

Message du ^{chef} dirigeant de l'Unité anticollusion

On constate entre autres que le déclenchement d'une riposte à la collusion, produit enfin des résultats concrets et mesurables

Est un bilan des activités de l'unité menées au collusum

d'étape Ce rapport de situation représente le premier rapport remis par l'Unité anticollusion (UAC) au ministère des Transports du Québec (MTQ). Il confirme que nous voyons *enfin des avancées réelles dans la riposte à la collusion.* Il traite des activités réalisées *ENTREPRISES* par l'UAC pour remplir son mandat et fait état des constatations préliminaires *obscur* en matière de collusion pour la période du 12 avril au 12 octobre 2010.

en Nous estimons que *la* compréhension de nos responsabilités *se* repose sur la volonté de freiner la collusion, d'examiner le processus d'attribution des contrats du MTQ *et* d'assurer que les fonds publics destinés à l'amélioration du réseau routier soient protégés contre les manœuvres et stratagèmes collusoires.

Nous Pour rédiger ce rapport, nous avons privilégié l'approche *document* prise par des spécialistes *en adoptant* ayant à rendre des diagnostics, c'est-à-dire que nous avons adopté une perspective large de compréhension de la situation *et* l'identification des risques et des enjeux. *Chacun des volets de cette analyse, a été inspecté avec* Tous les points soulevés ont été rapportés dans un but unique : assainir les pratiques de concurrence dans l'attribution des contrats et briser la culture de collusion *peuvent* affecter le MTQ. Effort après effort, *enquête après enquête,* ce que nous visons, c'est de maintenir le niveau de crainte des habitués de la collusion assez élevé pour les décourager de recommencer.

qui est le plus souvent FAVORISÉE PAR LES SPÉCIALISTES EN diagnostic et qui suppose une forte compréhension de la situation et une justice

Nous sommes conscients que ce premier rapport ne nous permettra pas de réaliser tous nos objectifs aujourd'hui et de faire échec à la collusion. Rien ni personne n'y parviendra jamais complètement. Mais comme le montre le présent rapport, il est de plus en plus clair qu'avec la volonté et les ressources nécessaires, nous pourrons faire une différence.

à se substituer
AFFIRME
FRÉQUAMMENT
général

Nous précisons que ce rapport a été préparé en toute liberté d'opinion et indépendance d'action. Les idées, *regards,* analyses et propositions qu'il contient ne *se substituent* ni aux *efforts* de l'Opération Marteau, ni à ceux du ministère des Transports. Ils viennent les prolonger et les compléter.

INITIATIVES ET AUX DÉCISIONS
On *sa* qu'avec la collusion, il y a toujours un grand nombre de perdants pour une poignée de gagnants. Nous entendons multiplier les efforts pour rétablir l'équilibre. Déjà, les résultats sont prometteurs.

chef
Le dirigeant de l'Unité anticollusion,

Jacques Duchesneau, C.M., C.Q., C.D.

enquête **Rapport de situation 1**

Unité anticollusion (UAC)

Période du 12 avril au 12 octobre 2010

Document remis au ministère des Transports du Québec

Le xx octobre 2010

*Avec la collusion, il y a toujours un grand nombre
de perdants pour une poignée de gagnants.
C'est la loi du plus fort et du plus intimidateur.*

Message du dirigeant
de l'Unité anticollusion

Ce rapport de situation représente le premier rapport remis par l'Unité anticollusion (UAC) au ministère des Transports du Québec (MTQ). Il confirme que nous voyons enfin des avancées réelles dans la riposte à la collusion. Il traite des activités réalisées par l'UAC pour remplir son mandat et fait état des constatations préliminaires observées en matière de collusion pour la période du 12 avril au 12 octobre 2010.

Commentaire [LD1] : Ajout de la lettre d'introduction. Ne te gêne pas pour y apporter des changements.

La compréhension de nos responsabilités a reposé sur la volonté de freiner la collusion, d'examiner le processus d'attribution des contrats du MTQ et d'assurer que les fonds publics destinés à l'amélioration du réseau routier soient protégés contre les manœuvres et stratagèmes collusoires.

Pour rédiger ce rapport, nous avons privilégié l'approche prise par des spécialistes ayant à rendre des diagnostics, c'est-à-dire que nous avons adopté une perspective large de compréhension de la situation et d'identification des risques et des enjeux.

Tous les points soulevés ont été rapportés dans un but unique : assainir les pratiques de concurrence dans l'attribution des contrats et briser la culture de collusion pouvant affecter le MTQ. Effort après effort. Enquête après enquête. Ce que nous visons, c'est de maintenir le niveau de crainte des habitués de la collusion assez élevé pour les décourager de recommencer.

Nous sommes conscients que ce premier rapport ne nous permettra pas de réaliser tous nos objectifs aujourd'hui et de faire échec à la collusion. Rien ni personne n'y parviendra jamais complètement. Mais comme le montre le présent rapport, il est de plus en plus clair qu'avec la volonté et les ressources nécessaires, nous pourrons faire une différence.

Nous précisons que ce rapport a été préparé en toute liberté d'opinion et indépendance d'action. Les idées, regards, analyses et propositions qu'il contient ne se substituent ni aux efforts de l'Opération Marteau, ni à ceux du ministère des Transports. Ils viennent les prolonger et les compléter.

On dit qu'avec la collusion, il y a toujours un grand nombre de perdants pour une poignée de gagnants. Nous entendons multiplier les efforts pour rétablir l'équilibre. Déjà, les résultats sont prometteurs.

Le dirigeant de l'Unité anticollusion,

Jacques Duchesneau, C.M., C.Q., C.D.

PROJET

TABLE DES MATIÈRES

Faits saillants	32
Introduction	32
Chapitre 1	
Portrait de la collusion au Québec	32
1.1 Saisir l'insaisissable	32
1.2 Plus prononcée?	32
1.3 Politique de gestion : un bon premier filet de sécurité	33
1.4 L'aspect secret rend le travail difficile	32
1.5 Le milieu de la construction et le crime organisé	32
1.6 Quand on se compare...	33
Chapitre 2	
Le MTQ face à la collusion	
2.1 Est-ce grave?	32
2.2 Des ajustements à apporter	32
Chapitre 3	
Premières constatations générales	32
Firmes de génie-conseil	
3.1 Pouvoir grandissant du privé	32
3.2 Consortiums	33
3.3 Plans-devis, estimations et surveillance des travaux	32
3.4 Favoritisme en génie-conseil	33
MTQ	
3.5 Perte d'expertise au MTQ	32
3.6 Nombre d'ingénieurs au MTQ	32
3.7 Écarts de coûts entre les estimations et les soumissions	32
3.8 Avenants	32
3.9 Réclamations	32
3.10 Sous-traitants	32
3.11 Système de plaintes	33
3.12 Irrégularités	32
3.13 Entreprises fautives	33
3.14 Démobilisation	32
Entrepreneurs	
3.15 Surestimation des coûts /soumissions équilibrées et débalancées	33
3.16 Soumissions uniques	33
3.17 Contrôle dans l'asphalte	32

Chapitre 4	
Premiers éléments de réflexion soumis au MTQ	32
4.1 Vision politique	32
4.2 Octroi de contrats	32
4.3 Génie-conseil	33
4.4 Expertise du MTQ	32
4.5 Entrepreneurs	33
Chapitre 5	
Unité anticollusion	32
5.1 Démarrage difficile	32
5.2 Premiers impacts	32
5.3 Résultats significatifs	33
5.4 Ressources humaines	32
5.5 Ressources financières	33
5.6 Ressources matérielles	32
5.7. Partenariat avec l'équipe Marteau	32
5.8 Formation	33
5.9 Recherche	32
5.10 Approche	33
Chapitre 6	
Conclusion	32
6.1 Accalmie de collusion visible	32
6.2 Gains	33
6.3 Où il y a des risques	32
6.4 Propositions à prendre en compte	32
Annexe 1	32
La collusion dans le monde	
Annexe 2	32
Qu'est-ce que la collusion	
Annexe 3	32
Stratégies pour réduire les risques de collusion lors des appels d'offres	
Annexe 4	32
Procédure concernant les prix soumis de +10 % ou -20 %	

FAITS SAILLANTS

La collusion, difficile à déceler et à estimer, est devenue un sujet préoccupant en raison des impacts qu'elle génère au Québec sur les plans sociaux et économiques. Régulièrement, on sous-entend qu'elle crée des situations problématiques dans l'industrie de la construction et peut-être, également, dans le processus d'attribution des contrats du ministère des Transports du Québec (MTQ). Ce premier rapport de situation est l'aboutissement de rencontres menées du 12 avril au 12 octobre 2010, dans la foulée de l'annonce des investissements de 4,2 milliards pour 2010-2011 destinés à poursuivre le redressement de l'état du réseau routier québécois.

Supprimé : gestion

Supprimé : d'enquêtes

Ce rapport ne prétend pas circonscrire le phénomène de la collusion qui pourrait **affecter** le MTQ. Cela est encore trop tôt. Il propose plutôt un survol des situations qui peuvent contribuer à créer de la collusion et de la confusion. Il conduit aussi le lecteur à s'interroger sur **certaines façons de faire du MTQ du point de vue de la gestion des contrats.**

OBJECTIFS

Dans le but de remplir notre mandat, nous nous sommes donné comme objectifs de :

- S'assurer que notre Unité anticollusion a la compréhension nécessaire pour prévenir et identifier les situations où la collusion est susceptible de survenir;
- vérifier si le MTQ maintient un environnement administratif qui favorise la saine concurrence et la saine pratique des affaires.

soudainement moins le réflexe de gonfler les prix de leurs soumissions.

- Depuis **notre arrivée**, certainement en raison d'une conjoncture de plusieurs éléments, les prix des soumissions des entrepreneurs ont diminué de 16,5 %, ce qui est fort encourageant. Cela représente des économies de plus de 313 millions \$ par rapport aux estimations de référence. Les prix des soumissions ont chuté d'environ 30 % à la Ville de Montréal en 2010.
- Depuis que **nos enquêteurs** sont à l'œuvre, ils **ont commencé à fissurer** la culture du secret entourant la collusion et à **faire en sorte qu'il y ait davantage de soumissionnaires lors des appels d'offres.**
- Déjà, sept dossiers de collusion potentielle identifiés par nos enquêteurs ont été acheminés à l'équipe Marteau de la Sûreté du Québec.

Supprimé : Les premières démarches de notre mandat ont eu pour but de

Supprimé : loyale

SOMMAIRE DES CONSTATS

Constatations d'ensemble.

- Il est complexe d'enquêter sur la collusion, puisqu'elle repose sur des ententes secrètes et la loi du silence. On sait, selon nos sources, qu'elle avait pris de l'ampleur dans l'industrie de la construction depuis quelques années. Toutefois, elle aurait subi une accalmie avec l'arrivée de l'équipe Marteau, en novembre 2009, et de notre Unité anticollusion, réellement active depuis avril 2010.
- Notre entrée en jeu semble avoir créé un fort climat de nervosité et de prudence chez les firmes de génie-conseil et surtout chez les entrepreneurs, qui se sentent sous surveillance et qui ont

Du côté du MTQ

À la lumière des dossiers scrutés, **la collusion ne semble pas être érigée en règle de fonctionnement au MTQ.** Toutefois, **elle a pris certaines aises dérangeantes** qui ont démontré que **le MTQ n'est pas tant un générateur de collusion qu'un facilitateur à collusion.** En fait, durant les six derniers mois, le cours de nos réflexions a culminé vers

Supprimé : transférés

cette question : est-ce seulement la collusion qui est menaçante en ce moment au Ministère ou ne serait-ce pas aussi certaines déficiences et pratiques de gouvernance?

En examinant divers dossiers, nous avons été étonnés de constater que le MTQ ne dispose pas de tous les moyens pour lutter contre la collusion. À titre d'exemple, il n'a pas toujours facilité la collaboration et les échanges d'information avec l'Unité anticollusion. Non pas par volonté d'obstruction. Plutôt par manque de coordination et en raison de ratés administratifs. N'est-il pas réduit à effectuer uniquement de la gestion de projets actuellement? N'a-t-il pas dû délaissier les travaux d'ingénierie et de surveillance? En d'autres termes, nos enquêtes sur la collusion nous ont conduits à constater que le MTQ est actuellement en période de profonds bouleversements.

Nos rencontres et analyses nous ont permis, entre autres, d'observer les faits suivants :

Perte d'expertise. Depuis 10 ans, au fur et à mesure que le MTQ a externalisé ses contrats de construction de routes et d'infrastructures, les firmes de génie-conseil ont radicalement gagné du terrain en savoir-faire, alors que le MTQ s'est vidé, pour sa part, de son expertise de façon très préjudiciable. Cela nous amène à la notion de pyramide à l'envers : les employés du MTQ ont l'impression de travailler à tort ou à raison pour les firmes de génie-conseil. Ainsi, aujourd'hui, le MTQ :

- ne possède pratiquement plus aucun estimateur spécialisé capable d'évaluer le coût réel d'un projet en infrastructures routières;
- est devenu un promoteur du « faire-faire » en raison de sa réduction de main-d'œuvre et d'une effervescence de travaux dans le réseau routier;
- a perdu sa renommée de plus grand bureau d'ingénierie au Québec au profit des firmes de génie-conseil, qui réalisent 100 % des contrats en infrastructures

routières à Montréal et 95 % dans les autres régions;

- a effectué un transfert des pouvoirs vers le privé sans s'assurer de conserver suffisamment d'expertise pour continuer de gérer adéquatement son réseau de 29 000 km et de 4 400 structures;
- possède un bassin d'ingénieurs essentiellement mobilisés autour de la gestion des contrats confiés aux firmes privées, ce qui signifie que la plupart des ingénieurs en régie ne développent pas leurs connaissances sur le terrain et ne savent pas comment fonctionne véritablement un chantier – ce sont moins des ingénieurs, dit-on, que des gestionnaires de projets;
- se retrouve avec des employés très peu sensibilisés à la collusion et qui n'ont ni le temps, ni la formation, ni les moyens pour en détecter les signes.

Écarts de coûts entre les estimations et les soumissions. Dans notre recherche d'indices de collusion, nous avons constaté que les firmes de génie-conseil ne démontrent pas toujours la plus grande exactitude dans leurs estimations de référence. Il en ressort que :

- les entrepreneurs ont déposé des soumissions moins élevées que prévu ces dernières années, à la baisse de 1,7 % en 2008, de 8,0 % en 2009 et de 17,2 % en 2010¹. Le point de départ était-il faussé? Les estimations de référence étaient-elles trop hautes, ou les estimateurs plus réservés ou craintifs?
- certains écarts considérables soulèvent des questions de réelle concurrence, comme cet appel d'offres de 11 millions \$ que nous avons examiné et où 16 soumissionnaires ont proposé des prix étonnamment rapprochés, souvent 30 % en deçà de l'estimation de référence du Ministère. Finalement, l'offre qui a gagné n'a été que de 7 millions \$. Pourquoi les firmes de génie-conseil ne sont-elles pas plus imputables de la qualité de leurs travaux?

¹ 1^{er} janvier au 4^{er} sept. 2008, 1^{er} janvier au 1^{er} sept. 2009 et 1^{er} janvier au 30 août 2010

Supprimé : démontre une discordance entre son désir de

Supprimé : et les moyens qu'il déploie pour y parvenir

Supprimé : ignorent

Supprimé : enquêtes

Mis en forme : Surlignage

Mis en forme : Surlignage

Mis en forme : Surlignage

Supprimé : actuellement

Supprimé : Pourquoi un si grand écart, ici de 4 millions \$, entre le plus bas soumissionnaire et l'estimation du MTQ?

Supprimé : <#>fait face à une dépendance coûteuse au privé – selon une directive du Conseil du trésor, chaque fois que le MTQ confie du travail à un ingénieur-conseil d'une firme, il doit majorer son taux horaire de base d'un pourcentage ... [1]

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt, Exposant

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt, Surlignage

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt, Exposant

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt, Surlignage

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt, Exposant, Surlignage

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt, Surlignage

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt, Exposant

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt, Surlignage

Mis en forme : Police :Arial, 8,5 pt

Consortiums. Considérés comme un mal nécessaire, les consortiums font en sorte que des firmes de génie-conseil ont pris l'habitude de se livrer une concurrence « sympathique », ce qui rend presque impossible toute détection de collusion. Dans les projets d'infrastructures routières du Québec, près de 25 % de la valeur des contrats sont reliés à des consortiums de génie-conseil, si l'on se fie à l'exercice financier 2009-2010. En ce qui concerne le territoire de l'Île-de-Montréal, on parle de 74 % pour la même période. Serait-ce une forme de collusion déguisée?

Plans-devis, estimations et surveillance des travaux. Actuellement, les firmes de génie-conseil ont presque le monopole de la conception et de la surveillance des travaux du MTQ. En 2009, pour 1 793 contrats, elles se sont partagé 364 325 342 \$, soit trois fois plus qu'en 2007, alors que le montant des contrats était de 120 160 435 \$. Nous sommes d'avis qu'il serait bon, par souci d'économie, de neutralité et d'efficacité, de confier la vérification des estimations à des experts indépendants choisis par le MTQ. Cette mesure aurait un impact direct sur la justesse des estimations et les baisses d'avenants.

Avenants. Presque tous les projets de construction du MTQ sont grevés de dépassements de coûts qui, habituellement, n'excèdent pas 10 %. Certains entrepreneurs en font toutefois leur spécialité. En 2008-2009, le MTQ a versé 58 265 074 \$ en avenants. Comment est-il possible que les imprévus des chantiers soient devenus une pratique aussi ouvertement prévue?

Réclamations. En 2009-2010, le MTQ a reçu pour 73 965 431 \$ de réclamations déposées une fois les contrats terminés. Y aurait-il une habitude qui inciterait certains entrepreneurs à miser sur les réclamations plutôt qu'à agir comme partenaires du MTQ?

Soumissions équilibrées et débalancées. Nous avons remarqué que certains entrepreneurs utilisent une stratégie connue, soit celle des soumissions

équilibrées et débalancées. Cette méthode consiste à établir correctement les montants des bordereaux puis, avant le dépôt des soumissions, à les débalancer pour les ventiler autrement en gonflant certains montants et en « aplatissant » certains autres montants. Ce rééquilibrage permet à des entrepreneurs de faire « financer » par le MTQ une partie de leurs travaux de départ non encore amorcés. Voilà une situation qui ouvre la voie aux abus et à une possible collusion.

