

Secrétariat du Conseil canadien des infrastructures
Logement, Infrastructure et Collectivités Canada
180, rue Kent
Suite 1100
Ottawa (Ontario) K1P 0B6

Soumis par courriel à : cic-cci@inf.gc.ca

Objet : Association canadienne de la construction - Soumission à l'appel aux contributions pour soutenir le rapport 2 de l'Évaluation nationale des infrastructures

La résilience à long terme du Canada dépend de sa capacité à construire à grande échelle et de manière ciblée. Comme l'a déclaré le premier ministre Carney à Davos : « Un pays qui ne peut pas se nourrir, se ravitailler en carburant ou se défendre n'a que peu d'options. Lorsque les règles ne vous protègent plus, vous devez vous protéger vous-même... nous construisons cette force chez nous. » Cette évaluation sans complaisance de l'évolution rapide de l'économie mondiale a incité le gouvernement à construire davantage et plus solidement, en commençant par le logement et ses infrastructures habilitantes, qui sont des priorités pour soutenir la qualité de vie des Canadiens et renforcer les communautés dans lesquelles ils vivent, travaillent et s'épanouissent.

En tant que porte-parole national de l'industrie canadienne de la construction, l'Association canadienne de la construction (ACC) se réjouit de cet appel aux contributions à l'appui du rapport 2 de l'Évaluation nationale des infrastructures (ÉNI). L'ACC représente 18 000 entreprises membres à travers une structure intégrée de 57 associations partenaires locales et provinciales. Notre secteur emploie plus de 1,63 million de personnes au Canada et génère environ 170 G\$ par an pour l'économie, ce qui représente 7,3 % du produit intérieur brut (PIB) du Canada.

Depuis le budget 2021, l'ACC milite depuis longtemps en faveur de la mise en œuvre et de la publication de la première ÉNI du Canada. Le travail du comité est d'autant plus important que le rapport 2 de l'ÉNI prend forme, compte tenu notamment du besoin de rendre opérationnel l'investissement de 115 G\$ du gouvernement dans l'infrastructure par l'entremise d'un plan coordonné et à long terme à tous les paliers de gouvernement. Il sera essentiel d'y parvenir pour mettre en place l'infrastructure de base nécessaire pour résoudre la crise du logement au Canada. L'industrie de la construction est fière du rôle central qu'elle joue dans la promotion de ces priorités et se fera un plaisir de formuler des recommandations qui libéreront directement tout le potentiel du secteur pour tenir ces engagements ambitieux en matière d'infrastructures.

Modèles d'allocation des fonds

L'ACC applaudit l'investissement de 115 G\$ dans l'infrastructure annoncé dans le budget 2025, qui aurait dû être réalisé depuis longtemps. Toutefois, l'introduction de nouveaux programmes de financement pour les infrastructures habilitantes doit être soutenue par un financement prévisible et à long terme, ainsi que par des rapports publics solides sur la manière dont ces fonds transitent par les canaux provinciaux et municipaux, afin d'éviter une mauvaise répartition des risques et des responsabilités. Au niveau systémique, le décalage entre la responsabilité des risques liés aux infrastructures publiques et l'autorité habilitée à déployer des fonds avec agilité continue d'avoir un impact négatif sur l'économie du Canada et les délais de réalisation des projets.

Plutôt que de financer des projets individuels au cas par cas, l'ACC encourage à soutenir l'élaboration de plans de gestion des actifs municipaux à l'échelle provinciale. Cela permet d'aligner plus étroitement les objectifs de financement sur les réalités des besoins provinciaux et municipaux et d'alléger la pression sur les modèles de financement municipaux qui sont obligés de s'appuyer sur les redevances pour frais de développement,

contribuant ainsi à l'augmentation des coûts du logement. En outre, le financement des infrastructures permettant la construction de logements n'est qu'une pièce du casse-tête; une meilleure intégration de l'aménagement du territoire et de la planification des infrastructures est cruciale pour garantir que les communautés puissent soutenir la croissance à long terme du logement en premier lieu.

Incohérences et dédoublements

L'appropriation de certaines responsabilités de gouvernance ajoute un niveau de complexité supplémentaire à la rapidité et à la facilité de construction et d'entretien de l'infrastructure nécessaire au logement. Par exemple, en Colombie-Britannique, il existe d'importantes incohérences dans les codes de construction municipaux, les normes d'ingénierie, les exigences en matière de permis et les processus d'approbation des projets, ce qui ajoute des couches de complexité inutiles qui entravent la capacité du secteur de la construction à réaliser des progrès significatifs dans les délais impartis pour les projets.

