifiés puissent travailler.

LA RIGIDITÉ DES PROGRAMMES DE FORMATION POUR LES MÉTIERS SPÉCIALISÉS

Le portrait de la situation de la main-d'œuvre dans le secteur de la construction est sombre et des réformes dans la structure des programmes de formation devront être réalisées pour agrandir le bassin de travailleurs dans cette industrie importante.

Avec un manque à gagner de 100 000 employés au cours des prochaines années, le secteur de la construc-

En prenant la décision de se retirer du projet de loi 66, la Ville de Toronto impose à l'ensemble des contribuables de la province de verser davantage de leur argent durement gagné pour la construction de nouvelles infrastructures publiques.

Figure 1



Sources : Calcul des auteurs. Brian Dijkema, « Shortchanging Ontario's Cities », Cardus, septembre 2018, p. 5; Calcul effectué à partir d'informations obtenu auprès du Chief Procurement Officer de la ville de Toronto en réponse à une demande d'accès à l'information.

tion ontarienne est devant un défi de taille²⁶. Qui plus est, la reprise économique postpandémie et le développement du secteur de la construction à long terme risquent d'être ralentis par le manque de main-d'œuvre²⁷. En raison des retards qu'elle entraîne, notamment dans le secteur de la construction, cette pénurie de main-d'œuvre fait augmenter le prix des différents projets d'infrastructure. Bien que le gouvernement ait investi 90,3 millions de dollars par le biais de la Stratégie relative aux métiers spécialisés afin d'inciter les Ontariens à entreprendre et terminer des études liées aux métiers spécialisés, un plus grand nombre de mesures structurantes sont requises afin de renverser la dynamique de la province, en commençant par les programmes de formation pour les métiers spécialisés²⁸.

L'une des mesures à mettre en place pour pallier la situation est la suivante : remplacer la certification (qui dépend d'un nombre d'heures effectuées) par un système modulaire qui mesure et prend en considération les compétences. Un système rigoureux et adapté permettrait de s'assurer que l'individu en apprentissage ait acquis l'ensemble des compétences nécessaires pour être apprenti dans le métier choisi, peu importe la manière dont celui-ci les a acquises. Aussi, un processus de certification modulaire permettrait aux individus n'ayant pas complété leur formation pour un métier spécialisé, d'effectuer sur un chantier les éléments pour lesquels ils sont certifiés.

De cette manière, l'industrie de la construction sera munie d'une structure de certification académique permettant de former davantage de travailleurs qualifiés pour les différents métiers spécialisés et, donc, de répondre aux besoins grandissants du marché.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les économies qu'ont réalisées les villes grâce au projet de loi 66 viennent confirmer l'importance d'un bassin d'appel d'offres diversifié et concurrentiel dans l'approvisionnement municipal et les effets négatifs des politiques qui servent à restreindre la concurrence entre les entreprises qui, sans ces restrictions, seraient qualifiées pour soumissionner sur des projets de construction municipaux. Le cas de Toronto est un exemple patent de dilapidation des deniers publics avec plusieurs centaines de millions de dollars gaspillés pour l'année 2019 seulement²⁹. Qui plus est, la mise à mal de la concurrence par l'utilisation de PLA restrictives est une méthode à proscrire pour l'optimisation de l'argent des contribuables.

Avec un manque à gagner de 100 000 employés au cours des prochaines années, le secteur de la construction ontarienne est devant un défi de taille.

À cette réalité s'ajoute une sévère pénurie de main-d'œuvre qui pourrait fortement affecter la reprise économique du secteur de la construction ontarienne. Selon la Banque du Canada, les secteurs touchés par une pénurie de main-d'œuvre sont 65 % plus susceptibles de faire face à un faible développement économique³⁰.

Afin d'arriver à ouvrir le secteur de la construction ontarienne pour permettre une pleine concurrence entre les entreprises, dans le but d'optimiser les deniers publics des contribuables, nous recommandons au gouvernement ontarien les mesures suivantes :

- Mandater Infrastructure Ontario d'établir un cadre réglementaire clair afin qu'aucun appel d'offres ne puisse empêcher une entreprise en règle ou un travailleur qualifié de soumissionner, et ce peu importe l'affiliation syndicale. La possibilité de faire des PLA restrictives doit donc être abolie pour le secteur public.
- Inciter la Ville de Toronto d'ouvrir les appels d'offres à la concurrence, peu importe si les entreprises sont affiliées à un syndicat.
- Diviser la certification des programmes de métiers spécialisés par bloc modulaire pour reconnaître les compétences acquises des apprentis à chaque étape de leur progression.

