

MÉMO

À : L'honorable François-Philippe Champagne, député de Saint-Maurice-Champlain, ministre des Finances
L'honorable Gregor Robertson, député de Vancouver Fraserview—South Burnaby, ministre du Logement et des Infrastructures

DE Renze Nauta, directeur de programme, Travail et économie
Andreae Sennyah, directrice des politiques
Daniel Liegmann, analyste politique junior

DATE 12 février 2026

OBJET : Considérations relatives au Fonds pour bâtir des collectivités fortes – Budget 2025

À PROPOS DE NOUS

L'Institut Cardus est un institut de recherche non partisan qui se consacre à clarifier et à renforcer, par la recherche et le dialogue, les moyens par lesquels les institutions de la société peuvent travailler ensemble pour le bien commun.

PROBLÉMATIQUE

Le budget 2025 alloue 51 milliards de dollars au Fonds pour bâtir des collectivités fortes, destiné à financer de nouveaux projets d'infrastructure au cours de la prochaine décennie. Les projets financés seront sélectionnés sur la base de divers critères, notamment « le recours à des travailleurs syndiqués et à des ententes sur les avantages communautaires en matière d'emploi ». ¹ Le libellé du budget 2025 laisse ouverte la possibilité que les ententes sur les avantages communautaires en matière d'emploi puissent restreindre les types d'entreprises et de main-d'œuvre engagés dans un projet donné. Cela pourrait avoir un impact négatif sur la concurrence pour les marchés publics, entraînant soit une diminution du nombre de projets d'infrastructure, soit une augmentation des coûts pour le gouvernement fédéral.

RECOMMANDATION

Nous recommandons de ne pas recourir à des ententes sur les avantages communautaires (EAC) qui exigeraient ou privilégieraient la main-d'œuvre syndiquée dans les projets d'infrastructure. Des EAC bien structurées devraient permettre d'autres types d'arrangements en matière de main-d'œuvre, tels que des syndicats alternatifs et de la main-d'œuvre non syndiquée.

Le fait de limiter les marchés publics aux entreprises associées exclusivement à des syndicats ou à un type particulier de syndicat réduirait le nombre de soumissionnaires pour les projets et entraînerait une baisse de la concurrence.

Le gouvernement devrait plutôt mettre en œuvre un modèle d'EAC qui favorise une main-d'œuvre plus diversifiée dans le secteur de la construction, et donc un bassin de travailleurs plus important. Cela est particulièrement nécessaire dans le contexte de la pénurie de main-d'œuvre

¹ Canada, ministère des Finances, *Un Canada fort : Budget 2025* (Ottawa : ministère des Finances, 2025), <https://budget.canada.ca/2025/report-rapport/pdf/budget-de-2025.pdf>.

dans le secteur de la construction. Le gouvernement du Canada devrait structurer le Fonds pour bâtir des collectivités fortes autour des paramètres suivants :

- Donner la priorité à des objectifs réalisables et à la communication d'informations, plutôt qu'à des quotas, en matière de diversité de la main-d'œuvre ;
- Inclure des possibilités de formation ; et
- Éviter les politiques d'appel d'offres restrictives qui excluent des travailleurs ou des employeurs en raison de leur statut syndical ou de leur affiliation.

CONTEXTE

Les EAC sont des “agreements between governments and the private sector that are designed to secure shared benefits among community members who may not otherwise benefit as much”. [« accords entre les gouvernements et le secteur privé qui visent à garantir des avantages partagés entre les membres de la communauté qui, autrement, ne pourraient pas en bénéficier autant »].²

Les outils d'approvisionnement social tels que les EAC sont des moyens pour les gouvernements de promouvoir certains objectifs sociaux dans le cadre des dépenses d'infrastructure. Dans le domaine des marchés publics, il est important de noter que les dépenses publiques d'infrastructure apportent déjà un bénéfice général à la communauté, à savoir le projet d'infrastructure lui-même. En outre, la maximisation des économies réalisées sur les infrastructures permet d'affecter les fonds publics à d'autres formes de dépenses sociales. Cela signifie que l'approvisionnement social est l'un des moyens, mais pas le seul, d'accroître les avantages sociaux.