L'incohérence et le dédoublement des processus au niveau provincial créent une plus grande incertitude pour les municipalités, les entrepreneurs et les développeurs, ce qui contribue à retarder et à augmenter les coûts des projets d'infrastructure permettant la construction de logements. Cela met en évidence un problème plus large : sans l'harmonisation des codes, des politiques et des réglementations au niveau de l'ensemble du gouvernement, le financement descendant risque d'être miné par l'inefficacité et la bureaucratie, ce qui, en fin de compte, coûtera aux contribuables tout en ne répondant pas aux besoins d'infrastructure des communautés visées. Pour remédier à cette situation, l'ACC recommande une approche provinciale simplifiée et normalisée dans l'ensemble du Canada pour améliorer l'efficacité, réduire la charge administrative et accélérer la réalisation des projets en établissant des paramètres plus clairs pour les municipalités, les entrepreneurs et les développeurs.

Documentation détaillée

En outre, les nombreuses exigences en matière de permis, d'examen environnementaux, de coordination des services publics et d'approbations fragmentées constituent des points d'étranglement importants pour la construction d'infrastructures. Bien que ces politiques s'appuient sur une rigueur réglementaire et environnementale, il est encore possible d'harmoniser les approbations et de raccourcir les délais d'obtention des permis à tous les niveaux de gouvernement afin d'accélérer la mise en place des infrastructures nécessaires à la construction de logements.

Dans le même ordre d'idées, l'ACC a constaté une dynamique croissante de souque à la corde au sein du gouvernement, dans laquelle les politiques récentes indiquaient que les objectifs d'écologisation contredisaient le besoin de construire rapidement et à grande échelle. Par exemple, dans C-15, *Loi d'exécution du budget*, il y a une disposition qui accorde au Cabinet le pouvoir d'exempter tout individu ou toute entreprise de toute loi fédérale, à l'exception du Code pénal si cela est jugé dans « l'intérêt public ». Plutôt que d'alléger les politiques existantes d'une bureaucratie excessive, le gouvernement choisit de passer outre ces règles à sa discrétion à l'aide d'exemptions. Bien que cette solution puisse fonctionner à court terme, elle envoie des signaux contradictoires concernant la volonté du gouvernement à intégrer la résilience climatique dans les infrastructures et ne permet pas non plus de s'attaquer de manière significative aux goulets d'étranglement qui affectent la capacité de mise en œuvre des infrastructures.

Planification de la gestion des actifs

Comme l'indique le document technique du Conseil de l'infrastructure du Canada (CIC) intitulé *State of Clean Water and Sanitation Systems in Canada*, environ 10 % des infrastructures d'eau et d'assainissement existantes sont en mauvais ou très mauvais état à l'échelle nationale, et aucune donnée n'est disponible au-delà de 2022. Bien que 10 % ne soit pas une quantité négligeable, cet échantillon masque également la réalité : la plupart des régions du Canada ne disposent aujourd'hui d'aucune information sur l'état de leurs actifs souterrains. Ce qui révèle un problème majeur : le Canada ne dispose pas d'un système institutionnalisé de collecte de données

permettant d'assurer un suivi solide et mis à jour de nos systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. En l'absence d'un organisme officiel chargé de suivre les infrastructures et de produire des rapports annuels sur leur état à l'échelle nationale, de nombreux projets risquent d'être retardés ou jugés irréalisables, car les entrepreneurs doivent travailler avec des renseignements incomplets, désordonnés et dépassés.

À un niveau plus granulaire, où certaines municipalités assurent le suivi de leurs systèmes d'eau et d'assainissement, le suivi des données basées sur l'âge est l'approche prédominante. Bien qu'utile, l'âge seul n'est pas un indicateur fiable de la performance des actifs, qui peut entraîner des défaillances majeures de l'infrastructure. L'ACC recommande de passer à une philosophie plus proactive en utilisant le classement basé sur l'inspection comme pratique exemplaire. Elle permet non seulement de se faire une idée plus précise de l'état des actifs souterrains grâce à l'inspection plutôt qu'à l'ancienneté, mais aussi d'accroître la longévité et les performances des actifs, ce qui se traduit en fin de compte par des économies de coûts à long terme.

