

UNITÉ ANTI-COLLUSION (NOUVEAU PROJET PRÉLIMINAIRE)

1. CONTEXTE

Le gouvernement et le ministère ont pris, depuis quelques années, un grand nombre d'initiatives afin de resserrer la gestion des projets et des contrats, notamment au regard de situations de concurrence imparfaite rencontrées par le Ministère. Plus récemment, des situations de concurrence déloyale ont émergé dans le monde municipal.

À l'automne 2009, le Vérificateur général a conclu à l'absence de constat de situation de collusion dans la gestion des situations d'exception faite par le Ministère et a recommandé à celui-ci « d'établir une stratégie visant à détecter des conditions de marché problématiques ».

C'est dans ce contexte que la ministre des Transports a annoncé, le 26 février dernier, la création au Ministère d'une unité anti-collusion (UAC).

On retrouve ci-après une réflexion exploratoire sur la vocation, les mandats, les objectifs, les biens livrables de l'UAC ainsi que sur la gouvernance et le fonctionnement de l'UAC, les besoins en formation du personnel du Ministère et les communications.

2. VOCATION

La vocation de l'UAC est de prévenir la collusion dans l'exécution de tous les contrats dans lesquels le Ministère a une participation financière directe ou indirecte, par des mécanismes de détection de situations préjudiciables qui contribueront à favoriser la pratique loyale des affaires et la saine concurrence au sein des marchés.

Pour réaliser sa vocation, l'UAC agira avec la collaboration de l'ensemble des unités administratives du Ministère concernées, ainsi qu'en concertation avec le comité interministériel de lutte à la corruption et à la malversation et, lorsque jugé opportun, avec l'un ou l'autre de ses partenaires : MSP, SQ, Travail, MAMROT, MRQ, SCT, MJQ (DPCP), CCQ, RBQ, BCC, Industrie Canada, villes de Montréal, Laval et Québec, autres municipalités, associations municipales.

L'UAC établira le mode de contribution attendue d'autres partenaires du Ministère (BSDQ, ordres et regroupements professionnels, associations d'affaires, firmes de génie-conseil, entrepreneurs, fournisseurs, autres).

La vocation de l'UAC pourra faire l'objet des ajustements nécessaires.

3. MANDATS

3.1 MANDATS PRÉVENTIFS

3.1.1 Objectifs

- Prévenir la collusion lors de l'attribution de marchés ainsi que les situations de fraude et de malversation qui pourraient en découler.
- Identifier les situations où la collusion est susceptible de survenir.
- Assurer la connaissance et la surveillance étroite des marchés dans lesquels le Ministère a une participation financière directe ou indirecte, de leurs tendances et de leurs perspectives.

3.1.2 Biens livrables attendus de l'UAC (à titre illustratif et non limitatif)

- Bilan continu de l'état du marché et de son évolution selon les industries, les territoires, les directions territoriales et les intervenants (firmes de génie-conseil, entrepreneurs, fournisseurs).
- Répertoire et sociogramme des profils des compagnies.
- Tableau de bord de l'analyse prospective et continue du marché en :
 - obtenant et traitant les données sur les tendances du marché;
 - procédant au croisement de ces données (firmes vs entrepreneurs, entrepreneurs vs fournisseurs, entrepreneurs vs sous-traitants, autres) et en les comparant à celles d'autres organisations;
 - comparant les données réelles de marché avec les prévisions de marché initiales.
- Registre des analyses et des priorités de surveillance selon diverses catégories (industries, territoires, directions territoriales, intervenants, autres), établi sur la base des analyses de l'état, de l'évolution et de l'anticipation du marché.
- Relevé d'analyses comparatives continues, selon les intervenants : entrepreneurs, firmes de génie-conseil, entrepreneurs, fournisseurs (voir en annexe pour plus de précisions).
- Inventaire des informations de nature diverse soit recueillies à l'interne ou à l'externe du Ministère par l'UAC, soit non sollicitées et reçues de l'externe.