Crime organisé. L'un de nos collaborateurs nous a confirmé qu'au moins 12 entreprises du Québec reliées au milieu de la construction entretiennent des liens avec le crime organisé. On peut donc présumer que des organisations criminelles ont déjà mis les pieds sur les chantiers du MTQ. Considérant de cette réalité, le gouvernement du Québec doit rapidement appliquer une série de mesures annoncées en octobre 2009 pour assainir l'industrie de la construction et s'attaquer à l'évasion fiscale et au blanchiment d'argent, en lien direct avec le crime organisé.

Conclusion. Les résultats de nos rencontres font ressortir un problème à double fond. Il y a clairement des entrepreneurs qui marchent à côté de la ligne, persuadés de ne pas être croches parce qu'ils font du business. Ainsi la collusion existe-t-elle, sévissant avec subtilité et habileté, et privant le Québec de plusieurs millions de dollars par année dans l'industrie de la construction. Mais en amont du phénomène de collusion à enrayer, il y a des façons de faire au MTQ qui réclament d'être resserrées et des lacunes de gestion qui doivent être comblées. Sans un redressement rigoureux du contexte actuel, il sera pratiquement impensable d'agir efficacement sur la collusion.

Supprimé : en étant parfois ennemies, parfois amies

Supprimé : Aucune collusion ici, mais

Supprimé : e

Supprimé : sources

Supprimé : légale

Supprimé : éloignés ou rapprochés

Supprimé : jouent d'influence sur les contrats octroyés par le gouvernement du Québec et

Supprimé : enquêtes

Supprimé : C'est passé dans l'usage,

Supprimé : p

Supprimé : alourdis

Supprimé : Les 51 réclamations de 2009-2010 ont été réglées pour \$.

Supprimé :

Supprimé : En définitive, nous nous demandons si certaines pratiques de gouvernance du MTQ ne sont pas plus onéreuses et critiques que les manifestations de collusion elles-mêmes.

CONTRA-
DICTON?

/(t)

/(x)

OBSERVATIONS. Comme la lutte à la collusion est devenue l'une des priorités stratégiques du MTQ, nous énumérons dans cette section certaines mesures à envisager. Nous croyons que le MTQ aurait intérêt à :

- remettre dans la liste des priorités politiques le débat de la collusion afin que des volontés réelles de changer les choses soient démontrées dans l'industrie de la construction, comme cela se fait dans d'autres pays;
- mettre en place des indicateurs de collusion, des barrières de dissuasion et des signaux d'alertes fiables dans le processus d'octroi des contrats;
- favoriser un changement de culture au MTQ et rappeler aux employés que la dénonciation des pratiques déloyales et faussées constitue un moyen anticollusion infiniment puissant;
- instituer un programme de reconnaissance pour les employés qui mettent en œuvre des initiatives contribuant à améliorer le processus d'octroi des contrats;
- faire connaître le programme d'immunité et de clémence du Bureau de la concurrence du Canada;
- faire bénéficier les employés d'une formation sur les comportements qui doivent être évités en matière de collusion;

- entreprendre une campagne de sensibilisation publique pour favoriser une prise de conscience collective et informer le public des dangers et des coûts associés à la collusion.

SUGGESTIONS. Parallèlement, comme la lutte à la collusion ne pourra s'effectuer sans l'adoption de bonnes pratiques, nous suggérons que le MTQ s'affaire à :

- récupérer et maintenir son expertise perdue afin d'effectuer des choix éclairés, indépendants et stratégiques pour son réseau routier de plusieurs milliards de dollars;
- assainir son processus d'appels d'offres, notamment pour mieux contrôler les importants écarts de prix entre ses estimations et les soumissions;
- réévaluer le rôle des firmes de génie-conseil, qui ont dangereusement pris le contrôle des projets;
- réinstaller un climat d'imputabilité dans les firmes de génie-conseil;
- encourager la participation des plus petits bureaux d'ingénieurs pour briser la prédominance des grands joueurs dans la conception et la surveillance.

Supprimé : désastreux de

Supprimé : suffisamment de

Supprimé : dizaines de

Supprimé : Ministère

Supprimé : <#>¶

Méthodologie

Ce rapport de l'Unité anticollusion, le premier réalisé pour le compte du ministère des Transports du Québec (MTQ), représente un état des lieux de cet important ministère en regard de possibles risques de collusion dans le processus d'attribution des contrats. Il est fondé sur des rencontres avec divers collaborateurs issus du milieu de la construction et d'autres secteurs d'activité reliés. Il contient des informations qui mettent en lumière les principaux problèmes et défis auxquels le MTQ est confronté dans sa volonté de riposter efficacement à la collusion. Dans le cadre de ce présent rapport, notre équipe de travail a pris soin de suivre tous les objectifs de son mandat en vue de formuler des constatations et, parfois même, certaines recommandations. L'approche adoptée a englobé de la cueillette de renseignements, des rencontres sur le terrain et des analyses de bordereaux de soumission. Notre équipe ne s'est aucunement limitée dans ses interrogations. Ce rapport couvre la période comprise entre le 12 avril et le 12 octobre 2010.

Commentaire [LD2] : J'ai ajouté ce bloc de texte. Est-il correct?

INTRODUCTION

Contexte de ce rapport

Le gouvernement du Québec et le ministère des Transports du Québec (MTQ) ont pris, depuis quelques années, un grand nombre d'initiatives afin de resserrer la gestion des projets et des contrats. Plus récemment, des situations de concurrence déloyale ont émergé dans le monde municipal et ont laissé supposer qu'il pourrait y avoir également de la collusion dans l'attribution des contrats à l'échelle provinciale. À l'automne 2009, le vérificateur général du Québec Renaud Lachance a recommandé au MTQ « d'établir une stratégie visant à détecter des conditions de marché problématiques ». C'est dans ce contexte que le ministère des Transports a annoncé, le 23 février 2010, la création au MTQ de l'Unité anticollusion (UAC).

Des convictions,
un engagement

Objectif du rapport : assurer une saine gestion des fonds publics au MTQ

Le ministère des Transports connaît en ce moment une grande période de transformation et de défis en raison de la forte croissance de ses travaux d'infrastructures. C'est dans ce climat d'évolution aux enjeux importants que notre équipe a accepté de relever l'exigeant, mais stimulant mandat de détecter les éventuels signes de collusion au Québec **et surtout les situations à risque au MTQ**, principalement dans les villes de Montréal, Laval et Québec. Il est important pour le MTQ de s'assurer que les fonds publics dont il dispose soient bien utilisés pour redresser l'état du réseau routier québécois et que ces fonds ne soient pas détournés par des manœuvres de collusion. Les propos rapportés dans le présent rapport de situation de l'UAC font suite à des rencontres, et avec des employés du Ministère, des entrepreneurs et divers autres collaborateurs, tant du milieu de la construction que d'autres milieux et ayant volontairement accepté de nous rencontrer.

Déterminés à déjouer la collusion

Comme le ministère des Transports est le plus grand donneur d'ouvrage du gouvernement, il va de soi qu'il cherche à être une organisation toujours plus performante et efficace. C'est sur les bases de cette ambition que notre équipe a entrepris d'**examiner le processus d'attribution des contrats du MTQ, autant par souci d'encourager les bonnes pratiques que d'en améliorer les façons de faire**. Notre mission critique se concentre sur la collusion par laquelle des entreprises s'entendent sur les prix de contrats, procèdent à des soumissions concertées, se partagent des marchés ou conviennent de ne pas répondre à des appels d'offres pour laisser le chemin libre à d'autres.

Supprimé : , ainsi que dans d'autres municipalités

Supprimé : gestion

Supprimé : enquêtes

Supprimé : sur le terrain

Supprimé : surtout à plusieurs rencontres avec

Supprimé : collaborateurs, des employés du ministère

Supprimé : e

Supprimé : s

Supprimé : sources

Dans ce rapport de situation, les travaux de l'UAC s'appuient sur un fait irréfutable : même si elle existe depuis toujours au Québec, la collusion dans l'industrie de la construction en est à ses premiers balbutiements sur le plan de l'analyse, de l'interprétation et des solutions. C'est donc avec beaucoup d'humilité, mais aussi avec un réel désir d'exceller, que nous avons entrepris de l'explorer, de la comprendre et, si possible, de la désamorcer au bénéfice des contribuables québécois, conformément au mandat qui nous a été confié par le MTQ.

Notre mission se concentre autour de trois grands axes, soit la prévention, l'identification et la correction des situations de collusion. Elle se traduit par les actions suivantes :

Supprimé : a pour objectifs de

PRÉVENIR

- **prévenir** la collusion lors de l'attribution de marchés ainsi que les situations de fraude et de malversation qui pourraient en découler;
- **assurer** la connaissance et la surveillance étroite des marchés dans lesquels le MTQ a une participation financière directe ou indirecte, de leurs tendances et de leurs perspectives;
- **éviter** les abus de la part d'entreprises détenant une position dominante (exclusivité, ventes liées, refus de vendre, limitation du marché);
- **scruter** les appels d'offres antérieurs;
- **offrir** de la formation et de l'information sur la collusion.

IDENTIFIER

- **identifier** les situations où la collusion est susceptible de survenir;
- **signaler** aux autorités compétentes les situations de collusion ainsi que les situations de fraude et de malversation qui pourraient en découler;
- **découvrir** les stratagèmes de collusion.

Supprimé : , dans l'exécution de tous les contrats dans lesquels le MTQ a une participation financière directe ou indirecte

CORRIGER

- **proposer** un environnement administratif favorisant l'ouverture des marchés, la concurrence et la pratique loyale des affaires.

La construction

est l'activité industrielle la plus importante au Québec en termes de valeur et d'emploi. En 2008, cette industrie a représenté :

- **215 000** emplois directs en moyenne par mois, soit **1 emploi sur 20** au Québec
- **41 milliards \$** de dépenses d'investissements en construction
- **144 400** salariés actifs, dont 31 000 dans les travaux de génie civil et voirie
- **137 millions** d'heures travaillées

Source : Commission de la construction du Québec

Chapitre 1

PORTRAIT DE LA COLLUSION AU QUÉBEC

1.1 Saisir l'insaisissable

Depuis plusieurs mois, un vent de grogne généralisé souffle sur le Québec. Il ne se passe pas une semaine dans les médias sans qu'une enquête publique ne soit réclamée pour faire la lumière sur les allégations de corruption et de collusion qui ébranlent le milieu de la construction. Selon un sondage² de Léger Marketing du 29 septembre 2010 paru dans *Le Journal de Montréal*, la population accorde une confiance mitigée dans les professions suivantes : ingénieurs (69 %), gens d'affaires (36 %), hauts fonctionnaires (17 %) et politiciens (4 %). Sur tous les tons, de toutes les manières, on remet en question le système d'octroi des contrats en vigueur du gouvernement et des municipalités.

Mis en forme : Police :Italique

Mis en forme : Police :Italique

Supprimé : politiciens

Il est difficile de tracer un portrait de la collusion au Québec. En raison de sa complexité et de son caractère secret, on ne peut aisément en mesurer l'ampleur, la nocivité et l'impact réel non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan social. D'abord parce que le phénomène de la collusion reste une notion vague et mal comprise d'un peu tout le monde. Ensuite, parce que les renseignements liés à la collusion sont volatils et font l'objet d'une espèce de loi du silence, de culture du secret. Pour toutes sortes de raisons, plusieurs personnes n'osent pas en parler ouvertement, ce qui complique la recherche.

Supprimé : e

Routes, ponts, enrobés bitumineux et déneigement... Ces lucratifs marchés ont de tout temps été présentés comme des terrains propices à la collusion et aux ententes sous la table. En plus d'être illégales, ces pratiques ont pour effet de gonfler les coûts des contrats de construction de façon outrageuse pour les contribuables.

Nous ne serons jamais capables de dire avec certitude combien nous coûte véritablement la collusion dans le milieu de la construction. Comme en criminologie où l'on parle du « chiffre noir de la délinquance » pour désigner les crimes non rapportés à la police, nous pourrions aussi parler du « chiffre noir de la collusion ». Ceux qui s'enrichissent au profit des contribuables rapportent rarement leurs larcins au fisc.

Supprimé : gris

1.2 Plus prononcée?

Selon les informations obtenues, la collusion qui sévit dans l'industrie de la construction se serait aggravée au cours des dernières années. Encore là, il est difficile d'expliquer statistiquement l'étendue du problème, mais il est quasi unanime de dire qu'une culture du style « tout le monde le fait, fais-le donc », « si je ne le fais pas, d'autres vont le faire à ma place » ou « si je ne le fais pas, je n'aurai plus d'entreprise » semble s'être installée et laisse

Supprimé : et

² Journal de Montréal, « Le baromètre des professions », Léger Marketing, 29 sept. 2010

présager encore pire pour l'avenir. L'impunité aidant, les mauvais joueurs sont de plus en plus nombreux, et les techniques de fraude, de plus en plus raffinées.

Outre de donner une piètre image des autorités en place et du Québec en général, toutes ces pratiques ont pour conséquence d'affaiblir le milieu de la construction, en faussant le jeu de la concurrence et en décourageant les entrepreneurs bien intentionnés. Dans les officines, on parle d'une industrie malade, sous l'incontestable emprise d'un petit cercle de professionnels et d'entrepreneurs de plus en plus voraces qui se fait une spécialité de déjouer les règles en place et de s'enrichir au détriment des contribuables québécois, manifestement impuissants.

À la Ville de Montréal, c'est un secret de Polichinelle qu'un groupe restreint d'entrepreneurs contrôlerait la majorité des contrats de travaux publics, en particulier de réfection des rues et des trottoirs. Au fil des années, combien de fois, entre autres, le vérificateur de la Ville de Montréal s'est-il étonné publiquement que les contrats soient très souvent octroyés aux mêmes entrepreneurs. Il en a fait une nouvelle démonstration, chiffres à l'appui, lors de son dernier rapport, au printemps 2010.

Lors de l'émission *Enquête* diffusée en octobre 2009 à l'antenne de Radio-Canada, un entrepreneur général a confié : « On a un groupe à Montréal qui contrôle l'approvisionnement sur l'île, qui se passe les uns après les autres les contrats, on les nomme les Fabulous Fourteen. C'est comme une mauvaise course de poneys à Blue Bonnets : "C'est à mon tour, c'est à son tour, c'est à l'autre tour". »³

1.3 Politique de gestion : un bon premier filet de sécurité

À n'en pas douter, la collusion représente l'un des grands crimes du présent et de l'avenir. C'est pourquoi le MTQ, comme tous les autres ministères, applique l'exigence du Conseil du trésor et s'assure de l'honnêteté et de l'intégrité des entreprises avec lesquelles il fait affaire. Ainsi, pour avoir l'assurance que ses contrats sont conclus avec des entreprises représentées par des personnes ayant des comportements intègres, éthiques et respectueux des lois, il s'assure des points suivants.

1.3.1 Constitution d'un comité de sélection : le MTQ utilise différents moyens pour s'assurer que les soumissionnaires des firmes de génie-conseil ou l'un de leurs représentants n'ont pas tenté d'influencer un des membres du comité de sélection du MTQ.

- rotation et objectivité assurées par un choix aléatoire des membres;
- convocation individuelle et confidentielle des membres au nom du sous-ministre;
- aucun lien hiérarchique entre deux membres du MTQ;
- aucune représentation de la direction territoriale concernée par le contrat;
- exclusion du chargé de projet pour plus d'impartialité, sauf dans les domaines d'expertise limitée;
- signature d'un engagement solennel par chaque personne qui agit comme membre du comité de sélection confirmant qu'il agit sans partialité, conflit

³ Émission *Enquête*, Radio-Canada, 15 octobre 2009

Supprimé : fait en sorte de

Supprimé :

Supprimé : Recourir à

Mis en forme : Retrait :
Gauche : 0,5 cm, Suspendu :
1,25 cm, Sans numérotation ni
puces

Mis en forme : Police : Non
Gras, Non Surlignage

Supprimé : minoritaire

d'intérêts, faveur ou considération, selon les règles d'éthique de la fonction publique;

- instructions accompagnant le dossier d'appel d'offres qui indiquent que la soumission doit être produite par un prestataire de services qui n'a pas obtenu ou tenté d'obtenir l'identité des personnes composant le comité de sélection avant la transmission des résultats par le secrétaire de comité et qui n'a pas communiqué ou tenté de communiquer avec un membre du comité de sélection.

1.3.2 Lutte contre le truquage : Je MTQ met en place des mesures visant, entre autres objectifs, à lutter contre le truquage des offres.

Les instructions aux soumissionnaires accompagnant les documents d'appels d'offres stipulent que « le truquage des soumissions est une pratique commerciale illégale selon la Loi fédérale sur la concurrence. Quiconque participe à un truquage de soumissions commet un acte criminel et encourt, sur déclaration de culpabilité, l'amende que le tribunal estime indiquée et un emprisonnement maximal de 14 ans, ou l'une de ces peines». Le Ministère peut refuser toute soumission d'un entrepreneur qui contrevient à l'une ou l'autre des lois applicables, ou peut résilier un contrat déjà conclu.

Au moment du dépôt d'une soumission, le Ministère exige une attestation relative à l'absence de collusion dans l'établissement d'une soumission. Au cours des cinq années précédant l'ouverture des soumissions, ni l'entrepreneur ni ses administrateurs ne doivent avoir été déclarés coupables d'une infraction à la Loi fédérale sur la concurrence.

Par ailleurs, le Ministère participe aux travaux d'un comité de lutte contre la malversation et la corruption mis sur pied par le ministère de la Sécurité publique, sous la direction de la Sûreté du Québec. Ce comité a pour mandat de combattre la corruption et les malversations dans le milieu de la construction et dans les administrations municipales de la province.

1.3.3 Mesures mises en place : Je MTQ adopte des mesures pour éviter que des soumissionnaires ne s'entendent au préalable.

Lors du dépôt d'une soumission, le MTQ ne diffuse pas le nom des entreprises qui ont acheté les documents d'appels d'offres dans le système électronique d'appels d'offres.

1.3.4 Droit de refus : Je MTQ se réserve le droit de refuser toutes les soumissions reçues si les prix sont trop élevés ou s'ils ne reflètent pas un juste prix.

Les avis d'appels d'offres précisent que le MTQ n'acceptera aucune des soumissions reçues s'il juge que les prix soumis sont trop élevés ou disproportionnés ou ne reflètent pas le juste prix. Si le prix soumis excède 10 % du montant estimé des travaux : 1) le chargé de projet doit produire une analyse des écarts en comparant le prix estimé des travaux avec le prix soumis par les trois plus bas soumissionnaires conformes, et ce, pour chacun des articles des bordereaux de quantités et de prix représentant un écart significatif; 2) après cette analyse, le chargé de projet doit établir si le montant estimé des travaux est erroné ou, encore, si le prix soumis par le plus bas soumissionnaire conforme est

Supprimé : M

Supprimé : etre

Supprimé : ;

Supprimé : A

Supprimé : r

Supprimé : ;

Supprimé : S

Supprimé : r

Supprimé : ;

trop élevé; 3) l'analyse doit ensuite être soumise par l'unité administrative au sous-ministre pour approbation.