Les communautés rurales et de petite taille peuvent exiger des modèles de mise en œuvre et de gouvernance différents, adaptés à leur contexte. Cela peut être, par exemple, de gérer les systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées à l'aide d'un modèle indépendant, ce qui permet non seulement de mieux gérer les risques liés à l'infrastructure, mais aussi d'attirer les investissements du secteur privé. Un autre avantage de la régionalisation des infrastructures est de centraliser et de partager les capacités techniques, garantissant ainsi la longévité et la gestion efficace des ressources.

Modernisation des marchés publics

Le modèle actuel de passation des marchés du Canada doit être modernisé de toute urgence. Le recours aux pratiques anciennes, comme l'attribution de marchés au plus bas prix ou la mise en place de partenariats public-privé (PPP), renforce l'inefficacité et décourage l'innovation. Cet appel aux contributions a clairement exprimé son désir de « promouvoir des pratiques innovantes faites au Canada dans les domaines de la conception, de l'approvisionnement et de la livraison ». Alors que le secteur de la construction continue d'apporter une plus grande valeur ajoutée grâce à l'innovation, les pratiques en matière de marchés publics doivent également s'adapter pour refléter ces changements, en favorisant la résilience à long terme et en améliorant la productivité. En outre, l'adoption d'une approche collaborative et souple des marchés publics peut maximiser l'investissement de 115 G\$ du gouvernement, et en accélérer les avantages.

Contrats

Le débat sur les risques s'est accentué au cours des deux dernières années, en particulier dans le contexte de l'incertitude qui règne aux États-Unis. Compte tenu de l'état actuel des contrats et marchés publics, il n'existe aucun recours pour protéger les entrepreneurs contre l'absorption des risques liés à l'inflation et aux pressions et à la volatilité de la chaîne d'approvisionnement. Cela a pour effet d'augmenter les coûts, de décourager les soumissionnaires et, dans les cas extrêmes, d'entraîner des faillites. Non seulement de nombreux projets d'infrastructure prévus risquent d'être reportés indéfiniment en raison de leur irréalisabilité financière ou de perturbations à long terme dans le calendrier des projets, mais cela affaiblira également le secteur dans son ensemble.

L'adoption de documents normalisés qui codifient le partage des risques pour toutes les parties, tels que les contrats du Comité canadien des documents de construction (CCDC), constitue une solution canadienne à ce problème. Le CCDC est la norme de l'industrie canadienne. Aucun autre pays ne fonctionne selon un modèle aussi consensuel que le nôtre. Grâce à une approche consultative et consensuelle, les contrats, formulaires et guides du CCDC sont élaborés en tenant compte d'une répartition équitable des risques et reflètent les pratiques exemplaires du secteur. En attribuant les risques aux parties en fonction de leur capacité à les gérer, cette approche renforce les résultats globaux du projet et renforce la résilience; elle peut ainsi stimuler les investissements du secteur privé tout en équilibrant les résultats dans l'intérêt public.

Modèle de réalisation

Les modèles de réalisation innovants ont tendance à dépendre fortement du projet, mais à mesure que les projets gagnent en complexité et en ampleur, le recours accru à des modèles de réalisation alternatifs et innovants, tels que la conception-construction progressive, la réalisation de projet intégrée et la gestion de la construction, qui favorisent la participation précoce de l'entrepreneur, garantit la réussite du projet grâce à une gestion proactive des coûts et des échéanciers.

Enfin, les documents du CCDC sont déjà utilisés à des titres divers par Services publics et approvisionnement Canada (SPAC) et Construction de défense Canada (CDC), ce qui envoie un signal positif à l'industrie. Cette adoption de bonne foi sert de modèle positif pour d'autres acheteurs de construction au Canada, avec la possibilité d'encourager l'adoption de modèles de partage des risques justes et équilibrés qui permettent aux projets d'infrastructure de mieux réussir et d'être plus résilients.

Conclusion

Au nom de l'ACC et de ses membres, nous apprécions l'opportunité de contribuer à cet appel à contribution et de partager les idées et les recommandations de l'industrie de la construction sur la meilleure façon de mettre en place l'infrastructure nécessaire pour résoudre la crise du logement au Canada.

Nous serions heureux de rencontrer le conseil à un moment mutuellement convenable pour discuter de cette soumission plus en détail et explorer comment nous pouvons soutenir le CIC dans son travail. Nous souhaitons au conseil tout le succès possible dans la réalisation du rapport 2 de l'ÉNI.

Sincères salutations,



Rodrigue Gilbert
Président, Association canadienne de la construction