3.2 MANDATS CORRECTIFS

3.2.1 Objectifs

- Mettre en place un environnement administratif favorisant l'ouverture des marchés, la concurrence et la pratique loyale des affaires.
- Éviter les abus de la part d'entreprises détenant une position dominante (exclusivité, ventes liées, refus de vendre, limitation du marché).

3.2.2 Biens livrables attendus de l'UAC (à titre illustratif et non limitatif)

- Grille de détection, au bénéfice de l'UAC et des unités administratives concernées :
 - d'anomalies
 - de situations de marché à risque
 - de concurrence imparfaite
 - de collusion potentielle
- Rapports d'enquête fondés sur l'application de la grille de détection, sur les analyses de marché et sur les informations reçues de l'interne et de l'extérieur du Ministère.
- Recommandations, en lien avec de telles situations, selon les intervenants : firmes de génie-conseil, entrepreneurs, fournisseurs (voir en annexe pour plus de précisions).
- Mise en œuvre de mesures permettant de prévenir, lors de l'attribution de marchés, la collusion ainsi que les situations de fraude et de malversation qui pourraient en découler.
- Recommandations visant à favoriser l'augmentation du nombre de soumissionnaires et fournisseurs.

3.3 MANDATS DE NOTIFICATION ET DE SIGNALEMENT

3.3.1 Objectifs

- Signaler aux autorités compétentes les situations de collusion ainsi que les situations de fraude et de malversation qui pourraient en découler, dans l'exécution de tous les contrats dans lesquels le Ministère a une participation financière directe ou indirecte.

3.3.2 Biens livrables attendus de l'UAC (à titre illustratif et non limitatif)

- Répertoire des cas de collusion réelle ou appréhendée signalés aux autorités policières, par l'entremise de la SQ.
- Production de dossiers de collusion et transfert à la SQ, aux fins d'enquêtes policières, poursuites judiciaires, suivi des litiges et décision des tribunaux.
- Production de dossiers sur d'éventuels cartels (fixation des prix, répartition des marchés ou des clients, limitation de la production et de l'approvisionnement, truquage des soumissions, exclusion des autres concurrents) et transfert à la SQ, aux fins d'enquête policières.

Les mandats de l'UAC pourront faire l'objet des ajustements nécessaires.

4. GOUVERNANCE ET FONCTIONNEMENT DE L'UAC

L'UAC sera dirigée par une ressource experte du domaine policier qui relèvera directement du sous-ministre.

L'UAC bénéficiera du niveau de ressources suffisant pour répondre à son volume d'activités. Quatre principaux types de ressources seront embauchés : analystes de marché, analystes de renseignements, enquêteurs, juri-comptables.

La dotation de l'UAC pourra comporter davantage de ressources contractuelles en période de démarrage et de ressources permanentes en rythme de croisière.

L'UAC bénéficiera enfin de la contribution des ressources existantes des autres unités administratives du Ministère selon les besoins découlant de sa vocation.

Les ressources en matière de communication sont assumées par la DCOM (à convenir avec le dirigeant de l'UAC, la DCOM et le MCE).

5. FORMATION DU PERSONNEL DU MINISTÈRE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DE LA COLLUSION (LES RESPONSABLES FIGURENT CI-APRÈS ENTRE PARENTHÈSES)

- Mettre à la disposition du personnel toute l'information pertinente et les outils correspondant au rôle de chacun (membres du comité de gestion, responsables de la vérification interne et des enquêtes, dirigeant de l'UAC).
- Fournir aux gestionnaires une formation en prévention de collusion (DGSG, dirigeant de l'UAC).
- Outiller les directions territoriales afin de les aider à détecter des situations de concurrence imparfaite ou déloyale (SMA de la DGMO, de la DGQE et de la DGIT, DGSG, dirigeant de l'UAC).
- S'assurer que les ressources clés fassent l'objet d'une enquête de sécurité appropriées à leurs responsabilités respectives (DGSG, dirigeant de l'UAC).