Si le prix soumis est inférieur d'au moins 20 % du montant estimé des travaux (contrat de 1 000 000 \$ et plus), une analyse doit être réalisée par le chargé de projet, en comparant les trois plus basses soumissions à l'estimation, et ce, afin d'analyser et d'expliquer les écarts. Cette analyse doit être soumise par l'unité administrative au sous-ministre adjoint ou directeur général dans un délai de trois mois suivant l'adjudication du contrat, et ce, au plus tard le 31 mars de l'année de l'adjudication du contrat. (voir Annexe 4)

1.3.5 Prévention : le MTQ prend les mesures nécessaires pour prévenir les situations de conflits d'intérêts, les gestes d'intimidation, le trafic d'influence ou la corruption.

Supprimé : P

Supprimé : re

Lorsqu'un seul soumissionnaire présente une soumission, l'unité administrative contacte les entreprises qui se sont procuré les documents d'appels d'offres pour connaître les motifs pour lesquels elles n'ont pas présenté de soumission. Si un renseignement indique une situation suspecte, l'information est aussitôt transmise aux autorités. De plus, le Ministère contacte les entreprises qui ne se sont pas procuré les documents d'appels d'offres alors qu'elles semblaient en mesure de réaliser les travaux.

1.4 L'aspect secret rend le travail difficile

Bien sûr, les mesures de cette politique de gestion comportent un aspect dissuasif. Il serait toutefois illusoire de croire que ces mesures sont étanches. Non pas parce que les employés du MTQ manquent de vigilance et de professionnalisme. C'est tout simplement le propre de la collusion de créer d'habiles échafaudages d'ententes et de relations notoirement secrètes et de passer à travers les mailles du filet. Autant au Québec que sur les autres continents.

Supprimé : fort

La collusion sera toujours proportionnelle à l'intelligence humaine. Tant qu'elle sera « payante », elle attirera des malfaçons.

Comme l'a dit un membre du cartel de la lysine⁴, un scandale retentissant de collusion ayant impliqué cinq producteurs mondiaux de lysine en 1996 : « Nos concurrents sont nos amis, nos clients sont nos ennemis. » Dans cette affaire, les concurrents – une compagnie américaine et ses partenaires asiatiques – ont été à ce point amis de 1992 à 1996 qu'ils ont fait en sorte de multiplier par deux le prix de la lysine et de léser des millions de consommateurs dans le monde. Ils ont été condamnés à payer des amendes totales de 100 millions \$US.

Il n'y a également qu'à penser à l'habileté qu'ont démontrée les sociétés ABB et Siemens en étant partenaires de collusion, en Norvège, pendant un long « mariage » de plus de 20 ans. Il ne s'agit pas ici d'une collusion reliée au réseau routier, mais l'exemple vaut certainement la peine d'être cité. Longtemps, ces deux entreprises se sont entendues pour fixer les prix, se répartir des marchés et échanger des informations commercialement importantes et confidentielles, dans le cadre de la fourniture d'équipements à des centrales hydroélectriques. Leur stratagème de collusion a réussi à durer deux décennies... En 1999,

⁴ La lysine est un acide aminé essentiel puisé dans les aliments et qui sert notamment à la croissance des os, à la formation du collagène et des anticorps, ainsi qu'au métabolisme des glucides. Elle est aujourd'hui beaucoup utilisée par les éleveurs industriels.

ABB et Siemens se sont vu infliger une amende imposante pour entente illicite sur les prix, partage des marchés et soumissions concertées.

Salée, l'amende de 2,5 millions d'euros pour ABB-Siemens? Plutôt trop légère pour s'avérer dissuasive : « Dans l'affaire ABB-Siemens, le chiffre d'affaires des entreprises sur le marché concerné durant la période de collusion représentait 75 fois le montant de l'amende. »⁵

Cet exemple laisse bien voir que la collusion qui peut sévir au Québec n'est pas le résultat de simples « erreurs » de la part d'honnêtes personnes. Lorsqu'il y a collusion, ce n'est pas par inadvertance. Il faut de la préparation et des stratégies mûries pour monter des ententes illégales.

1.5 Le milieu de la construction et le crime organisé

Le crime organisé est devenu une préoccupation constante dans l'industrie de la construction. Récemment, dans *Le Devoir*⁶, Antonio Nicaso, expert international du réseau criminel italien, a confié : « *La mafia est présente dans l'industrie de la construction à travers le Canada, mais la situation est pire au Québec, où la mafia a des racines profondes.* » Et Nicaso d'ajouter : « *La construction est le principal outil de blanchiment d'argent de la mafia. Ça fait longtemps que la mafia ne fait plus dans la prostitution ou l'extorsion d'argent. Elle est dans l'économie réelle.* »

Dans le présent rapport, il est important de préciser que notre équipe croit également à l'infiltration de la mafia dans le milieu québécois de la construction. C'est d'ailleurs un sujet d'analyse qui figure parmi nos priorités. Nos préoccupations de base s'articulent autour de ces deux questions :

- comment être assez forts pour nuire efficacement aux groupes criminels, qui exploitent les faiblesses de l'État?
- comment utiliser les pouvoirs officiels (gouvernement) pour combattre les pouvoirs occultes (mafia)?

À la lumière d'enquêtes criminelles antérieures et sur la foi des propos d'un collaborateur ayant déjà agi comme responsable d'une unité sur le crime organisé, il nous est permis d'établir que **le crime organisé a des ramifications qui jouent d'influence** sur les contrats octroyés par le gouvernement du Québec.

Ces dernières années, plusieurs enquêtes ont été menées par les milieux policiers sur les activités criminelles. Ne pensons qu'à l'Opération printemps (2001), au Projet Colisée (2007) et au Projet SharQC (2009). Toutes ces opérations ont généré des tonnes de renseignements ayant permis de démontrer que le monde des activités illégales est à deux pas des citoyens.

⁵ *Études économiques de l'OCDE, Norvège, 2004/6, juin 2004*

⁶ *Le Devoir, 16 août 2009, « Collusion dans le milieu de la construction - Le gouvernement Charest manque de courage, dit un spécialiste de la mafia »*

Supprimé : . Par faute de temps et de ressources humaines, bon nombre des informations recueillies n'ont jamais pu être enquêtées. Elles ont cependant

Supprimé : Notre équipe d'enquêteurs s'affaira à revoir tous les dossiers d'intérêt sous l'angle de la collusion.

L'un de nos collaborateurs bien renseignés nous a confirmé qu'au moins 12 entreprises du Québec reliées au milieu de la construction entretiennent des liens éloignés avec le crime organisé.

L'une de ces entreprises appartiendrait notamment à un homme ayant souvent raflé, dans le passé, des contrats de travaux publics de plusieurs millions de dollars pour la Ville de Montréal et certaines villes de la Rive-Sud. Cet homme aurait été vu, en 2004, dans un café en présence d'un membre du clan Rizzuto.

” Lors de la tenue de son procès à New York, en 2004, l'un des Rizzuto a pu compter sur le soutien d'une entreprise de construction renommée du Québec pour sa défense.

Ces informations vont dans le même sens que le témoignage d'un policier de la GRC qui, en juin 2010, a déclaré lors d'un procès en Italie que la mafia montréalaise « contrôle une partie très importante de la construction dans le sud du Québec ». Selon lui, des entrepreneurs doivent payer au clan Rizzuto un « pizzo » de 5 % de la valeur des contrats qu'ils obtiennent.

Pour dire combien la mafia est influente et présente dans le milieu de la construction, il n'y a aussi qu'à rappeler l'histoire de cet entrepreneur qui, en 2009, a remporté un contrat de 10,6 millions \$ pour la réfection du toit de l'Hôtel de Ville de Montréal. Un jour, l'entrepreneur s'est fait demander 40 000 \$ par l'un des membres du clan Rizzuto. Il a refusé de payer. Bien vite, il s'est aperçu qu'il ne parvenait pas à commencer ses travaux, car plusieurs personnes l'empêchaient d'ouvrir son chantier. Coincé, il a approché un autre entrepreneur afin qu'il l'aide à faire bouger les choses. Ce dernier avait des atouts dans sa manche : il entretenait des relations dans les milieux de la construction, de la politique et du crime organisé. L'entrepreneur voulant faire la réfection du toit de l'Hôtel de Ville a alors vu ses problèmes s'évaporer : « Comme par miracle, tout s'est mis à bien fonctionner. J'ai pu commencer à travailler. Je me suis dit : "Bon sang, ces gars-là ont du pouvoir!" Je n'en revenais pas. Mais, quelque part, je me disais : "Ouais... il y a un prix à payer, tu sais que tu vas te faire extorquer, réveille-toi." »⁷

En marge de la mafia, nous présumons fortement que d'autres organisations criminelles, telles que les Hell's Angels, ont des activités dans l'industrie de la construction. L'un des exemples qui nous conduisent vers cette présomption est celui d'un homme d'affaires de Lavaltrie. Sans casier judiciaire et précédé d'une réputation « irréprochable », cet homme s'est associé vers 2006 à des partenaires douteux, dont un des leaders des Hell's Angels de Sherbrooke. Il a par la suite réalisé des travaux comme sous-traitant, en 2009, au nouveau poste de la Sûreté du Québec, à Mascouche.

Cette affaire vient corroborer que certains groupes criminels « peuvent recourir à la corruption ou à la coercition pour introduire des membres de leur organisation dans des entreprises légitimes et manipuler celles-ci à des fins illicites ».⁸

Tout le monde n'est pas le bienvenu dans le milieu de la construction contrôlé par les organisations criminelles. Nous ne pouvons passer sous silence la mort d'un individu du

Supprimé : e

Supprimé : sources

Supprimé : e

Supprimé : ou rapprochés

Supprimé : s

⁷ André Cédilot et André Noël, « *Mafia Inc.* », Homme, 2010

⁸ Citation extraite du site Web du Service canadien de renseignements criminels

monde interlope qui a été assassiné. alors qu'il agissait comme recruteur pour le milieu syndical, plus particulièrement pour les chantiers de construction.

En somme, nos travaux des prochains mois chercheront à mesurer jusqu'à quel point les entrepreneurs honnêtes éprouvent de la difficulté à fonctionner dans l'industrie de la construction, qui accorde une place de plus en plus importante au crime organisé. Notre équipe utilisera également l'expertise de ses membres en matière d'enquête sur le crime organisé pour explorer toutes les informations qu'elle obtiendra.

1.6 Quand on se compare...

Après seulement six mois de travaux et d'enquêtes, il serait hâtif pour notre équipe d'établir l'existence de preuves relatives à des gestes de collusion au Québec. Cela ne nous empêche pas, cependant, d'avoir l'oreille extrêmement attentive et inquiète lorsque des entrepreneurs nous confient, souvent avec peur, avoir déjà subi des pressions et des menaces de certaines personnes intéressées à déjouer la saine concurrence dans divers appels d'offres.

Cela ne nous empêche pas, non plus, d'établir des parallèles et des comparaisons avec ce qui se passe ailleurs dans le monde en matière de collusion et des meilleures pratiques pour la combattre.

PROJET

LE QUÉBEC VERSUS D'AUTRES PAYS

QUÉBEC

PLUSIEURS PAYS

Ces dernières années, les autorités de la concurrence de plusieurs pays ont engagé des poursuites qui ont abouti sur de lourdes sanctions.

- ⁹En 2002, aux *Pays-Bas*, après la révélation qu'une grande entreprise de construction tenait des comptes secrets, le gouvernement a lancé une enquête qui a révélé une collusion rampante: quelque 650 entreprises ont été concernées. Le gouvernement a infligé des amendes de 239 millions d'euros au total.

- ¹⁰En 2002, la *Commission européenne* a imposé une amende de 249,6 millions d'euros à Lafarge pour participation à l'entente concernant les plaques de plâtre, soit la plus forte amende jamais infligée à une société dans une seule affaire d'entente ; [note : Lafarge, leader en matériaux de construction, est aussi très présente au Québec.]

- ¹¹La *Hongrie* a infligé des amendes de 8,375 millions de forints en 2004 pour cause d'entente, soit plus de 10 fois le total des amendes prononcées l'année précédente.

Depuis 2000, la direction des Affaires criminelles du Bureau de la concurrence du Canada a imposé des sanctions totales, toutes affaires confondues (complots et truquages des offres), de 18 848 743 \$. **De ce nombre, seulement 12 % étaient reliées à l'industrie de la construction. Les sanctions en lien avec la construction ne se sont élevées qu'à 2 227 500 \$¹².**

Le Québec est-il suffisamment dissuasif et répressif à cet égard?

Les sanctions pécuniaires (c'est-à-dire le « bâton ») que le Québec impose en cas de collusion sont-elles assez sévères pour que la « carotte » soit efficace ?

Que faire avec les entrepreneurs qui préfèrent se dire qu'ils paieront s'ils se font prendre ?

FRANCE

En 2006, 34 entreprises en bâtiments et travaux publics ont été sanctionnées à hauteur de 48,5 millions d'euros pour s'être entendues préalablement à l'attribution de nombreux appels d'offres publics en région Île-de-France, pour la période de 1991 à 1997. Les entreprises se répartissaient les grands marchés par « tours de table ». La sanction la plus importante a été donnée au groupe français Colas-Bouygues, un des plus importants constructeurs de routes au monde et détenteur à 90 % de Sintra.

Des entreprises internationales avant une solide présence au Québec ont-elles importé dans notre marché attrayant de la construction leur culture d'entreprise de collusion ?

Supprimé : Comme [redacted] a aussi une solide présence au Québec, peut-on penser qu'elle a importé de l'Europe sa

Supprimé : ? Rappelons que

Supprimé : OCDE

Mis en forme : Police :Italique

Supprimé : ^{9, 10}

Mis en forme : Police :10 pt, Exposit

Mis en forme : Police :Italique

⁹ OCDE (2008), *Policy Roundtables*, Construction Industry

¹¹ OCDE (2005), *Les ententes Injustifiables*, 3^e rapport sur la mise en œuvre de la recommandation

¹² Données obtenues du Bureau de la concurrence du Canada

IRLANDE

Ce pays a déclaré les ententes concertées «ennemi public numéro 1» et toutes ses affaires civiles et pénales ont porté sur la fixation des prix.

Le Québec ne pourrait-il pas, lui aussi, identifier la collusion et le truquage des prix **comme des ennemis à neutraliser** par tous les moyens possibles ?

CORÉE

En 2004, ce pays a instauré un système de récompenses des informateurs et lancé un programme permettant de mieux détecter les cas de truquage d'appels d'offres.

Serait-il envisageable que le **Québec mette aussi en place de telles initiatives** ? Les coûts des récompenses ne seraient-ils pas facilement récupérés par les économies réalisées ? Cela dit, est-ce souhaitable d'encourager un système de collaborateurs ou de témoins repentis ?

**FRANCE,
HONGRIE,
BRÉSIL,
CORÉE,
ISRAËL,
MEXIQUE,
PAYS-BAS,
TURQUIE...**

Plusieurs pays ont introduit, ces dernières années, un programme de clémence pour encourager l'identification de situations de collusion.

Exemple¹³ : résultats positifs en **Allemagne**

Peu de temps après avoir introduit un programme de clémence et créé l'unité spéciale pour la lutte contre les ententes, l'Office des ententes de l'Allemagne a reçu des informations de l'industrie de bâtiment concernant des activités suspectes d'ententes entre les cimentiers. Les pièces saisies au cours de la perquisition lancée à l'échelle nationale en 2002 auprès de 30 cimentiers et au cours d'autres perquisitions auprès de plusieurs petites et moyennes entreprises de ciment en 2003 ont confirmé que les cimentiers en cause s'étaient entendus pour se répartir les marchés et avaient fixé des quotas de vente. Certains avaient commencé ces activités dans les années 1970 et les avaient continuées jusqu'en 2002 sur quatre marchés régionaux du ciment en Allemagne orientale, en Westphalie, en Allemagne du Nord et Allemagne du Sud.

Le Canada possède depuis 2000 le **Programme d'immunité, du Bureau de la concurrence**, créé pour détecter les complots, truquages d'offres, maintien des prix, indications fausses et pratiques commerciales trompeuses. Ce programme offre une promesse d'immunité au 1^{er} dénonciateur et une promesse de clémence au 2^e dénonciateur qui avouent et fournissent des preuves contre leurs coconspirateurs. Ce Programme est intéressant. Il est cependant méconnu et mérite d'être développé.

¹³ « *Les ententes injustifiables* », 3^e rapport sur la mise en œuvre de la recommandation de 1998

¹⁴ « *Les ententes injustifiables* », 3^e rapport sur la mise en œuvre de la recommandation de 1998

Suède

¹⁴Ce pays a su bien utiliser la sensibilisation publique. Il a suscité un intérêt pour la question de la collusion après le déclenchement de poursuites à l'encontre d'une entente de fabricants d'asphalte, qui visait des projets de construction de routes. Les médias ont été utilisés pour souligner les pertes subies par les contribuables à cause de l'entente ainsi que les effets bénéfiques des poursuites. Ils ont fait savoir que les prix avaient baissé d'environ 20 % après la mise à jour de l'entente.

**CERTAINS
PAYS**

Les autorités de la concurrence de divers pays ont souvent constaté que la possibilité d'échanger des informations confidentielles peut contribuer pour beaucoup à une coopération et à une répression plus efficaces dans les affaires d'entente internationale.

Des campagnes de sensibilisation pourraient-elles s'inscrire de façon plus marquée au Québec et participer, grâce au soutien des médias, à la lutte à la collusion?

Il est primordial que le Québec développe un réseau d'information MONDIAL avec d'autres pays pour augmenter sa capacité à mieux détecter les signes de collusion. Déjà, l'UAC a entrepris des démarches de collaboration avec l'ambassade de la France au Canada.

Supprimé : [Note : se rappeler la participation d'un policier de la GRC qui s'est prononcé sur le rôle de la mafia montréalaise dans un procès en Italie, en juin 2010.]

Chapitre 2

LE MTQ FACE À LA COLLUSION

Des mois de mobilisation, de sensibilisation et d'enquêtes

2.1 Est-ce grave?

Depuis le 12 avril dernier, nos enquêteurs se sont affairés à tracer les traits de base de la collusion reliée au ministère des Transports du Québec (MTQ). Pour ce faire, ils ont rencontré plusieurs collaborateurs bien informés, dont des entrepreneurs, des ingénieurs et des employés du MTQ.

Chacun de leur côté, nos enquêteurs ont posé des questions, vérifié des faits, validé des renseignements. Ils ont aussi mis en commun leurs informations afin d'être plus sensibles aux dangers des attaques dirigées contre le MTQ.