RÉFÉRENCES

1. New Civic Development, « Labour Day celebrates agreement between Building and Construction Trade Unions and The Ottawa Hospital-Ottawa's newest hospital launches next phase of development », 27 octobre 2020.
2. Karen Renkema, « Industry Perspectives Op-Ed: Labour deal at the Ottawa hospital warrants review », *Daily Commercial News*, 1^{er} avril 2021.
3. Legislative Assembly of Ontario, Legislative business, Bills, 42nd Parliament, 1st session, Bill 66, *Restoring Ontario's Competitiveness Act*, Status, 2019.
4. Ontario Construction News, « Ford government to loosen rules restricting bidding to unionized construction contractors in several Ontario municipalities », *Ontario Construction Report*, 10 décembre 2018.
5. David Helwig, « After three decades, construction monopoly that costs the Sault millions a year is finally removed », *Sootoday*, 2 avril 2019.
6. Brian Dijkema, « Bouncing Back Through Diversity: The Effects of Bill 66 on Construction Competition in the Region of Waterloo », *Cardus*, juillet 2021, p. 9 et 12.
7. *Ibid.*, p. 11 et 13.
8. City of Hamilton, *General Issues Committee Revised*, Council Chambers, juin 2019, p. 101.
9. Ontario Construction Secretariat (OCS), *Project Agreement Guide*, juillet 2021, p. 1.
10. Paul de Jong, « All construction workers deserve a chance to work », *Toronto Star*, 16 septembre, 2021.
11. Karen Renkema, *op. cit.*, note 2.
12. Calcul des auteurs. Brian Dijkema, « Shortchanging Ontario's Cities », *Cardus*, septembre, p. 5; Craig Lord, « The Ottawa Hospital unveils designs for \$2.8-billion Civic campus », *Global News*, 4 mai, 2021.
13. Infrastructure Ontario, *About Infrastructure Ontario*, consulté le 2 février, 2022.
14. Sean Reid, « Toronto and its school board can save millions by doing nothing. Will they? », *Financial Post*, 23 mai 2019.
15. Bill 66, *An Act to restore Ontario's competitiveness by amending or repealing certain Acts*, 2019, p. 24.
16. Karen Howlett and Jill Mahoney, « Toronto votes to continue allowing select group of labour unions to bid on construction projects », *The Globe and Mail*, 19 juin 2019.
17. Ontario Construction News, « Toronto stands alone in remaining a "construction employer" as other Ontario municipalities embrace Bill 66 changes », *Ontario Construction Report*, 15 juillet 2019.
18. Information fournie par le Chief Procurement Officer de la Ville de Toronto en réponse à une demande d'accès à l'information. Chiffre officiel obtenu du Chief Procurement Officer de Toronto : 1 523 627 570,28 \$.
19. City Manager's Report to City of Toronto, « Labour and Training Costs in Construction Procurement », 23 septembre, 2008, p. 15.
20. Calcul des auteurs effectué à partir d'informations obtenu auprès du Chief Procurement Officer de la Ville de Toronto en réponse à une demande d'accès à l'information.
21. Brian Dijkema, *Turning Up Ontario's Economic Engine : A Cardus Construction Competitiveness Monitor Brief*, 9 avril 2015.
22. Brian Dijkema, *op. cit.*, note 12, p. 5.
23. Calcul des auteurs effectué à partir d'informations obtenu auprès du Chief Procurement Officer de la Ville de Toronto en réponse à une demande d'accès à l'information; Brian Dijkema, *op. cit.*, note 12, p. 5.
24. Sean Reid, *op. cit.*, note 14.
25. Statistique Canada, « Municipalities in Canada with the largest and fastest-growing populations between 2011 and 2016 », *Canada Census*, 8 février 2017, p. 2.
26. John Dujay, « Ontario launches new skilled trades strategy », *Canadian HR Reporter*, 2 décembre 2021.
27. Business Development Bank of Canada, « Labour Shortage: Here to Stay, Worker Scarcity in Canada and What Businesses Can Do to Respond », septembre 2018, p. 4.
28. Ontario Newsroom, Ontario Leads the Nation Job Creation, 5 novembre 2021. Banque de développement du Canada, *op. cit.*, note 24, p. 4.
29. Chiffre officiel obtenu du Chief Procurement Officer de Toronto : 1 523 627 570,28 \$. Brian Dijkema, *op. cit.*, note 12, p. 5.
30. Business Development Bank of Canada, *op. cit.*, note 27.

L'Institut économique de Montréal est un *think tank* indépendant sur les politiques publiques. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, l'IEDM stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat. L'IEDM ne sollicite ni n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM 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. IEDM © 2022

IEDM 910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8 – T 514.273.0969 iedm.org