6. COMMUNICATIONS

- À l'interne :
 - annoncer dans l'intranet la mise sur pied de l'UAC (FAIT).
 - établir un processus clair de communication mis à la disposition du personnel pour qu'il puisse transmettre aux autorités toute information pertinente à la détection d'une situation de collusion (DCOM, dirigeant de l'UAC) (FAIT).
 - procéder à une communication formelle adressée à l'ensemble des employés et expliquant l'essentiel de l'initiative de l'UAC.
 - mettre à profit toutes les situations associant le personnel d'encadrement du Ministère à la démarche retenue pour l'UAC.
 - réitérer l'obligation, signifiée au personnel d'encadrement le 18 novembre 2009, de s'assurer personnellement de l'application

intégrale et immédiate, par leurs équipes, des directives et procédures ministérielles relatives à l'adjudication des contrats.

- réitérer à l'ensemble du personnel l'obligation de référer immédiatement et systématiquement au sous-ministre :
 - toute situation qui apparaîtrait problématique quant à l'intégrité des processus d'adjudication et de gestion des contrats.
 - toute situation, ou apparence de situation, de concurrence imparfaite.
- À l'externe :
 - annoncer par communiqué de presse la mise sur pied de l'UAC, de son mandat et de sa composition (FAIT).
 - réitérer aux médias qu'une des conditions essentielles à la réalisation du mandat de l'UAC est la confidentialité et qu'en conséquence, la plus grande discrétion entourera ses faits et gestes et ceux de ses membres.
- Mettre en place une stratégie de communication incluant des recommandations aux autorités quant à la pertinence de faire connaître au grand public les cas de collusion avérés.

ANNEXE

RELEVÉS D'ANALYSES COMPARATIVES ET RECOMMANDATIONS, PAR TYPE (EXEMPLES) :

Entrepreneurs :

- Coût des travaux lors du dépôt des soumissions en regard des estimations, selon les diverses catégories étudiées (industries, territoires, directions territoriales, intervenants, autres).
- Montant des soumissions anormalement basses ou élevées (20% d'écart par rapport aux autres).
- Contrats pour lesquels des écarts de plus de 10% sont constatés.
- Éléments contenus dans les dossiers de réclamation.
- Informations relatives aux non-soumissionnaires et aux soumissionnaires uniques.
- Rotation des entreprises faisant l'objet d'appel d'offres sur invitation.
- Effets de la concentration possible de l'exploitation des sources de granulats (éventuel avantage indu pour certains entrepreneurs).
- Risques associés à l'utilisation répétée des services des mêmes sous-traitants par les entrepreneurs.
- Qualité de l'évaluation du rendement des entrepreneurs et du processus de qualification des entrepreneurs.
- Obligation de déclaration des sous-traitants au fur et à mesure qu'ils signent des contrats avec les entrepreneurs.
- Tout autre sujet pertinent.

Firmes de génie-conseil :

- Biais systématique (estimations, bases de données sous-jacentes).
- Contrôles des soumissions reçues versus les estimations.
- Risques associés à la préparation des plans et devis par les firmes de génie-conseil (tel le recours privilégié à un fournisseur donné).
- Risques associés à la gestion de contrats de surveillance par les firmes de génie-conseil.
- Critère retenu pour la charge de travail dans la sélection des firmes de génie-conseil.
- Évolution de la composition du bassin de membres externes sur les comités de sélection des services professionnels.
- Risques associés à un possible partage intentionnel d'information entre les firmes de génie-conseil et les entrepreneurs, avant l'attribution d'un contrat.
- Tout autre sujet pertinent.

Fournisseurs :

Quatre types de fournisseurs ont été identifiés : arpentage, déneigement, informatique, matériaux. Les analyses et les recommandations relatives aux fournisseurs seront précisées ultérieurement.

Analyses ou recommandations pouvant s'appliquer à tous :

- Recoupement de situations vécues par plus d'une direction territoriale.
- Dépassement des coûts des contrats.
- Caractéristiques des situations à risque autres que celles déjà mentionnées.
- Qualité de la documentation des processus.
- Qualité, exhaustivité et partage des données.
- Tout autre sujet pertinent.