Six mois, c'est très peu pour obtenir un portrait de la collusion. Mais c'est quand même suffisant pour tirer certaines premières conclusions de base. Rappelons que le mandat de l'UAC ne consiste pas à faire la preuve hors de tout doute raisonnable de cas de collusion, comme dans les procès criminels, mais à en démontrer les stratagèmes.

Donc, est-ce grave? La collusion est-elle devenue un « cancer » pour le MTQ? De nombreux collaborateurs nous disent que la collusion est présente sur certains chantiers du MTQ. Ainsi, même s'il est vrai que la collusion n'est pas rampante et n'a pas été érigée en règle de fonctionnement, elle a tout de même pris certaines aises dérangeantes et inquiétantes qui obligent le MTQ à resserrer certaines de ses règles.

2.2 Des ajustements à apporter

Selon ce que nous avons pu remarquer, le MTQ ouvre parfois la porte à la collusion. Tout comme l'a évoqué le vérificateur général Renaud Lachance dans le tome II de son rapport annuel du 18 novembre 2009, nous éviterons absolument de croire que des pratiques illégales sont encouragées. Par contre, il nous apparaît raisonnable de croire que le MTQ est à l'occasion un facilitateur à collusion en raison de la mécanique même de son processus d'appels d'offres.

Dans certains appels d'offres, il ressort que le MTQ n'est pas totalement en contrôle des règles qu'il a établies. Ainsi, nous avons pu entrevoir, dans l'examen de divers dossiers, que des entrepreneurs « débrouillards » les contournent ou les ignorent, par exemple en trouvant des moyens de facturer une grande quantité d'avenants, de débalancer des

Supprimé : sources

Supprimé : e

Supprimé : généraux

Supprimé : multiples

Supprimé : .

Supprimé : Au premier regard, ça ne semble pas être le cas.

soumissions ou de surestimer certains coûts pour financer l'organisation des chantiers ou la démolition d'infrastructures désuètes.

Autre problématique, le MTQ confie en sous-traitance la presque totalité de ses contrats à des firmes privées de génie-conseil, à forts prix. Il est devenu le parfait promoteur du « faire-faire ». Ainsi, ses ingénieurs à l'interne sont uniquement – ou presque – tous mobilisés aujourd'hui autour de la gestion des mandats des firmes. Sans nécessairement rechercher ce but, le MTQ contribue présentement à accorder une forme de monopole de pouvoir au privé et à s'en rendre captif. On constate effectivement que le ministère des Transports a perdu, de manière très préjudiciable, son expertise en matière d'infrastructures routières. Les personnes que nous avons rencontrées nous amènent à dire que le MTQ connaît une perte importante de son savoir-faire en conception et surveillance de projets, ce qui suppose une dépendance coûteuse au privé.

”

PROJET

Supprimé : En ce qui concerne le processus d'attribution des contrats aux entrepreneurs, il est somme toute plutôt transparent. Par contre, il l'est moins lorsqu'il met en jeu des consortiums. Considérons le territoire de l'Île-de-Montréal, certainement le meilleur exemple. En 2009-2010, la **valeur des contrats associée à des consortiums de génie-conseil a atteint 74 %**, ce qui a pour effet de présenter un moins grand niveau de concurrence. En fait, avec le phénomène des consortiums, on se retrouve avec des firmes qui contrôlent mieux le partage de la tarte, soit les honoraires versés par le MTQ. Ce n'est pas de la collusion directe. Mais tous ces liens noués par des firmes qui « s'arrangent » et « s'entendent » contribuent certainement à fausser les règles de la saine concurrence. ¶

¶ Nos enquêteurs ont souvent entendu ces propos durant les derniers mois : « Les employés du MTQ veulent bien faire les choses, mais ils ne sont pas soutenus et n'ont pas les ressources nécessaires. » ¶

Chapitre 3

PREMIÈRES CONSTATATIONS GÉNÉRALES

« Il y a ceux qui voient les choses telles qu'elles sont et se demandent pourquoi, et il y a ceux qui imaginent les choses telles qu'elles pourraient être et se disent... pourquoi pas. »

George Bernard Shaw

Mis en forme : Police :Arial,
12 pt

Mis en forme : Police :Arial,
Non Gras

Mis en forme : Droite

Les constatations PRÉLIMINAIRES de la prochaine section ne représentent aucunement des confirmations de collusion. Elles tendent à représenter des signaux d'avertissement, des pistes d'enquête et des observations à prendre en considération.

Tous les renseignements contenus dans les prochaines pages ont été établis à la lumière d'enquêtes et d'informations recueillies de diverses sources. À juste raison, ces renseignements ne sauraient être entièrement représentatifs du répertoire d'informations que nous ne pourrions développer qu'au fil des mois, après des centaines d'autres rencontres et entrevues avec des employés du MTQ et divers autres collaborateurs.

Comme les enquêteurs de l'équipe n'en sont qu'à leurs débuts dans leur processus d'enquête, il est suggéré de considérer les renseignements et observations à venir à titre exploratoire. Nous croyons prudent de ne pas en tirer des conclusions hâtives ou trop généralisées.

Nous tenons également à préciser que les prochaines pages ont pour esprit de contribuer à la qualité du processus d'appels d'offres du MTQ, comme recommandé par le vérificateur général, en novembre 2009. Elles visent à poser cette interrogation sous différents angles : est-ce que le ministère des Transports dispose des mécanismes nécessaires pour diminuer les probabilités de collusion?

Génie-conseil

3.1 Pouvoir grandissant du privé

Au MTQ, les estimations sont confiées en totalité à des firmes de génie-conseil dans la direction territoriale de Montréal et dans une proportion moyenne de 95 % en région.

3.1.1 Firmes de génie-conseil

Depuis cinq ans, le nombre et la valeur des estimations confiées aux firmes de génie-conseil ont doublé, triplé, quadruplé et parfois même presque décuplé dans les 14 directions territoriales au MTQ. Cela tient certainement au fait que le nombre de chantiers a considérablement augmenté durant cette période. Nous sommes d'avis qu'il serait opportun de vérifier si ce « transfert des pouvoirs » au privé encourage les meilleures pratiques. Nous ne sous-entendons pas ici que le recours aux firmes de génie-conseil génère de la collusion. Nous nous demandons simplement si, en s'abandonnant au privé, le MTQ se garde des pouvoirs de regard suffisants et critiques sur l'identification de ses besoins et sur la sélection des entrepreneurs devant travailler aux chantiers.

L'un de nos collaborateurs a fourni en exemple la situation de sa direction territoriale pour démontrer les répercussions de cet abandon aux mains du privé :

« Depuis 2006, nous avons x ingénieurs et x techniciens qui sont partis. Ils n'ont jamais été remplacés. Et pourtant, la valeur des contrats de notre direction territoriale a triplé. On donne presque tous nos projets aux firmes de génie-conseil. Pendant ce temps, parce qu'on a moins de personnel, on ne va plus sur le terrain, on fait davantage de tâches administratives et on perd lentement nos acquis. Plus ça va, moins on sait de quoi on parle. »

Ce que notre équipe fait ressortir ici, dès son premier rapport de situation, n'est pourtant pas nouveau. En fouillant dans la masse d'information produite au MTQ et accessible sur le Web, nous sommes tombés sur le document non signé et non déposé « *Étude sur la sous-traitance en ingénierie au MTQ* » (2006), habilement rédigé par un comité d'experts à l'interne. Déjà, ce comité sonnait l'alarme. L'extrait suivant rejoint directement plusieurs de nos constatations :

« La véritable expertise ne peut exister sans l'expérience. Un éventuel expert se sera d'abord "frotté" à des travaux concrets. Par la suite, il devra consacrer au moins 20 % de son temps à effectuer des travaux de nature opérationnelle dans son champ d'expertise. »



Ce qui nous inquiète dans cette situation tient de la simple logique : si le personnel technique passe son temps à parer au plus urgent et à encadrer uniquement les firmes de génie-conseil, comment peut-on espérer

Supprimé : 6

Supprimé : régions

qu'il ait le temps, la formation et les moyens pour **détecter les signes de collusion**?

Au regard de cette situation, il nous apparaît raisonnable de croire que le MTQ devrait conserver son expertise pour gérer adéquatement son réseau routier de près de 29 000 km comprenant environ 4 400 structures. Ainsi, le Ministère s'en remet au privé pour effectuer ses choix stratégiques d'entretien et d'amélioration du réseau routier. Cet autre témoignage est utile pour résumer un point de vue partagé par quelques chargés de projet approchés :

« En 10 ans, le MTQ a perdu toute son expertise technique au profit des firmes de génie privées. Comme nous ne sommes plus capables de recruter des ingénieurs au Ministère, il sera difficile de renverser la situation. Il faudrait compter 5-10 ans pour récupérer 25 % de l'expertise nécessaire au bon fonctionnement du MTQ. »

Cette constatation est soutenue par l'exercice que nous avons fait de regarder dans une direction territoriale quelles parts de ses quatre grands axes de travaux elle confiait aux firmes de génie-conseil. Les résultats de la direction territoriale sélectionnée aléatoirement ont été les suivants :

TABLEAU 1 : exemple – mandats confiés à des firmes dans une direction territoriale

	Travaux par le MTQ	Travaux par des firmes
Conservation des chaussées	20 %	80 %
Conservation des structures	20 %	80 %
Amélioration du réseau routier	0 %	100 %
Développement du réseau routier	0 %	100 %

Comme on peut l'observer dans ce tableau, l'expertise n'est plus suffisamment élevée pour garder le MTQ indépendant et en position de force.

3.1.2 Contrats globaux par année : dans le cadre de ce rapport, nous avons porté une attention très particulière aux contrats confiés par le MTQ à chacune des firmes de génie-conseil et à chacun des consortiums, et ce, de 2005 à 2010. Il ressort du tableau 2 que l'intensité des activités des firmes et des consortiums ne cesse de prendre une ampleur qui ne peut qu'exercer des pressions sur les employés du MTQ. En fait, la capacité des employés à agir comme experts dans les estimations et les suivis de projets est de plus en plus mise à l'épreuve. Entre 2007 et 2009, la présence des firmes et des consortiums a précisément triplé, ce qui démontre que les ingénieurs-conseils privés sont sur une forte lancée de contrôle des responsabilités.

TABLEAU 2¹⁵ : valeur des contrats de 5 000 \$ et plus accordés aux firmes de génie-conseil et aux consortiums

	Valeur des contrats
2010 (au 7 septembre 2010)	243 722 713 \$
2009	364 325 342 \$

¹⁵ Données fournies par le MTQ.

2008	266 049 948 \$
2007	120 160 435 \$
2006	100 811 644 \$
2005	128 585 877 \$

3.1.3 Contrats par firmes par année : aux fins de ce rapport, et pour établir un échantillon d'analyse, nous avons choisi sept firmes adjudicatrices dont les noms nous apparaissent récurrents dans nos enquêtes. En regard de ces firmes et des contrats qu'elles avaient obtenus, nous avons constaté que tous les grands joueurs en génie-conseil ont connu une phénoménale hausse de tâches confiées par le MTQ entre 2006 et 2010.

Le tableau 3 est très utile pour mesurer la valeur des contrats remportés par chacune des sept firmes de notre échantillon. Il est important de comprendre que les montants ne considèrent pas les consortiums, qui sont parfois excessivement lucratifs pour certaines firmes dans le peloton de tête.

Ne prenons, à titre d'exemple, que la firme F. Elle a conclu l'année 2009, à elle seule, avec des contrats ayant totalisé 14 590 707 \$. Parallèlement, elle a participé à des consortiums qui se sont traduits, en 2009, par des contrats s'étant élevés à 49 487 749 millions \$. Même s'il est impossible de savoir quelle part de participation elle a obtenue de ce dernier montant, on peut présumer que la firme F a dégagé de très avantageux revenus.

Supprimé : les firmes de génie-conseil sont souvent considérées comme le baromètre du MTQ, leur performance étant garante de la qualité des contrats menés.

Supprimé : A

Supprimé : neuf

Supprimé : Dans le cadre des dossiers que nous avons examinés, nous avons été surpris de découvrir à quel point les entrepreneurs gagnent à travailler en consortiums.¶

TABLEAU 3¹⁶
Accentuation du rôle des firmes de génie-conseil :
Valeur des contrats de 9 grandes firmes types adjudicatrices

Génie-conseil	2010 (1 ^{er} janv. au 6 oct.)	2009	2008	2007	2006
Firme A et filiales (excluant consortiums)	25 119 675 \$	32 854 642 \$	21 282 409 \$	13 782 479 \$	7 916 364 \$
Firme B et filiales (excluant consortiums)	22 220 829 \$	25 917 819 \$	14 476 719 \$	8 756 058 \$	4 342 064 \$
Firme C et filiales (excluant consortiums)	12 020 523 \$	19 009 883 \$	13 590 420 \$	7 513 214 \$	3 241 304 \$
Firme D et filiales (excluant consortiums)	17 626 764 \$	18 797 110 \$	12 501 230 \$	8 474 050 \$	2 919 770 \$
Firme E et filiales (excluant consortiums)	10 640 778 \$	16 126 667 \$	8 882 248 \$	6 730 616 \$	2 252 119 \$
Firme F et filiales (excluant consortiums)	12 977 185 \$	14 590 707 \$	12 055 512 \$	9 465 453 \$	3 474 955 \$
Firme G et filiales (excluant consortiums)	6 394 374 \$	11 430 970 \$	6 504 567 \$	4 878 198 \$	835 067 \$

¹⁶ Les noms des firmes de génie-conseil ont volontairement été masqués.
 Les données proviennent du MTQ.

PROJET

3.2 Consortiums

Au MTQ, en 2009, 27 % de la valeur des contrats ont été accordés à des consortiums de génie-conseil. C'était 19 % en 2008 et 32 % en 2007. Dans le territoire de l'île-de-Montréal, la valeur des contrats octroyés aux consortiums s'est plutôt élevée à 74 % pour 2009-2010, ce qui a eu pour effet de diminuer la concurrence.

3.2.1 Tendence forte aux consortiums

Afin d'évaluer le pouvoir croissant des firmes de génie-conseil, nous aurions souhaité examiner la valeur de participation de chaque firme partenaire aux divers consortiums. Toutefois, l'exercice était impossible, compte tenu que seuls les montants versés aux responsables des consortiums apparaissent sur les contrats, sans le détail de la répartition financière.

Nous savons tout de même que la valeur des contrats payés aux consortiums a suivi une ligne fortement ascendante depuis cinq ans, comme la valeur des contrats accordés aux firmes de génie-conseil. Ainsi, les contrats payés aux consortiums ont connu une hausse de 280 % entre 2006 et 2010, comme en témoigne ce tableau :

TABLEAU 4¹⁷: valeur des contrats payés aux consortiums

	Valeur des contrats
2010 (au 6 octobre 2010)	84 158 490 \$
2009	100 393 679 \$
2008	51 219 173 \$
2007	39 081 247 \$
2006	22 169 240 \$

Parmi toutes les entreprises qui travaillent en consortium, quatre se révèlent particulièrement actives :

TABLEAU 5¹⁸: les consortiums les plus actifs

Consortiums	2010 (1 ^{er} janv. au 6 oct.)	2009	2008	2007	2006
Firme F	37 966 408 \$	49 487 749 \$	23 869 067 \$	13 855 254 \$	10 763 669 \$
Firme B	40 643 605 \$	48 290 568 \$	18 085 608 \$	15 646 337 \$	4 314 127 \$
Firme D	31 621 857 \$	40 230 968 \$	19 323 747 \$	7 136 825 \$	2 173 547 \$
Firme A	34 392 180 \$	37 828 553 \$	21 827 102 \$	17 114 151 \$	8 506 617 \$

¹⁷ Données obtenues du MTQ.

¹⁸ Tableau conçu à partir des données du MTQ.

Supprimé : environ 25 %

Supprimé : s

Supprimé : en sous-traitance

Supprimé : xx %

Supprimé : 2009-2010

Supprimé : xx %

Supprimé : 2008-2009

Supprimé : (vrai??)

Par ailleurs, nos enquêteurs ont pu apprendre par le biais de leur réseau les renseignements suivants :

- plusieurs de nos collaborateurs sont d'avis que « les consortiums sont un mal nécessaire, mais ne sont pas idéals. Avec le nombre de projets en cours ces dernières années, la main-d'œuvre et les ressources matérielles viennent à manquer. Par la force des choses, il devient nécessaire de partager les connaissances et les ressources spécialisées. » En contrepartie, d'autres collaborateurs soutiennent que « les firmes privées importantes possèdent toutes les ressources requises pour effectuer les contrats seules ».

Supprimé : unanimes

Supprimé : :

Supprimé : L

Supprimé : .

- avantages des consortiums : meilleure gestion des surcharges de travail en conception des plans et devis, meilleure répartition des tâches et des risques, possibilité d'échanger de l'expertise et positionnement favorisé pour les projets à venir.

« En consortium, on peut acquérir de l'expertise, être reconnu et se positionner dans le marché. Si tu ne fais pas ça au Québec, c'est dommage, mais tu te retrouves devant deux grandes firmes qui raflent toutes les jobs ».

- désavantages des consortiums : difficulté à définir les rôles de chaque firme, difficulté à assurer une bonne répartition et propension au chaos dans les cas où les consortiums ne suivent pas la formule de partage 50-50 %.

« Le plus important partenaire ramasse plus d'argent, et cela lui permet d'étoffer son cv. »

3.3 **Plans-devis, estimations et surveillance des travaux**

Le Ministère s'assure-t-il le meilleur processus de gestion de contrats en confiant aux firmes de génie-conseil la conception des plans et devis, la réalisation des estimations et la surveillance des travaux de chantier?

3.3.1 **Qui devrait faire quoi**

Depuis l'entrée en activité de notre Unité, une question récurrente et complexe revient alimenter les discussions et partager les opinions : est-il approprié que les firmes de génie-conseil soient chargées à la fois des plans et devis, des estimations et de la surveillance des chantiers? Est-il prudent et efficace qu'il y ait autant de cosanguinité?

Il est encore trop tôt pour que nous portions un jugement expert sur cette question. Toutefois, plusieurs observations et avis obtenus auprès de professionnels nous amènent à penser qu'une répartition/révision des tâches serait profitable, puisqu'elle permettrait de confier des responsabilités à ce qu'on pourrait appeler des « centres de spécialité ».

Vous pouvez retrouver les détails de nos réflexions à la **page xx**.

3.4 Favoritisme¹⁹ :

Que penser des allégations qui prétendent qu'il y aurait parfois des formes de favoritisme dans le milieu des ingénieurs-conseils?