Le défi des marchés publics sociaux consiste à trouver un équilibre entre l'objectif de saine gestion de l'argent des contribuables en réduisant les coûts des projets et celui d'accroître les avantages sociaux d'un projet de construction. Des marchés publics sociaux mal conçus peuvent entraîner un déséquilibre, alors que les appels d'offres restreints compromettent les économies réalisées. Par conséquent, le gouvernement du Canada doit donner la priorité à la fois aux travailleurs et aux contribuables lorsqu'il conçoit le Fonds pour bâtir des collectivités fortes.

CADRE POUR LA STRUCTURATION DES ENTENTES SUR LES AVANTAGES COMMUNAUTAIRES

Les ententes sur les avantages communautaires ne posent pas de problème en soi, à condition qu'ils soient bien conçus et orientés vers les bons objectifs politiques. Cela nécessite une clarification de leur objectif et de leur intention. Les EAC ne doivent pas nécessairement exiger ou privilégier la main-d'œuvre syndiquée pour atteindre d'autres objectifs politiques, tels que l'augmentation de la diversité de la main-d'œuvre ou la promotion des entreprises locales.

Nos recherches sur les EAC ont permis d'identifier des paramètres qui permettraient d'augmenter l'offre et la diversité de la main-d'œuvre, tout en limitant les coûts d'approvisionnement. Les

² A. Frootman, “A Framework for Implementing Community Benefits Agreements”, *Cardus*, July 15, 2022, <https://www.cardus.ca/research/work-economics/reports/a-framework-for-implementing-community-benefits-agreements/>.

considérations suivantes doivent être prises en compte lors de l'élaboration des politiques d'approvisionnement :

- **Diversité des fournisseurs** : Lorsque les gouvernements souhaitent promouvoir les entreprises locales, ils doivent déterminer quels travaux peuvent raisonnablement être réalisés en utilisant des ressources et des fournisseurs locaux. Une consultation des parties prenantes locales, large et en amont, est essentielle pour offrir des opportunités d'approvisionnement à l'ensemble de la communauté.
- **Diversité de la main-d'œuvre** : Lorsqu'on cherche à accroître la diversité de la main-d'œuvre, l'objectif devrait être d'élargir – et non de restreindre – l'éventail des travailleurs disponibles pour les projets de construction. Les gouvernements doivent travailler avec les entreprises sociales et les sociétés pour trouver des possibilités de collaboration sans réduire le nombre d'entreprises admissibles à soumissionner. La ville de London, en Ontario, offre un exemple d'approche positive. London a choisi de segmenter le projet de création d'un réseau de transport rapide en phases auxquelles les petites entreprises régionales pouvaient soumissionner individuellement, ce qui a entraîné une plus grande concurrence pour les projets.³
- **Gestion de projet** : Les gouvernements doivent être conscients que les avantages pour la communauté peuvent entraîner des coûts supplémentaires pour les projets de construction, en particulier s'ils ne sont pas intégrés dès le début du projet. Les avantages escomptés pour la communauté doivent être pris en compte à chaque étape pertinente de la planification. Toutes les priorités stratégiques doivent être planifiées et prises en compte avant le début de la conception détaillée du projet. Dès que possible, l'intégration des avantages souhaités pour la communauté dans la phase de planification et de conception permettra d'éviter que les EAC ne fassent augmenter les coûts pendant la construction.
- **Indicateurs de réussite** : Les gouvernements devraient établir des indicateurs de réussite clairement définis et en assurer le suivi. Cependant, les indicateurs spécifiques à un projet ne se traduisent pas toujours directement par des avantages à long terme pour les communautés. Une entreprise peut, par exemple, embaucher des personnes issues d'un groupe cible pour un projet, mais ne pas leur confier de travail significatif ou ne pas les garder au-delà de ce projet spécifique, annulant ainsi l'avantage à long terme recherché. Les gouvernements devraient revoir périodiquement les structures des EAC afin de s'assurer qu'elles correspondent bien aux avantages à long terme qu'elles visent à produire.