Supprimé : en génie-conseil

3.4.1 Un sondage mené par le Réseau des ingénieurs du Québec auprès de 2 376 membres (février 2010) révèle que les « deux tiers des personnes sondées affirment avoir été directement témoins ou avoir entendu parler de cas de favoritisme dans le domaine de la construction, en dehors de ce qu'ils ont pu lire dans les médias ». Il ressort de cela que 33 % affirment avoir été témoins d'au moins un cas de favoritisme dans une entreprise pour laquelle ils ont travaillé.

3.4.2 Certaines de nos sources nous amènent à croire sérieusement que, au moment de la préparation des plans et des devis, des firmes d'ingénierie et des employés du MTQ favorisent certains entrepreneurs, et ce, en leur fournissant des informations privilégiées qui leur permettent de présenter une offre à plus bas prix.

Exemple de subterfuge : un ingénieur prévoit 1 000 chargements de terre contaminée sur un site, alors qu'il sait pertinemment que seulement 100 chargements seront nécessaires. En communiquant ces renseignements à un entrepreneur ciblé, il pourra lui faire voir l'économie de 900 chargements et privilégier sa soumission.

MTQ**3.5 Perte d'expertise au MTQ et pouvoir grandissant du privé**

Le MTQ ne favorise-t-il pas la perte d'expertise en confiant un très grand nombre de ses projets aux firmes de génie-conseil, en tolérant que son équipe interne ne puisse s'appuyer que sur très peu d'estimateurs de projet et en faisant le choix de ne remplacer qu'un employé sur deux²⁰ qui quitte le Ministère?

Supprimé : sur aucun

3.5.1 Peu d'estimateurs de projets et des ingénieurs surchargés au MTQ

Nos enquêteurs ont constaté, après avoir analysé plusieurs dossiers et tenu des entretiens avec plusieurs sources fiables, que le MTQ ne possède presque plus d'estimateurs de projets. Cela est préoccupant dans la mesure où aucune personne qualifiée ne peut appuyer sur le bouton rouge en cas de signes de collusion. L'OCDE corrobore ce danger lorsqu'il dit : « le fait que les non experts ne soient pas conscients du préjudice causé par ces ententes entrave beaucoup

Supprimé : pratiquement aucun

¹⁹ Source : www.reseauiq.qc.ca/fr/medias/revue_presse.html (*Des ingénieurs témoins de favoritisme dans la construction*), (*Le cadeau de rentrée empoisonné de Jean Charest*)

²⁰ Le *Plan de Gestion des Ressources humaines 2004-2007* du Conseil du Trésor (p. 4) prévoit que, globalement, seule la moitié des employés réguliers prenant leur retraite sera effectivement remplacée. Ainsi, l'effectif total de la fonction publique devrait diminuer de 20 % d'ici 2014, passant de 76 000 à 60 000 personnes (ETC) en dix ans.

la capacité des autorités à prendre les mesures nécessaires pour y mettre fin et empêcher leur apparition. »²¹

L'un des témoignages obtenus auprès d'un ex-employé de grande expérience du MTQ illustre notre propos :

« Le MTQ ne possède aucun estimateur spécialisé qui est en mesure d'évaluer ponctuellement le coût réel d'un projet de construction en infrastructure routière. Cette situation augmente le niveau de difficulté du MTQ de pouvoir déterminer si le ministère paie le juste prix lors de l'octroi des soumissions. La situation actuelle permet seulement au MTQ d'évaluer le coût de construction en utilisant la moyenne provinciale et/ou régionale et en se basant sur le profil historique. »

Soulignons que les profils historiques peuvent engendrer des aberrations, car ils sont basés sur des prix souvent inexacts et non actuels, ce qui a pour effet de parfois perpétuer des faussetés.

Un autre témoignage entendu auprès d'un ingénieur du MTQ vient ajouter un éclairage semblable, cette fois sur la lourde charge de travail des ingénieurs qui les oblige à aller au plus pressant :

« Auparavant, le MTQ était le plus grand bureau d'ingénierie au Québec. Mais aujourd'hui, la déstructuration des services au profit des firmes de génie-conseil a mis le Ministère dans une situation précaire. Il arrive souvent que les firmes de génie-conseil nous envoient des plans et devis en se disant : "Advienne que pourra, les ingénieurs ou techniciens du MTQ les corrigeront." Mais, la plupart du temps, on n'a pas le temps de les corriger! Il y a eu les belles années du MTQ, où il y avait un contrôle des chantiers et des dépenses. Mais tout ça est derrière nous. On n'a plus de regard critique sur les travaux. Les employés plus expérimentés ont quitté. Et le transfert d'expertise au MTQ n'a pas eu le temps de se faire. Depuis 10 ans, les firmes de génie-conseil ont envahi le Ministère, et nous, on n'a pas eu le temps de transférer les connaissances, de coacher, d'enseigner ce qui se passe sur le terrain. C'est vrai qu'il n'y a plus d'estimateurs de projets, et ce n'est pas surprenant. »

3.5.2 Estimations approximatives

Certains collaborateurs nous ont mentionné que les estimations réalisées par les ingénieurs du MTQ « sont souvent faites en dehors des normes », « basées sur d'anciens projets comparables » ou « basées en se gardant une marge de manœuvre », faute de ressources pour faire des analyses comparatives et des visites sur les chantiers. Tout porte à croire que cette façon de faire fausse les règles du marché et n'offre pas de bases véritables pour évaluer adéquatement les soumissions.

Supprimé : e

Supprimé : sources

Supprimé : ou

Supprimé : s

Supprimé : nécessaires

3.5.3 Surveillance des travaux

Supprimé : parfois inadéquate

²¹ Source : OCDE (2005), « Les ententes injustifiables : troisième rapport sur la mise en œuvre de la recommandation de 1998 »

Ce sont généralement les firmes de génie-conseil qui exercent la surveillance des travaux. Cela fait en sorte que le MTQ se retrouve régulièrement dans la situation de ne pas avoir le contrôle sur la qualité des services reçus.

Au moment d'explorer cet aspect, nos enquêteurs ont entendu à plusieurs reprises :

« Il n'est pas rare de voir un ingénieur junior du MTQ aller vérifier si les ingénieurs seniors des firmes ont bien veillé à ce que les exigences techniques soient correctement remplies. Et quand cela se produit, les ingénieurs juniors sont très mal placés pour critiquer le travail des plus expérimentés. »

3.6 Nombre d'ingénieurs au MTQ

En regard de la croissance des firmes privées, nous croyons utile d'ouvrir les réflexions sur quelques points :

- Face à la réalité que les ingénieurs du MTQ deviennent peu à peu une « espèce menacée », le MTQ s'assure-t-il de mettre en place les mécanismes nécessaires pour conserver un contrôle significatif et cohérent sur les tâches des firmes de génie-conseil et des consortiums?
- Puisque le MTQ perd de plus en plus sa main-d'œuvre qualifiée, entend-il fixer un seuil d' « expertise minimum » qu'il veillera à ne pas franchir sous crainte de se placer en situation de trop grande vulnérabilité?
- Que penser de ces 364 millions \$ octroyés en 2009 aux firmes de génie-conseil et aux consortiums? N'est-il pas raisonnable de penser, comme le disent plusieurs de nos sources, que « les firmes externes coûtent une véritable fortune »? Le recours à des services externes ne devait-il pas être justifié par une réduction de coûts?
- Nous demeurons préoccupés par la façon dont le Ministère gère la sous-traitance en ingénierie, sans réellement l'harmoniser avec ses propres services internes d'ingénierie. Nous questionnons également la notion d'économie associée au recours au privé.
- Par ailleurs, nous sommes perplexes quant au nombre d'ingénieurs et de techniciens à l'emploi du MTQ. Au cours de nos enquêtes, on nous a maintes fois répété combien les ressources manquaient à l'interne pour l'estimation et la surveillance des travaux, combien les ingénieurs étaient cantonnés dans des tâches de plus en plus administratives et éloignées des réalités du terrain. Aussi, devant la perte d'expertise si souvent dénoncée, nous nous interrogeons sérieusement : que penser de cette hausse timide de 14 % du nombre d'ingénieurs entre 2005-2006 et 2009-2010, alors que, pendant la même période, la valeur des contrats a augmenté, par exemple, de 894 % dans l'Est-de-la-Montérégie, de 406 % en Estrie, de 402 % dans Laurentides-Lanaudière et de 387 % dans la région de l'Île-de-Montréal? **Valider mes calculs!**

Supprimé : Saut de page.....

¶
¶

TABLEAU 6²²: répartition des ingénieurs de 2005 au 7 septembre 2010

	Ingénieurs
7 septembre 2010*	577
2009-2010	599
2008-2009	545
2007-2008	527
2006-2007	507
2005-2006	507

* Les données du 7 septembre 2010 sont appelées à varier compte tenu des nombreux mouvements qui surviennent durant l'année.

Devant ce paradoxe, nous avons d'autres réflexions :

- Les ressources en ingénierie au MTQ sont-elles à la hauteur des besoins en construction routière? En maintenant aussi peu d'ingénieurs au Ministère, en pleine situation de travaux en hausse vertigineuse, ne les condamne-t-on pas à « jouer sur le banc » et à exercer uniquement un rôle de soutien aux firmes de génie-conseil?

Supprimé : Les compétences des ingénieurs du

Que penser d'un témoignage comme celui-ci, recueilli auprès d'un ingénieur-chef de module :

« Oui, il y a une légère hausse d'ingénieurs au MTQ depuis cinq ans. Mais la charge de travail a souvent quintuplé! On déborde, on va au plus urgent, on éteint des feux. On n'est même plus en mesure de regarder les plans et devis. On les envoie directement en appels d'offres par manque de temps et d'expertise. Et il y a également le problème de la pénurie d'ingénieurs. Dans notre direction territoriale, c'est vrai que nous avons embauché dernièrement deux ingénieurs comme chargés de projet. Mais ni l'un ni l'autre n'est un ingénieur civil qui connaît les routes! Il faut tout leur montrer, et comme on n'a pas le temps ni les ressources, ces nouveaux venus font comme ils peuvent. En somme, il ne faut pas seulement regarder le nombre d'ingénieurs que compte le MTQ. Il faut mesurer la somme d'expertise sur laquelle on peut s'appuyer. »

- En payant autant d'ingénieurs à l'interne du MTQ et un nombre tout aussi considérable d'ingénieurs dans des firmes-conseils, n'en arrivons-nous pas à verser de doubles honoraires? Rappelons que le MTQ a versé 364 325 342 \$ en 2009 à l'ensemble des firmes de génie-conseil et des consortiums.

²² Données obtenues du MTQ.

3.7 **Écart de coûts entre les estimations et les soumissions**

Pour quelles raisons le Ministère ne parvient-il pas à effectuer avec plus de justesse ses estimations et se retrouve-t-il avec des soumissions qui présentent des prix souvent beaucoup plus bas ou plus haut? Pourquoi autant d'inexactitudes?

3.7.1

É

cartes globaux

Dans le cadre de ce rapport, nous avons regardé, en premier lieu, quels étaient les écarts globaux entre les estimations et les soumissions pour les trois dernières années (les tableaux « État des appels d'offres » n'étaient pas produits avant 2008, nous a-t-on dit au MTQ.) Afin de pouvoir obtenir de justes comparaisons, nous avons examiné des périodes semblables (huit premiers mois des années 2008, 2009 et 2010). Nous avons constaté que, d'année en année et dans leur ensemble, les contrats sont signés à des montants sans cesse plus bas que les estimations. Il y a un net écart pour 2010 qui doit nous amener à nous poser cette question :

- dans la plupart des cas d'écarts de coûts, est-ce les entrepreneurs qui soumissionnent trop à la baisse ou est-ce les estimations des firmes de génie-conseil qui sont trop élevées?

TABLEAU 7²³ : état des appels d'offres – contrats de travaux de construction de 25 000 \$ et plus et adjugés à des entrepreneurs (huit mois : janvier à septembre)

	Estimations	À la signature	Écarts	Économies
1 ^{er} janvier au 30 août 2010	1 726 179 851 \$	1 429 602 241 \$	-17,2 % (82,8 %)	296 577 610 \$
1 ^{er} janvier au 1 ^{er} septembre 2009	1 427 355 863 \$	1 313 393 963 \$	-8,0 % (92 %)	113 961 900 \$
1 ^{er} janvier au 4 septembre 2008	1 226 792 561 \$	1 206 034 797 \$	-1,7 % (98,3 %)	20 757 764 \$

3.7.2

H

hypothèses croisées

En discutant avec plusieurs collaborateurs sur le terrain, on nous a précisé que la qualité des services offerts par les firmes de génie-conseil est inégale, ce qui pourrait expliquer la variabilité entre les estimations et les soumissions.

Aux fins de ce rapport, nous avons poussé plus loin nos analyses et demandé à des collaborateurs sur le terrain de nous expliquer pourquoi l'écart entre les estimations et les soumissions était de **- 8 %** entre le 1^{er} janvier et le **1^{er} septembre** 2009 et de **- 17,2 %** entre le 1^{er} janvier et le **30 août** 2010. Pourquoi cette brusque augmentation d'écart? On nous a fourni trois hypothèses.

i)

etard dans les appels d'offres : normalement, les appels d'offres sont lancés en février ou mars au MTQ. Or, en 2010, ils n'ont été lancés qu'en juin et juillet, soit trois mois plus tard qu'à l'accoutumée. Ce délai aurait créé un sentiment de nervosité chez les entrepreneurs. Ainsi, à l'annonce des appels d'offres, ils

R

Mis en forme : Surlignage

Supprimé : quatre

Supprimé :

Supprimé :

²³ Données obtenues du MTQ.

auraient eu le réflexe de soumissionner à la baisse afin de s'assurer de remplir leurs carnets de commandes.

ii)

ortée des recommandations du vérificateur général : depuis le dépôt du rapport du vérificateur général Renaud Lachance, en novembre 2009, la direction du Ministère aurait resserré l'application de l'ensemble de ses directives administratives. Cela aurait eu pour effet d'inciter les entrepreneurs à soumissionner avec plus de retenue en matière de coûts.

P

Supprimé : Effet

iii)

ffet Marteau-UAC : depuis la création de l'équipe Marteau et de l'UAC, une prudence aurait encouragé les firmes de génie-conseil et les entrepreneurs à moins se parler. Cette atténuation d'échanges aurait conduit les entrepreneurs à soumissionner au meilleur de leurs connaissances, sans obtention de possibles informations privilégiées.

E

Nous sommes d'avis que c'est la combinaison de ces quatre hypothèses qui explique les montants à la baisse des soumissions de l'année en cours. Notre équipe s'attardera à suivre ce dossier et à dégager des recommandations dans les prochains mois.

3.7.3 Cas observé

Nous avons examiné plusieurs dossiers afin d'en dégager les écarts de coûts. De façon particulière, nous avons porté notre attention sur les écarts des soumissions accordées à des prix qui dépassaient de 10 % les coûts des estimations ou qui étaient en deçà de 20 % des coûts prévus (règle du + 10 % et du -20 %). [En pareils cas, une procédure du Ministère exige d'obtenir une approbation du sous-ministre adjoint ou du sous-ministre.] Dans la plupart des dossiers étudiés, certains comportaient des prix sous-évalués ou surévalués. (voir Annexe 4)

Supprimé : Sur tous I

L'un d'eux, particulièrement, a fait ressortir un écart de prix énorme. Il est apparu que pour un appel d'offres estimé à 11 millions \$, pas moins de 16 soumissionnaires ont proposé des prix pour la construction d'un pont, et ce, tous à des prix étonnamment proches les uns des autres [la majorité des soumissionnaires était environ 30 % en deçà de l'estimation du Ministère]. L'offre gagnante s'est située à 7 millions \$, soit 35 % en dessous de l'estimation du MTQ. L'écart de 4 millions \$ entre l'estimation du MTQ et le plus bas soumissionnaire soulève plusieurs interrogations.

3.7.4 Écarts par région

Afin d'avoir un éclairage particulier sur les écarts de coûts entre les estimations et les soumissions dans l'ensemble du MTQ, nous avons dressé un tableau des écarts enregistrés pour chacune des directions territoriales. Voici les résultats dégagés pour la période du 1^{er} janvier au 9 septembre 2010 :

Supprimé : 16

TABLEAU 8²⁴ : écarts des prix entre estimations et soumissions par direction territoriale (contrats de 5 000 \$ et plus) - période du 1^{er} janvier au 9 septembre 2010

Directions territoriales	Estimations du MTQ	Contrats adjugés	Écarts	%
Capitale-Nationale	345 956 415 \$	271 093 867 \$	74 862 548 \$	78,4
Ile-de-Montréal	267 804 310 \$	210 515 093 \$	57 289 217 \$	78,6
Est-de-la-Montérégie	103 577 830 \$	82 532 163 \$	21 045 667 \$	79,7
Mauricie	92 890 960 \$	74 557 369 \$	18 333 591 \$	80,3
Laurentides - Lanaudière	85 407 965 \$	69 505 361 \$	15 902 604 \$	81,4
Laval Mille-Îles	138 775 110 \$	113 577 728 \$	25 197 382 \$	81,8
Outaouais	108 350 515 \$	89 253 935 \$	19 096 580 \$	82,4
Côte-Nord	53 796 699 \$	44 591 469 \$	9 205 230 \$	82,9
Saguenay-Lac St-Jean	53 796 699 \$	44 591 469 \$	9 205 230 \$	82,9
Ouest-de-la-Montérégie	106 423 052 \$	89 457 567 \$	16 965 485 \$	84,1
Bur. de coord. Nord-du-Québec	21 132 300 \$	17 784 213 \$	3 348 087 \$	84,2
Estrie	75 878 157 \$	66 487 462 \$	9 390 695 \$	87,6
Chaudière-Appalaches	182 146 835 \$	161 249 884 \$	20 896 951 \$	88,5
Centre-du-Québec	77 463 124 \$	70 711 269 \$	6 751 855 \$	91,3
Lac-Saint-Jean - Chibougamau	36 209 321 \$	33 685 260 \$	2 524 061 \$	93,0
Bas-Saint-Laurent	92 329 274 \$	86 179 017 \$	6 150 257 \$	93,3
Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine	58 564 034 \$	57 243 622 \$	1 320 412 \$	97,7
Abitibi-Témiscamingue	56 327 697 \$	57 387 771 \$	- 1 060 074 \$	101,9
Nord-du-Québec	1 319 311 \$	1 438 129 \$	- 118 818 \$	109,0
TOTAL	1 958 149 608 \$	1 641 842 648 \$	316 306 960 \$	

Commentaire [LD3] : On nous a fourni les mêmes chiffres pour ces 2 régions. Je demande à Annie de voir avec Julie.

Comme on peut le voir, plusieurs directions territoriales sont marquées par d'importants écarts. Les variations les plus impressionnantes (78,4 % et 78,6 %) sont associées aux régions de la Capitale-Nationale et de l'Île-de-Montréal, qui présentent toutes deux les plus grandes valeurs de contrats adjugés.

Encore ici, devant de si importants écarts, il est tout à fait légitime de s'interroger :

- si l'inexactitude des estimations semble attribuable aux firmes de génie-conseil, sont-elles « punies » pour leur manque de justesse?
- quel est le niveau d'imputabilité des firmes de génie-conseil lorsqu'elles obtiennent des contrats?
- quelle est la responsabilité du Ministère dans l'imprécision des estimations?

Supprimé : Q

En ciblant plus particulièrement la région de l'Île-de-Montréal, d'autres questions se dégagent :

²⁴ Données obtenues du MTQ.

- les estimations de cette région ont-elles volontairement été augmentées par les firmes de génie-conseil afin de permettre aux entrepreneurs de déposer des soumissions à la baisse. ce qui pourrait donner l'impression d'économies réalisées?
- le groupe des « Fabulous Fourteen », qui contrôle l'approvisionnement à Montréal et fait une rotation des contrats, ne serait-il pas un groupe monolithique qui ferait de la collusion en vue de faire baisser les prix?
- en avons-nous pour notre argent dans la région de l'Île-de-Montréal si l'on regarde les contrats adjugés d'une valeur totale de 210 515 093?

3.7.5 Imputabilité

Concernant la notion d'imputabilité, nous avons appris que certains chargés de projet ou ingénieurs du MTQ effectuent parfois des évaluations de rendement pour indiquer leur degré de satisfaction ou d'insatisfaction à l'égard de certaines firmes de génie-conseil. Le problème est que la grille d'évaluation de rendement conçue par le MTQ est extrêmement sommaire dans ses questions (voir annexe 5) et n'invite pas réellement à critiquer les firmes. Propos recueillis :

« La grille d'évaluation contient seulement quatre critères suggérés et très peu d'espace pour justifier une mauvaise critique. Donc, ce qu'il faut faire pour être efficaces, c'est de préparer un dossier d'évaluation de rendement à part. Mais pour bien tout documenter, cela demande un volume de travail extraordinaire. On ne peut pas se dire insatisfaits d'une firme sans fournir un argumentaire solide et sans penser aux impacts que cela peut représenter. C'est incroyablement compliqué et lourd à gérer, surtout quand on manque de temps pour tout. Plusieurs chargés de projet préfèrent donc ne pas se lancer dans l'élaboration d'une critique négative. »

« Un autre problème est assurément que le MTQ n'a mis en place aucun système pour sanctionner les firmes de génie-conseil qui font de la mauvaise conception de plans et devis et qui permettent des avenants qui n'en finissent plus. Ces firmes ne fonctionnent pas avec la peur du bâton, mais avec une carotte en avant d'eux. »

L'un de nos collaborateurs nous a confié qu'il avait même déjà contesté un item d'un bordereau de soumission estimé par les ingénieurs-conseils à 4 millions \$. Selon ce collaborateur, ce montant était déraisonnable.

« Il faut être solide et patient. J'ai dû consacrer deux ans de travail acharné pour démontrer que l'item en question était surestimé. Un blâme a même été envoyé à la firme de génie-conseil. Au moins, cela a porté ses fruits. Finalement, l'item a coûté seulement 2 millions \$. Mais il a fallu deux ans de travail! Est-ce que ça signifie qu'il faut régulièrement faire des contre-expertises pour avoir de la qualité et des prix justes? »

3.7.6 Règle du +10 % et du -20 %

Concernant la règle du +10 % et du -20 %, comment ne pas s'inquiéter du fait qu'elle semble faire l'objet d'un très grand nombre d'irrégularités? Est-elle trop large? Plusieurs observations nous amènent à croire que les firmes de génie-conseil conçoivent leurs plans et devis non pas selon les coûts réels estimés des travaux, mais en fonction de cette marge de manœuvre « utile » qui évite au MTQ

Supprimé : leur

de devoir obtenir une autorisation du sous-ministre. C'est une façon de « passer sous le radar ». (voir Annexe 4)

Parmi les propos recueillis par nos enquêteurs auprès de directeurs territoriaux, voici une opinion bien élocuente :

« C'est vrai que la tendance du -20 % est très présente. Les chargés de projet du MTQ disent toujours que c'est pour éviter de la procédure. »

3.8 Avenants

Comment ne pas s'étonner lorsque des contrats, une fois réalisés, sont alourdis d'une série d'avenants importants?

3.8.1 Avenants

Nous avons pu dresser un profil des avenants au MTQ depuis quatre ans. Comme l'illustre le tableau 12, les avenants ont été considérables en 2007-2008 pour ensuite diminuer en 2008-2009 et 2009-2010.

TABLEAU 9²⁵ : valeur des avenants accordés aux contrats de construction, services et approvisionnement de 5 000 \$ et plus

	Nbre de contrats avec avenants	Valeur des avenants	Valeur des contrats accordés relatifs à ces avenants
2006-2007	235	31 123 705 \$	427 444 749 \$
2007-2008	364	46 517 769 \$	451 575 700 \$
2008-2009	524	58 265 074 \$	1 082 820 933 \$
2009-2010	367	18 377 067 \$	614 951 867 \$
En cours (au 7 sept. 2010)	36	542 510 \$	45 644 792 \$

Tableau mis en forme

Nos premières réactions sont celles-ci :

- pourquoi apparaît-il que ce sont souvent les mêmes firmes d'ingénieurs-conseils qui sont associées aux dépassements de coûts et aux imprévus?

- serait-il possible que des ingénieurs-conseils fassent des « oublis volontaires » pour favoriser des dépassements de coûts?

- serait-il encore plus plausible que les avenants soit le résultat du manque d'expérience des jeunes ingénieurs-conseils au privé, embauchés en plus grand nombre que jamais en raison de l'abondance des mandats?

- pourquoi les avenants sont-ils aujourd'hui considérés comme des « incontournables » et de la normalité par plusieurs?

²⁵ Données obtenues du MTQ.

Nos recommandations concernant les avenants seront proposées dans un rapport ultérieur.

Supprimé : <#>pourquoi y a-t-il autant d'avenants d'importance, alors qu'une directive du manuel administratif du MTQ précise que les travaux imprévus et les dépassements de coûts ne doivent pas dépasser 10 % des montants initiaux des contrats?¶

PROJET

3.9 Réclamations

Les réclamations sont-elles attribuables à des manquements du MTQ, à des omissions dans les soumissions ou à des façons qu'ont trouvées certains entrepreneurs pour « se reprendre » après avoir déposé des soumissions un peu trop basses?

3.9.1 Réclamations : nous avons vérifié combien de réclamations ont été faites par des entrepreneurs une fois les contrats obtenus avec le MTQ. Entre 2005-2006 et 2009-2010, plus de 190 réclamations totalisant quelque 182 millions \$ ont été enregistrées. Dans le nombre des réclamations, plusieurs ont été effectuées par des « habitués », comme le démontre le tableau 14.

La question des réclamations, sur laquelle notre équipe se penchera dans les prochains mois, est revenue à plusieurs reprises sur le tapis. Certains ont abordé le sujet à mots couverts, alors que d'autres ont ouvertement déploré l'attitude de divers entrepreneurs à miser sur les réclamations plutôt qu'à agir comme partenaires du MTQ. Ce témoignage en dit long :

« Certaines très grandes firmes ont un Service juridique qui entre en action dès qu'un important contrat est signé. C'est connu, même si personne n'en parle trop. Le rôle des avocats de ce Service est de rechercher les failles dans les plans et devis et de préparer toutes les réclamations possibles au fur et à mesure. Sur le plan de l'éthique, on s'attendrait plutôt à ce que les entrepreneurs nous appellent quand ils voient des choses qui ne fonctionnent pas. Et non qu'ils se lancent dans une série de réclamations. »

Supprimé : Après les ententes, le MTQ a réglé pour xxx millions \$.

TABLEAUX 10²⁶ : Réclamations contre le MTQ

		Montants des contrats signés	Montants des réclamations	Montants des ententes
Entreprise 1	2010-2011	xxx \$ 5671-06-0903	2 863 310 \$	en cours
	2009-2010	xxx \$ 8603-08-0903	882 011 \$	en cours
	2008-2009	xxx \$ 5510-05-0916	9 917 272 \$	3 364 564 \$
	2008-2009	xxx \$ 3471-05-0904	7 630 850 \$	3 120 855 \$
Entreprise 2	2009-2010	xxx \$ 3972-05-0902	12 153 808 \$	en cours
	2008-2009	xxx \$ 3671-05-0904	4 433 577 \$	en cours
	2006-2007	xxx \$ 3872-05-0906	7 763 291 \$	en poursuite
Entreprise 3	2009-2010	xxx \$ 3972-04-0903	23 253 982 \$	en cours
	2009-2010	xxx \$ 3972-03-0905	5 759 831 \$	en cours
	2006-2007	xxx \$ 3873-05-0201	8 285 715 \$	3 469 599 \$

²⁶ Données fournies par le MTQ.

3.10 Sous-traitants

Comment ne pas voir l'ouverture aux risques de collusion lorsque le MTQ ne prend aucune mesure pour s'assurer que les sous-traitants remplissent un formulaire anticollusion?

3.10.1 Lors de la première réunion de chantier, l'entrepreneur doit présenter son calendrier des travaux, sa liste de sous-traitants et les licences de ces derniers. Aux fins de notre mandat, nous avons entrepris d'examiner certains contrats exécutés par des sous-traitants. À ce stade, les questions que nous nous posons sont :

- pourquoi le MTQ n'exige-t-il pas que les soumissionnaires gagnants et leurs sous-traitants signent tous le formulaire anticollusion? Cela réduirait les risques de collusion et assurerait que les prix soumis par les sous-traitants aux entrepreneurs soient respectés.
- que peut faire le MTQ lorsque des soumissionnaires récompensent leurs partenaires de collusion en leur offrant des contrats en sous-traitance, afin de partager les bénéfices de leurs ententes illicites?
- pourquoi le MTQ ne sévit pas lorsque des entrepreneurs modifient leur liste de sous-traitants?

3.10.2 À la suite de notre analyse de certains dossiers qui comportaient de la sous-traitance, il nous apparaît normal que des soumissionnaires retenus sous-traitent à l'occasion une partie d'un projet ou un projet à des entreprises qui auraient pu être leurs rivales, et ce, dans un cadre de partenariat. Ainsi, des entreprises qui se font concurrence sur un appel d'offres peuvent parfaitement s'associer comme adjudicataire/sous-traitant sur un autre appel d'offres. La difficulté qui se pose ici est qu'il devient alors complexe de déterminer s'il y a des signes de collusion lorsque des entrepreneurs communiquent entre eux et s'échangent des renseignements.

3.11 Système de plaintes

Se peut-il que le système de plaintes du MTQ puisse être amélioré de façon à favoriser la dénonciation de situations de collusion par les entrepreneurs qui pourraient se croire lésés?

3.11.1 Il existe au MTQ une *Politique concernant le traitement des plaintes et les demandes d'intervention des citoyens*. Cette Politique a pour objectif l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens dans la réception et le cheminement de leurs demandes. Il est de la responsabilité des unités administratives d'offrir un service diligent, impartial et équitable dans le traitement des plaintes des citoyens. Depuis 2005-2006, le Ministère n'a reçu, enregistré et traité aucune plainte d'entrepreneurs concernant le processus de soumissions, ce qui apparaît surprenant compte tenu des nombreuses et sérieuses allégations de collusion dans le milieu de la construction.

Supprimé : de citoyens ou

Il serait utile et logique de prévoir un système qui permettrait aux entrepreneurs de déposer leurs plaintes directement à l'Unité anticollusion.

3.12 Irrégularités

Comment en est-on venu à souvent repousser les irrégularités rapportées dans l'attribution de contrats, sous prétexte que les informations sont impossibles à vérifier ou trop imprécises pour justifier des vérifications sérieuses?

- 3.12.1** Lors de rencontres avec des directions territoriales, nous avons pu entendre à plusieurs reprises que les renseignements requis n'étaient pas toujours présents dans les dossiers pour s'assurer du respect des saines pratiques.
- 3.12.2** Dans un dossier enquêté, l'un de nos collaborateurs nous a confié qu'un entrepreneur fausse le jeu de la concurrence en contrôlant les prix du bitume. Par exemple, cet entrepreneur vendrait l'asphalte 135 \$ la tonne plutôt que 100 \$, comme cela devrait être normalement le cas. En agissant de la sorte, il nuirait sciemment aux entreprises qui souhaiteraient répondre aux appels d'offres pour la construction de routes du MTQ. Selon notre collaborateur, le représentant du fournisseur de bitume ferait courir la rumeur « qu'il n'est pas dans leur intérêt de soumissionner ».
- 3.12.3** En discutant avec des chargés de projet lors de rencontres de travail, nos enquêteurs ont pu entendre : « *Le prix de la soumission m'importe peu. Tant que ma route est faite...* » Cette façon de ne pas être outré par des irrégularités, particulièrement en période de gigantesques travaux sur le réseau routier, fait craindre des coûts inutilement élevés et une moins grande vigilance face aux risques de collusion.

3.13 Entreprises fautives

Comment ne pas trouver aberrant que des entreprises reconnues coupables de collusion puissent continuer de recevoir des contrats du MTQ?

- 3.13.1** Le MTQ a le pouvoir d'éliminer du processus de soumissions les entrepreneurs ayant reçu dans le passé une mauvaise évaluation de rendement. Selon les renseignements obtenus, 26 entrepreneurs ont reçu des rapports de rendement insatisfaisant depuis 2005-2006. Tous ces entrepreneurs n'ont pas été admissibles à soumissionner, pour des travaux de même nature, pour une période de deux ans.

En regard d'informations fournies par des collaborateurs fiables, nous avons toutefois cru comprendre que très peu de directions territoriales ont l'habitude de rapporter des commentaires négatifs aux dossiers des entrepreneurs. De janvier à septembre 2010, seuls deux rapports de rendement insatisfaisant ont été fournis.

Nous sommes d'avis que ces évaluations de rendement pourraient être améliorées de façon à être plus rigoureuses. En ce moment, les directions territoriales en sont conscientes : qu'est-ce qui empêche des entrepreneurs notés négativement et repoussés du processus de soumission de répondre

à des appels d'offres pour des travaux de nature différente ou, à la limite, d'agir comme sous-traitants?

Rappelons que quatre entreprises qui s'étaient déclarées coupables de collusion en 2000 ont continué de se voir accorder pour 94 M\$ du MTQ par la suite. Et alors que le Ministère confiait des contrats à ces entreprises, il les poursuivait au civil, en 2002, pour obtenir 800 000 \$ pour des dommages consécutifs à un complot de prix truqués reliés à des contrats de déneigement à Montréal. Ce n'est qu'en 2009 qu'une entente à l'amiable est intervenue, obligeant les quatre entreprises à verser 200 000 \$ au total. Cela montre donc que pendant les sept ans qui ont suivi l'admission de leur culpabilité pour collusion, ces entreprises ont continué d'obtenir, chaque année, au moins un contrat du MTQ.²⁷

3.13.2 Au cours des prochains mois, nos enquêteurs examineront la *Loi contre la criminalité dans l'industrie de la construction* et verront si des recommandations doivent être faites à l'égard de cette loi qui permettra au gouvernement du Québec de :

- retirer la licence des entrepreneurs malhonnêtes dont la culpabilité aura été reconnue;
- de vérifier les antécédents des 23 500 entrepreneurs présentement détenteurs d'une licence.

Supprimé : , si elle est adoptée,

3.14 Démobilisation

Comment ne pas craindre les répercussions de l'actuelle et évidente démobilisation chez les 577 ingénieurs du MTQ, qui se sentent frustrés d'être des seconds violons, puisque ce sont les firmes de génie-conseil qui réalisent la quasi-totalité de la conception et de la surveillance des projets? Une démobilisation peut conduire à de moins efficaces barrières à la collusion.

Supprimé : 400

3.14.1 Nos enquêteurs se sont fait confirmer par de multiples sources que de nombreux ingénieurs du MTQ sont insatisfaits du climat de travail dans lequel ils évoluent (tâches administratives accrues, salaires moindres, envahissement du privé, personnel technique insuffisant, etc.). Ces propos reprennent l'essentiel des résultats d'un sondage en ligne mené en 2008 par l'Association professionnelle des ingénieurs du Québec et auquel ont participé des dizaines d'ingénieurs du MTQ²⁸.

3.14.2 Il nous apparaît juste de croire qu'une migration des projets vers les firmes de génie-conseil privera avant longtemps le MTQ de l'expertise dont il a besoin pour détecter les signes potentiels de collusion.

²⁷ Sources: La Presse, 25 novembre 2009, « Québec généreux avec des coupables de collusion »/ *Matin Québec*, 25 novembre 2009, « *MTQ : des contrats à des entreprises coupables de collusion* »

²⁸ La Presse, 18 décembre 2008, « *L'expertise publique est menacée, croient les ingénieurs du MTQ* »

Supprimé : Propos recueillis auprès de directeurs territoriaux confirmés par l'article de

Entrepreneurs

3.15 Surestimation des coûts / soumissions équilibrées et débalancées

Pour quelle raison est-il permis que des entrepreneurs généraux surestiment de façon surprenante divers items dans leurs soumissions?

3.15.1 Surestimation des coûts des items des bordereaux

Nous nous sommes penchés sur plusieurs dossiers pour chercher d'éventuelles surestimations de coûts d'items dans les analyses de soumissions. Dans deux d'entre eux, entre autres, nous avons remarqué des prix gonflés exorbitants.

Même s'il est difficile de justifier les raisons qui amènent certains entrepreneurs à « exagérer » les montants liés à divers items, on peut penser que ces derniers se tournent vers cette façon de faire pour « financer » une partie de leurs travaux de départ non encore amorcés. Selon ce qu'on nous a rapporté, il y a une nouvelle tendance qui amène de plus en plus d'entrepreneurs à gonfler les montants de certains items pour retirer un plus grand montant à l'étape de l'organisation des chantiers. [Rappelons qu'une directive du MTQ permet aux entrepreneurs de recevoir un montant représentant 25 % des coûts associés à l'organisation des chantiers et 100 % des coûts reliés à la démolition, dès la signature des contrats (sauf pour la région de Montréal).]