Pour plus de détails, consultez notre rapport intitulé “A Framework for Implementing Community Benefit Agreements” (Cardus, 2022) [« Un cadre pour la mise en œuvre des ententes sur les avantages communautaires »].⁴

ÉTUDES DE CAS

Alors que le gouvernement fédéral examine les options qui s'offrent à lui, les enseignements tirés des différentes formes d'approvisionnement social au niveau provincial et municipal sont instructifs.

³ A. Frootman, “A Framework for Implementing Community Benefits Agreements”.

⁴ A. Frootman, “A Framework for Implementing Community Benefits Agreements”.

Toronto, Ontario : La ville de Toronto utilise un système d'approvisionnement restrictif qui limite la concurrence pour les projets de construction industriels, commerciaux et institutionnels aux entreprises affiliées aux syndicats du bâtiment. Selon les estimations, cela ajoute 347 millions de dollars au coût de la construction de la ville chaque année, soit environ 21 % de plus que ce qu'il serait autrement.⁵ Plus d'informations sur le système restrictif de Toronto sont disponibles dans notre rapport "Better Choices for Toronto" (Cardus, 2023) [« De meilleurs choix pour Toronto »].⁶

Waterloo, Ontario : La région de Waterloo disposait auparavant d'un système similaire à celui de Toronto, mais est passée à un système d'approvisionnement non restrictif en 2019. L'ouverture des marchés publics à toutes les entreprises de construction qualifiées a entraîné une concurrence accrue, le nombre moyen d'offres par projet passant de 3,68 avant 2019 à 5,54 après 2019.⁷ Plus d'informations sont disponibles dans notre rapport "Bouncing Back Through Diversity" (Cardus, 2021) [« Rebondir grâce à la diversité »].⁸

Colombie-Britannique : Notre étude sur l'utilisation des EAC en Colombie-Britannique a révélé un lien entre les EAC dans la province et des dépassements de coûts de 63 % dans le cas du projet de remplacement de l'hôpital du district de Cowichan.⁹ Le ministre des Finances de la Colombie-Britannique a indiqué que la pénurie de main-d'œuvre était l'une des principales causes de ces dépassements de coûts.¹⁰ L'EAC utilisée dans le cadre de ce projet limite le bassin de main-d'œuvre pour les projets de construction désignés à un groupe de syndicats du bâtiment. Le fait de limiter le bassin de main-d'œuvre à un groupe spécifique a probablement contribué à l'augmentation des coûts. De plus amples informations sur les leçons tirées des EAC de la Colombie-Britannique sont disponibles dans notre rapport "Benefits for Whom?" (Cardus, 2024) [« Des avantages pour qui ? »].¹¹

CONTACT

Nous serions ravis de vous rencontrer et de vous aider à réfléchir à cette question. N'hésitez pas à nous contacter à l'adresse rnauta@cardus.ca.

⁵ J. Lewis et R. Nauta, "Better Choices for Toronto: Finding Money in Open Tendering for Safety and Mental Health", Cardus, 2023. <https://www.cardus.ca/research/work-economics/research-brief/better-choices-for-toronto/>

⁶ J. Lewis et R. Nauta, "Better Choices for Toronto".

⁷ B. Dijkema, "Bouncing Back Through Diversity: The Effects of Bill 66 on Construction Competition in the Region of Waterloo", Cardus 2021. <https://www.cardus.ca/research/work-economics/reports/bouncing-back-through-diversity-the-effects-of-bill-66-on-construction-competition-in-the-region-of-waterloo/>

⁸ B. Dijkema, "Bouncing Back Through Diversity".

⁹ R. Nauta, "Benefits for Whom? Assessing British Columbia's Community Benefits Agreement", Cardus, 2024. <https://www.cardus.ca/research/work-economics/reports/benefits-for-whom/>

¹⁰ Nauta, "Benefits for Whom?"

¹¹ Nauta "Benefits for Whom?"