TABLEAUX 11 : variations dans les coûts d'items de deux bordereaux

Soumission A Entrepreneur gagnant pour le prolongement d'une route (2009)			
Items	Estimations MTQ	Prix de l'entreprise	Variations
Protection de l'environnement	10 000 \$	312 380 \$	3 124 %
Organisation de chantier	170 000 \$	1 282 808 \$	755 %
Implantation des zones à déboiser	4 000 \$	28 000 \$	700 %
Déboisement	40 000 \$	191 504 \$	479 %
Coupe sélective	3 350 \$	16 038 \$	479 %
Localisateur de drain collecteur	2 220 \$	8 112 \$	365 %
Nettoyage de conduites	450 \$	4 140 \$	920 %
Drain perforé	900 \$	5 265 \$	585 %
Et bien d'autres dans ce bordereau.			
Total de la soumission		Estimation du MTQ :	18 727 413 \$
		Prix gagnant :	20 787 757 \$

Soumission B Entrepreneur gagnant pour le prolongement d'une route (2009)			
Items	Estimations MTQ	Prix de l'entreprise	Variations
Protection de l'environnement	10 000 \$	312 380 \$	3 124 %
Organisation de chantier	170 000 \$	4 725 000 \$	2 779 %
Bureau de surveillance	60 000 \$	350 140 \$	584 %
Implantation des zones à déboiser	4 000 \$	28 000 \$	700 %
Déboisement	85 000 \$	21 725 \$	-379 %
Coupe sélective	6 000 \$	22 710 \$	379 %
Et bien d'autres dans ce bordereau.			

Total de la soumission	Estimation du MTQ :	20 504 653 \$
	Prix gagnant :	20 947 507 \$

Dans les deux cas, les informations contenues dans les bordereaux de soumission ne sont pas suffisantes pour expliquer les coûts élevés. Il y a lieu de se questionner.

Il faut aussi souligner que, malgré les subterfuges et les variations énormes observés dans les deux cas, les plus bas soumissionnaires ont réussi à proposer des montants sensiblement proches des estimations du MTQ.

Nous nous posons ces questions :

- y aurait-il des façons qui permettraient au MTQ de s'assurer que les variations importantes entre les estimations et les soumissions gagnantes soient soulignées, considérées avec attention et assorties d'actions concrètes?
- serait-il envisageable qu'une analyse des montants des bordereaux soit menée avant le paiement souvent accordé aux entrepreneurs au moment de l'organisation de chantier?
- est-ce que les estimations des coûts sont réalistes?

3.15.2 Soumissions équilibrées et débalancées

Dans le cadre de nos enquêtes sur la surestimation de certains items de bordereaux, nous avons par ailleurs relevé un cas problématique qui n'est sûrement pas unique. Nous avons constaté dans un dossier qu'un entrepreneur ayant remporté un marché :

- avait proposé des montants souvent fort différents et étonnants par rapport à l'estimation, et ce, pour plusieurs items du bordereau du contrat;
- avait indiqué des montants souvent presque identiques à ceux d'un des trois autres soumissionnaires.

Après une analyse plus approfondie, il est apparu que les entrepreneurs 1 et 2 s'étaient probablement consultés pour dresser leurs soumissions et déterminer le moins-disant. A voir le tableau suivant, il est tentant de dire : « Comme le hasard fait bien les choses... » Voici un exemple évident de collusion,

Supprimé : (

Supprimé :)

TABLEAU 12 : soumissions avec montants quasi identiques

Exemples d'ouvrages	Estimations du MTQ	Soumissionnaire 1 (8 239 157 \$)	Soumissionnaire 2 (8 800 004 \$)	Soumissionnaire 3 (9 025 695 \$)	Soumissionnaire 4 (8 514 595 \$)
Matériau de remblais - consolidation	90 000 \$	19 800 \$	18 000 \$	216 000 \$	93 300 \$
Eau, abat-poussière	25 000 \$	4 800 \$	4 800 \$	30 000 \$	38 864 \$
Démolition d'ouvrages en béton	950 \$	599 \$	600 \$	2 500 \$	1 443 \$
Ponceaux existants à démolir	1 350 \$	810 \$	810 \$	2 250 \$	141 412 \$
Engazonnement	24 000 \$	21 000 \$	21 000 \$	29 250 \$	33 300 \$
G.T.O.G.	2 800 \$	2 275 \$	2 275 \$	4 725 \$	3 497 \$
Glissière semi-rigide	23 200 \$	24 139 \$	24 128 \$	16 936 \$	3 863 \$
Enrobé préparé et posé à chaud	23 100 \$	26 994 \$	26 994 \$	19 470 \$	23 100 \$

Dispositif de glissière	4 500 \$	7 500 \$	7 500 \$	4 500 \$	2 776 \$
Branchement de service eau potable	3 200 \$	1 739 \$	1 739 \$	750 \$	3 997 \$

Il est également apparu que les entrepreneurs 1 et 2 ont probablement utilisé une stratégie connue, soit celle des soumissions équilibrées et débalancées. Cette méthode consiste à établir correctement les montants des bordereaux puis, avant le dépôt des soumissions, à les débalancer pour les ventiler autrement en gonflant certains montants et en « aplatissant » certains autres montants. Ce rééquilibrage, encore une fois, a dû être effectué afin de permettre au plus bas soumissionnaire d'obtenir des bénéfices monétaires. (voir le tableau)

TABLEAU 13 : montants équilibrés et débalancés

Exemples d'ouvrages	Estimation du MTQ	Soumissionnaire 1 (8 239 157 \$)	Soumissionnaire 2 (8 800 004 \$)	Soumissionnaire 3 (9 025 695 \$)	Soumissionnaire 4 (8 514 595 \$)
Soutènement temporaire	50 000 \$	1 \$	1 \$	85 000 \$	85 000 \$
Batardeau en palplanche culée	50 000 \$	1 \$	11 150 \$	50 000 \$	60 000 \$
Batardeau en palplanche mur sout.	150 000 \$	1 \$	25 375 \$	155 000 \$	100 000 \$
Laboratoire de chantier	9 000 \$	1 500 \$	1 500 \$	35 000 \$	11 104 \$
Excavation 1 ^{re} et 2 ^e classe	16 000 \$	2 \$	2 \$	13 600 \$	14 436 \$
Béton de culées et murs en retour	231 000 \$	471 372 \$	513 000 \$	297 000 \$	231 000 \$
Béton mur de soutènement	42 750 \$	102 870 \$	111 960 \$	42 750 \$	55 250 \$
Récupération/entreposage eaux cont.	2 000 \$	33 000 \$	33 000 \$	5 000 \$	1 665 \$
Excavation 2 ^e classe ouvrage d'art	100 000 \$	432 256 \$	478 872 \$	151 000 \$	120 000 \$

Nous nous posons ces questions :

- existe-t-il des alertes qui peuvent être données lorsqu'il y a des items problématiques dans les bordereaux de soumission?
- est-il prudent d'accorder des contrats en se fiant uniquement au critère du plus bas prix des soumissions, sans chercher à identifier les raisons des écarts importants?

Comme les montants équilibrés et débalancés représentent un bon filon d'enquête, nous développerons prochainement un algorithme de détection.

3.16 Soumissions uniques

Que faire pour éviter que les soumissionnaires uniques ne s'entendent avec des soumissionnaires « amis » pour démontrer au MTQ qu'ils font jouer la concurrence?

3.16.1 Dans certains appels d'offres, il arrive qu'il n'y ait qu'un seul soumissionnaire conforme. Le règlement veut alors qu'une autorisation soit demandée au sous-ministre avant l'attribution du contrat. Afin de contourner cette obligation administrative, on peut imaginer que des entrepreneurs utilisent le copinage pour faire tourner la situation à leur avantage.

Nous avons particulièrement examiné un contrat en fonction de cet aspect. Dans ce contrat de réaménagement d'une route, un seul soumissionnaire a répondu à l'appel d'offres, avec une soumission présentant un écart de 35 % supérieur à l'estimation. Le MTQ a refusé la proposition, puis a relancé un appel d'offres scindé en deux. Le même entrepreneur a alors redéposé une soumission pour une partie des travaux, cette fois avec un écart de 37 % supérieur à l'estimation. Par manigance, il a aussi opté pour une stratégie « de détournement » : il a demandé à un soumissionnaire ami de proposer à son tour un prix, bien sûr plus élevé. Convaincu de ne plus être en situation de « seule offre conforme », il a alors émis ce commentaire au chargé de projet :

« Maintenant que je ne suis plus seul et que j'ai le prix le plus bas, vous n'avez d'autre choix que de me prendre! »

Le MTQ a décidé de reporter le projet à 2011.

3.17 Industrie de l'asphalte

Comment réagir face à certains entrepreneurs dominants dans l'industrie des enrobés bitumineux qui peuvent nuire à la concurrence dans la construction des routes?

3.17.1 Deux leaders

Selon des données et des sources bien informées, il n'y a pratiquement que deux entreprises qui contrôlent une partie importante des enrobés bitumineux au Québec depuis des années, avec une très petite ouverture pour les autres joueurs qui souhaiteraient insuffler un peu de concurrence. « Il faut briser la *gamic* », a résumé notre principal collaborateur.

Au Québec, on retrouve 170 centrales d'enrobage (il est impossible de savoir si elles sont toutes actives). De ce nombre, 42 appartiennent à l'entreprise A et 20 à l'entreprise B. Elles sont donc en position claire de force. Ensemble, ces deux entreprises ont décroché pour 159 524 892 \$ de contrats en 2009, soit 42 % de la valeur des contrats de l'année.

TABLEAU 14 :
Entrepreneurs au Québec dans l'industrie des enrobés bitumineux

Entrepreneurs	Nombre de centrales d'enrobés bitumineux au Québec ²⁹	Valeurs des contrats en 2009* ³⁰	Nbre de contrats	%
Entreprise A et filiales	42	109 632 779 \$	116	29 %
Entreprise B et filiales	20	49 892 113 \$	65	13 %
Entreprise C	7	4 743 524 \$	6	1,2 %
Entreprise D	6	20 548 061 \$	12	5,4 %
Entreprise E	6	22 749 643 \$	15	6,0 %
Entreprise F	5	26 502 667 \$	21	7,0 %

²⁹ Données obtenues de Bitume Québec.

³⁰ Données obtenues du MTQ.

	Tous les autres entrepreneurs possèdent moins de 4 centrales d'enrobage.	Valeur totale : 380 652 284 \$	433	
--	--	--	------------	--

* Revêtement sur pavage et revêtement des surfaces granulaires –
Valeur des contrats de 5 000 \$ et plus obtenus avec le MTQ en 2009

Rappelons que³¹ :

- le MTQ gère 29 000 kilomètres d'autoroutes, de routes nationales et régionales et de routes collectrices; 94 % sont en enrobés bitumineux;
- le MTQ utilise généralement 35 % de la production annuelle des enrobés produits au Québec. Voici le tonnage des dernières années :
 - en 2006 au Québec, le MTQ a posé 2,8 millions de tonnes d'enrobés sur 7,5 millions de tonnes, soit 37 %;
 - en 2007 au Québec, le MTQ a posé 2,7 millions de tonnes d'enrobés sur 8,5 millions de tonnes, soit 32 %;
 - en 2008 au Québec, le MTQ a posé 4,1 millions de tonnes d'enrobés sur 9 millions de tonnes, soit 46 %.

Mis en forme : Police :9,5 pt

³¹ Bitume Québec, *Profil de l'industrie de la chaussée souple au Québec*, février 2010

Chapitre 4

PREMIERS ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION SOUMIS AU MTQ

Comme le disent sans ironie la plupart des personnes qui évoluent dans l'univers de la construction, « personne n'est réellement propre dans le milieu. L'appât du gain est très fort. Les gens n'ont plus l'impression d'être croches. À leurs yeux, quand ils marchent un peu à côté de la ligne, ils font du *business* ».

Cela envoie un message clair : le MTQ doit briser la culture de collusion qui pourrait vouloir s'installer à demeure. Il doit également revoir certaines de ses façons d'agir avec une grande vigilance.

Le problème le plus criant, en ce moment – et il peut être dangereux et pervers – c'est qu'il semble que certains employés du MTQ se soient accommodés d'une situation qui a lentement dégénéré. Aucun coup de barre rigoureux n'a été donné ces dernières années, probablement parce que les dangers n'ont pas paru si alarmants.

Dans le cadre de ce premier rapport de situation, il serait prématuré d'émettre des recommandations formelles. Celles-ci viendront au cours des prochains mois. Cependant, à ce stade, il est permis d'engager le MTQ vers une réflexion d'ensemble visant à engager un changement de culture en profondeur.

4.1 Vision politique

Il serait fondamental qu'on remette dans la liste des priorités politiques le débat de la collusion et que, avec l'appui des élus, un changement de culture soit favorisé dans l'industrie de la construction. Si l'on regarde dans plusieurs autres pays, des volontés politiques réelles de changer les choses ont été démontrées. Le Québec doit fermement suivre et briser la culture du secret, principal pilier de la collusion.

Il doit également appliquer les mesures annoncées en octobre 2009 pour combattre l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent, alors que le gouvernement se disait « déterminé à barrer la route aux entrepreneurs qui ne respectent pas les règles du jeu ».

Il importerait également que le MTQ mesure les impacts de l'exode de ses ingénieurs vers les firmes de génie-conseil privées, désertion qui lui fait perdre son expertise en ingénierie et qui favorise d'éventuels risques de collusion. À l'heure actuelle,

un grand nombre d'ingénieurs du MTQ ignorent comment fonctionne véritablement un chantier, ce qui a tout lieu d'inquiéter.

Supprimé : la plupart des

Supprimé :

4.2 Octroi de contrats

Il serait judicieux que le MTQ revoie son processus d'octroi de contrats devenu à l'occasion perméable à des manœuvres de truquages de prix, de contournement de règlements et de surestimations.

Supprimé : en profondeur

- Indicateurs de collusion :

Pourrait-on penser à mettre en place un système d'indicateurs de collusion afin de dissuader les entrepreneurs tentés de déjouer la concurrence? Ce système pourrait se présenter sous la forme de « signaux » de dissuasion envoyés aux entrepreneurs à diverses étapes de la réalisation des contrats. Ce système agirait ni plus ni moins comme barrières de surveillance ou de mise en garde. Il pourrait comprendre des indicateurs placés aux étapes (1) de l'appel d'offres, (2) de la soumission, (3) du financement, (4) de l'exécution des travaux et (5) de la surveillance des travaux.

Exemple :

- Au dépôt des soumissions, les entrepreneurs pourraient être appelés à signer une « attestation relative à l'absence de collusion » encore plus engageante que celle qu'ils doivent actuellement signer. Pour bien les responsabiliser au respect des pratiques de saine concurrence, cette attestation pourrait s'énoncer dans cet esprit : « Je, soussigné(e), NOM ENTREPRENEUR, en présentant au ministre la soumission ci-jointe à la suite de l'appel d'offres X, atteste que les déclarations ci-après sont vraies et complètes à tous les égards. Je m'engage à ne pas mettre en place ou participer à des ententes de collusion ou à ce qui pourrait y ressembler. Je suis en mesure financièrement et techniquement de réaliser le contrat pour lequel je soumissionne. J'accepte de vous présenter mes états financiers et m'engage également à fournir des preuves certifiant que je suis conforme en matière de santé et sécurité au travail, etc. »

Cette mesure permettrait une présélection utile et surtout dissuasive pour les entrepreneurs tentés par la collusion. Elle assurerait aussi au MTQ de pouvoir produire des preuves advenant une intention de poursuite ultérieure.

Il serait bon que le MTQ soit aussi sévère avec les entrepreneurs que ces derniers peuvent l'être avec leurs sous-traitants.

Des indicateurs de collusion pourraient également être prévus pour les firmes de génie-conseil.

Exemple :

- Dès l'appel d'offres lancé, un formulaire d'entente de confidentialité pourrait être envoyé pour signature aux firmes de génie-conseil. Il préciserait qu'il est interdit de communiquer avec les éventuels entrepreneurs qui souhaitent soumissionner ou de leur divulguer de l'information, sous peine d'une pénalité.

Mis en forme : Police :Gras

Mis en forme : Police :Gras

Mis en forme : Retrait :
Gauche : 2,25 cm, Espace
Après : 0 pt, Interligne :
simple, Sans numérotation ni
puces

Mis en forme : Retrait :
Gauche : 2,25 cm, Sans
numérotation ni puces

- **Contrats clés en main :**

Pourrait-on également penser à développer au MTQ la notion de contrats clés en main? Ce cadre contractuel pourrait présenter des avantages très intéressants, tels que :

- contrôler les coûts excédentaires (avenants);
- favoriser des garanties de performance, de bonne exécution et de livraison (pénalités imposées en cas de non-respect des termes);

4.3 Génie-conseil

Il serait urgent que le MTQ réexamine et réévalue le rôle des firmes d'ingénieurs-conseils, qui exercent aujourd'hui un quasi-monopole sur les estimations et l'attribution des contrats.

- Est-il normal que les firmes de génie-conseil aient pris « *le contrôle des projets au nom du ministère des Transports* »? Est-il acceptable que le gouvernement ait permis à « *un club privilégié de firmes de génie-conseil de s'installer au sein du ministère des Transports et ainsi de jouer un rôle déterminant dans la façon dont sont octroyés les millions de dollars investis annuellement dans les routes et les infrastructures du Québec?* »³²

Il serait souhaitable que le MTQ confie à des firmes différentes ou balise différemment les étapes importantes de ses contrats afin de rompre l'interdépendance actuelle presque « incestueuse » et d'éliminer les cachotteries ainsi que les écarts de rigueur. Il importe de briser la bulle. Ainsi, en respect avec les pratiques de bonne gestion, la formule suivante pourrait être examinée :

- **préparation des plans et devis :**
par des firmes de génie-conseil, comme actuellement.

- **vérification des estimations des travaux :** par des firmes d'estimateurs experts externes et indépendantes. Pensons, par exemple, aux économistes en construction agréés du Québec, qui possèdent une connaissance approfondie de l'estimation des coûts, de toutes les formes de contrats de construction, des matériaux les plus récents, des principes de conception, d'économie et des logiciels spécialisés dans les tâches d'estimation, de planification et de contrôle des coûts.

Les estimations, une fois réalisées, pourraient être retournées pour réajustements dans les firmes de génie-conseil advenant des écarts significatifs.

(Rappelons que les estimations représentent la pierre angulaire de toutes les étapes du cycle de vie des projets. Pour qu'une estimation se démarque par son exactitude, elle doit reposer sur un haut degré de définition du projet, ce qui n'est pas le cas présentement au MTQ.)

³² Le Devoir, « *La collusion légitimée?* », Kathleen Lévesque, 24 octobre 2010

Avantages :

- possibilité d'effectuer des estimations DÉTAILLÉES basées sur les ressources précises en main-d'œuvre, équipements, matériaux et frais indirects (en ce moment, les estimations fournies au MTQ, de type paramétrique, s'appuient sur des prix unitaires moyens et sont fréquemment approximatives);
- assurance d'obtenir :
 - davantage d'estimations justes et précises;
 - moins de dépassements de coûts (règle du +10 % et du -20 %);
 - moins d'avenants;
- possibilité de mieux contrôler ce qui occasionne réellement les coûts : 20 % des items d'un bordereau de soumission génère 80 % des coûts;
- garantie que les estimations sont effectuées avec des connaissances pointues des réalités terrain;
- possibilité de mieux détecter les signes de collusion;
- possibilité de vérifier les quantités estimées par les ingénieurs-conseils et indiquées dans les bordereaux de soumission.

Point majeur :

- de 2011 à 2015, les estimations DÉTAILLÉES effectuées par les firmes d'estimateurs experts contribueraient au développement d'un ENTREPÔT DE DONNÉES. Conçu à partir des rapports journaliers de chantier, cet entrepôt de données, peut-on penser, permettrait au MTQ de reprendre le contrôle sur la production des estimations. Le MTQ n'aurait plus, de cette façon, à se baser sur les profils historiques qui répètent des imprécisions.

Supprimé : u

surveillance des travaux : à déterminer.
 Notre équipe se penchera sur cet aspect fondamental dans les prochains mois. Nous évaluerons la pertinence et les avantages de confier la surveillance des travaux à des firmes indépendantes spécialisées en surveillance de chantiers.

Il serait essentiel que le MTQ installe un climat d'imputabilité et de responsabilité dans les firmes de génie-conseil avec qui il collabore. Comme le rapporte un ex-employé du MTQ comptant à son actif de longues années d'expérience au MTQ :

« Le MTQ a trop materné les firmes d'ingénieurs-conseils, et cela a engendré un manque d'imputabilité. Il est souhaitable qu'un jour, le MTQ soit en mesure de donner un mandat à une firme et que celle-ci soit imputable de l'ensemble de sa gestion et en assume la responsabilité globale. »

Il serait sage que le MTQ encourage la participation des plus petits bureaux d'ingénieurs, ce qui aurait pour effet d'insuffler une saine concurrence dans le milieu. En ce moment, les firmes qui désirent « percer » au MTQ et être inscrites dans son fichier de fournisseurs n'ont que peu de chances de se qualifier, puisqu'elles ne possèdent généralement pas les centaines de milliers d'heures d'expérience

demandées. Comme l'explique un ingénieur-conseil qui tente de se qualifier au MTQ depuis des années :

« C'est presque impossible d'entrer au MTQ quand on est un plus petit joueur. La majorité des firmes de génie-conseil n'arrivent pas à rivaliser avec les firmes déjà établies et à se bâtir une expertise. Dans le contexte actuel, on ne peut s'infiltrer parmi toutes les grandes firmes qui ont un solide historique de projets. »

4.4 Expertise du MTQ

Il serait nécessaire que le MTQ analyse les impacts financiers que représentent sa diminution de personnel et, incidemment, sa perte d'expertise de plus en plus handicapante. Actuellement, le MTQ ne possède qu'une poignée d'estimateurs qualifiés qui connaissent à fond le fonctionnement d'un chantier, qui peuvent appliquer adéquatement la réglementation en vigueur et qui sont en mesure de détecter les situations potentiellement problématiques. En fait, les ingénieurs du MTQ sont devenus de purs gestionnaires de projets. Ils ne s'attardent plus, pour ainsi dire, aux détails techniques. Ils ne se posent plus ce genre de questions : « Est-ce le bon béton qui a été utilisé pour les bordures? », « A-t-on choisi le bon diamètre pour les puisards? » Le Ministère a la responsabilité du réseau routier supérieur d'une longueur de quelque 29 000 km. Et pourtant, à l'heure où un Québécois sur deux se dit insatisfait de l'état des chaussées³³, le MTQ ne fait plus de construction d'autoroutes. Tous les contrats sont confiés aux firmes de génie-conseil. Ainsi, pendant que les firmes se développent une expertise inestimable, le MTQ perd inexorablement la sienne.

Supprimé : infime

Supprimé : il

« Nous sommes devenus des spécialistes en gestion de projets. Nous n'avons plus le temps de faire des estimations ou de la surveillance, ou encore de surveiller les prix. Si on recule en 2007, on regardait les plans et devis de façon détaillée. Ça pouvait nous prendre deux ou trois jours pour un seul projet. Aujourd'hui, c'est à peine si on consacre une heure à vérifier les plans et devis. Ça part immédiatement en appel d'offres. C'est dû au manque de temps, mais aussi au fait que depuis la Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde, on n'a plus le droit de toucher aux plans et devis réalisés par les firmes de génie-conseil, sinon on devient imputables. »

4.5 Entrepreneurs

Il serait important que le MTQ fasse connaître davantage les programmes d'immunité et de clémence du Bureau de la concurrence du Canada. Ces programmes pourraient représenter un réel incitatif et contribuer à ce que des entrepreneurs dénoncent une infraction que le Bureau n'a pas encore détectée. Malheureusement, le programme d'immunité, qui « est l'un des outils les plus efficaces dont dispose le

³³ MTQ, Rapport annuel de gestion 2004-2005, p. 57.

Bureau de la concurrence pour déceler les activités anticoncurrentielles »³⁴ n'est pas utilisé autant qu'il pourrait l'être, probablement par manque de visibilité. En témoignent ces chiffres, qui indiquent combien de personnes se sont prévaluées des programmes d'immunité et de clémence depuis 2000.

TABLEAU 12³⁵ :
Demandes d'immunité et de clémence reçues au Bureau de la concurrence

Programmes d'immunité/clémence	
2000	7 demandes
2001	4 demandes
2002	9 demandes
2003	6 demandes
2004	9 demandes
2005	13 demandes
2006	13 demandes
2007	11 demandes
2008	24 demandes : 11 demandes d'immunité et 13 demandes de clémence
2009	14 demandes : 8 demandes d'immunité (1 a été révoquée subséquemment) et 6 demandes de clémence (1 a été révoquée plus tard)
2010 (à ce jour ³⁶)	20 demandes : 7 demandes d'immunité (6 parties ont fait 7 demandes d'immunité) et 13 demandes de clémence (7 parties ont fait 13 demandes de clémence)

³⁴ Bureau de la concurrence: http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/h_02000.html

³⁵ Données obtenues du Bureau de la concurrence du Canada, août 2010.

³⁶ En date du 26 août 2010

Chapitre 5

UNITÉ ANTICOLLUSION

Le MTQ travaille pour des pratiques d'affaires plus loyales plus équitables et plus honnêtes

Lors de la présentation de la programmation 2010-2011 des travaux routiers, en février dernier, le ministère des Transports a créé l'Unité anticollusion en vue de resserrer les règles de gestion de ses projets et contrats, notamment dans les cas où le jeu de la concurrence est faussé. En créant ce groupe d'experts, le ministère a démontré une volonté ferme de prévenir la collusion et de favoriser la pratique loyale des affaires et la saine concurrence au sein des marchés, grâce à la mise en place de mécanismes de détection de situations préjudiciables.

Dans le cadre de son mandat, il revient à l'UAC de signaler toutes les situations de collusion réelles ou appréhendées au MTQ et aux enquêteurs de la Sûreté du Québec responsables de l'Opération Marteau.



12 AVRIL AU 12 OCTOBRE 2010
FAITS SAILLANTS DE L'UAC

Le MTQ n'assure pas toujours une bonne gestion dans l'octroi de ses contrats.

C'est pourquoi nous faisons face à des **défis majeurs**.

5.1 Démarrage difficile. |

Les débuts de l'Unité anticollusion ont été ardues, pour ne pas dire chaotiques. À force d'entendre des mots comme « scandale », « collusion éhontée », « corruption généralisée », « commission d'enquête », « menteurs », « abus » et « contrats truqués », la population a démontré un haut degré de scepticisme dès l'annonce de la mise sur pied de l'Unité anticollusion. Il s'est trouvé bon nombre de détracteurs pour accuser le gouvernement Charest d'avoir créé l'UAC uniquement pour se sauver d'une commission d'enquête et créer l'illusion du mouvement et de l'action. « Écran de fumée », « tactique de diversion », a-t-il été écrit sur plusieurs tons et formes.

C'est donc dans un contexte d' « éléphant dans un magasin de porcelaine » qu'a démarré l'UAC. Un très grand inconfort était palpable. Qu'allait donc faire cette Unité? Dédoublerait-elle le mandat de l'Opération Marteau? N'était-elle pas uniquement une machination pour calmer les pressions exercées en faveur d'une commission d'enquête? Pourrait-elle vraiment répondre aux attentes des Québécois, rendus cyniques à l'idée que leurs impôts servent à enrichir des entrepreneurs gourmands, voire carrément véreux?

Créée le 23 février 2010, l'UAC a rapidement fait face à toute une série d'obstacles et à des courants d'air largement vicié. En fait, durant ses deux premiers mois d'existence, soit jusqu'au 12 avril, elle a eu à se battre contre des forces internes, à même le ministère des Transports.

Plusieurs éléments d'ordre administratif ont alors monopolisé l'attention et ont empêché l'Unité de démontrer sa véritable raison d'être.

Après une multiplication de crises et d'embûches, l'Unité en est venue à se demander si le remède n'était pas pire que la maladie.

Aujourd'hui, même après six mois d'activités, la plus grande difficulté de l'Unité est de composer avec l'appareil gouvernemental et de s'adapter au choc des cultures. Pour des raisons que nous ignorons, les membres du MTQ ne démontrent pas tous la même ouverture d'esprit face à certaines de nos demandes et tardent régulièrement à nous fournir les renseignements attendus. Cela contribue à ralentir notre vitesse de croisière. Il survient fréquemment, entre autres, que des portes se ferment inexplicablement devant nos demandes d'information. Heureusement, les directions territoriales offrent une collaboration pressée et répondent à nos questions.

La création de l'UAC a agi comme un coup de fouet dans l'industrie de la construction.

5.2 Premiers impacts. |

Même si le démarrage de l'Unité a été plus lent que prévu, il a eu une portée inespérée. Comme le rapportent les enquêteurs de l'UAC, aussitôt que l'Unité a commencé à faire sentir sa présence, un climat de nervosité tangible a été noté chez les entrepreneurs et les firmes de génie-conseil. En contrepois, la plupart des employés du MTQ et la population ont accueilli positivement l'UAC.

5.2.1 Un leadership affirmé dans une conjoncture difficile

Actuellement, six mois après l'entrée en action de l'UAC, des indices probants laissent voir que la collusion tend à décliner. Il semble que les entrepreneurs et les ingénieurs-conseils, fortement sur leurs gardes, soient moins prédisposés à gonfler les prix des appels d'offres. Du moins pour un temps.

Notre équipe a pu constater que les prix des soumissions ont diminué de 16,5 % depuis la mise sur pied de Marteau et de l'UAC. Pour la Ville de Montréal, on parlerait même de 30 %.

Supprimé : Le 12 avril, après maintes tergiversations, une équipe a pu être formée. Aussitôt, cette escouade d'enquête anticollusion s'est mise à l'œuvre. Encore là, des écueils se sont pointés. L'un des points de discussion soulevés : comment espérer que les enquêteurs puissent être efficaces, alors que le statut de commissaires-enquêteurs ne leur était pas accordé?¶

¶ Ceci conduisant à cela, d'autres points centraux ont été débattus. Après plusieurs échanges, l'UAC s'est finalement vue accorder des pouvoirs d'action élargis, un budget augmenté, des ressources additionnelles, des moyens plus structurés et, surtout, l'autonomie qu'elle jugeait essentielle à son exigeant mandat.¶

Supprimé : .

Supprimé : Il en est de même pour les ingénieurs-conseils.

Supprimé : 17,2

De façon assez marquée, tous les sous-ministres adjoints et directeurs régionaux rencontrés se sont accordés pour confirmer que les prix des marchés sont actuellement à la baisse.

Plusieurs collaborateurs rencontrés ont même précisé que depuis l'arrivée de l'équipe Marteau (novembre 2009) et de l'UAC (avril 2010), les prix des soumissions déposées sont souvent moins élevés qu'auparavant.

Cette situation laisse espérer que plusieurs entrepreneurs autrefois effrayés ou menacés reviendront soumissionner pour le ministère des Transports.

5.2.2 Démonstration que la collusion existe

Depuis la création de l'UAC, un terrain fertile aux confidences et aux échanges a rapidement été créé. Sans trop de mal, nos enquêteurs ont pu établir des contacts avec divers entrepreneurs pour prendre le pouls de la situation sur la collusion.

Il leur a été possible, ainsi, de dégager certains constats, dont ceux-ci :

- **Représailles.** | Quand certains entrepreneurs refusent de participer à un stratagème de collusion, il n'est pas rare qu'ils doivent faire face à des difficultés d'approvisionnement de matériaux.
- **Menaces et intimidation.** | Certains entrepreneurs qui ne « coopèrent » pas à la collusion se voient menacés et intimidés par d'autres entrepreneurs concurrents ou parfois même associés à des organisations criminelles. Chaque fois que les enquêteurs de l'UAC ont entendu des gens leur parler des menaces dont ils étaient victimes, ils les ont encouragés à déposer une plainte à la police. Ils se sont toujours fait répondre par les entrepreneurs qu'ils « craignaient la dénonciation et l'obligation d'aller témoigner en cour ».
- **Petit nombre d'entreprises.** | Les risques de collusion sont plus élevés lorsqu'un petit nombre d'entreprises fournissent les services précisés dans les soumissions. Moins les entrepreneurs sont nombreux, plus il leur est facile de se concerter pour leurs soumissions.
- **Conditions du marché.** | Quand les appels d'offres sont annoncés et que les entrepreneurs apprennent l'arrivée des projets, les risques de collusion ont tendance à s'amplifier. À l'inverse, quand les appels d'offres sont imprévus, les entrepreneurs se trouvent plus déstabilisés pour se concerter sur des prix.

En peu de temps, nos enquêteurs ont pu s'entretenir avec plusieurs entrepreneurs qui ont accepté d'être des collaborateurs en vue de dénoncer la collusion. L'UAC développera ce réseau d'informateurs au gré du temps.

5.3 Résultats significatifs. |

313,5 millions \$

Supprimé : L'un des directeurs territoriaux que nous avons

Supprimé : a

Supprimé : plus que

Supprimé : Conséquemment, les prix des contrats octroyés devraient retrouver une plus juste valeur dans un proche horizon. Cette prévision sera à confirmer plus tard.

Supprimé : Un réseau de collaborateurs qui se construit

d'économies en 6 mois

Selon des données officielles obtenues du ministère des Transports du Québec, les appels d'offres ont été comme suit, entre le 1^{er} janvier et le 12 octobre 2010 :

Estimation des appels d'offres :	1 902 891 116 \$ ³⁷
Prix à la signature des contrats :	<u>1 589 398 731 \$</u>
Économies réalisées :	313 492 385 \$

Cet écart de prix considérablement favorable au MTQ est attribuable, croyons-nous :

- aux améliorations apportées par le Ministère à la suite des recommandations du vérificateur général du Québec, en novembre 2009;
- aux efforts des membres de l'Opération Marteau;
- à la présence nouvelle de l'UAC.

Le prochain trimestre permettra de mieux mesurer les réels impacts des actions de l'UAC sur les bénéfices du MTQ. C'est également au cours des prochains mois que nous saurons si la diminution des prix des contrats est réelle ou, comme certains l'avancent, le résultat d'une baisse ponctuelle ou cyclique.

Repousser
 la collusion au
bénéfice des
 Québécois et de l'économie

5.4 Ressources humaines. |

Comme cela a été expliqué précédemment, les premières semaines de l'UAC ont été consacrées à obtenir l'autorisation pour embaucher les enquêteurs nécessaires au mandat.

Il leur revient de détecter les risques de collusion et de comprendre les stratagèmes utilisés pour truquer les prix des appels d'offres. Leurs tâches incluent également l'examen de divers indices, notamment les offres ou les prix qui présentent un schéma inhabituel.

³⁷ Nombre d'appels d'offres dont les contrats ont été signés durant cette période: 803.

Autour de ce noyau d'enquêteurs gravitent actuellement d'autres employés clés dont les fonctions sont de rechercher et d'analyser des renseignements reliés à la collusion.

Pour assurer à l'UAC une vision périphérique sur la collusion, des ressources spécialisées utilisées sur une base périodique seront également bientôt mises à contribution de manière nécessaire. Nommons, entre autres, des experts dans les domaines suivants : juricomptabilité, ingénierie, juridique et recherche universitaire.

5.5 Ressources financières. |

Le démarrage de l'UAC a été assorti d'un lot de zones grises. Sur le plan des ressources financières, notre équipe a fait face à des ambiguïtés concernant son budget de fonctionnement.

D'un budget de départ préliminaire, l'UAC a pu s'entendre, en cours de route, sur un budget nécessaire qui devrait assurer l'efficacité progressive de ses processus d'enquête ainsi que le développement de méthodes pour ralentir la collusion. En tout temps, l'UAC a pour objectif d'aligner ses règles sur les meilleures pratiques de gestion dans le domaine de la lutte à la collusion.

PROJET

5.6 Ressources matérielles. |

Le milieu de la collusion est aisément comparable à un vaste labyrinthe. Pour y accomplir ce qu'on attend d'elle, notre équipe a besoin de ténacité, de clairvoyance, d'appuis multiples et de connaissances techniques, mais également de ressources matérielles.

En ce qui concerne les équipements informatiques utilisés par notre équipe, ils appartiennent au MTQ. Il sera important de doter très rapidement l'UAC d'une plateforme informatique.

En ce moment, l'UAC loge dans des bureaux dont l'emplacement est connu de plusieurs. Nous demeurons convaincus qu'il est essentiel d'emménager dans de nouveaux locaux afin d'assurer plus de confidentialité, de neutralité et de sécurité aux membres de l'équipe.

Supprimé : Il est envisagé

5.7 Partenariat avec l'équipe Marteau. |

Dès son entrée en action, notre Unité a assuré son entière collaboration à l'équipe Marteau – et vice versa –, mise sur pied à l'automne 2009 pour mener des enquêtes policières sur d'éventuelles collusions dans le secteur de la construction. Notre équipe comprend un enquêteur qui agit comme officier de liaison auprès de l'équipe Marteau (SQ) ainsi que des autres corps policiers.

À ce jour, nos enquêteurs ont identifié sept dossiers de collusion qui ont été transférés à Marteau.

Les derniers mois nous ont permis de tisser des liens de confiance et d'identifier les meilleurs moyens pour que l'expertise des membres de Marteau et de l'UAC soit la mieux utilisée.

Supprimé : Des rencontres ont lieu chaque semaine entre les membres des équipes Marteau et UAC. ¶
¶

5.8 Formation. |

Les premiers mois d'activité de l'UAC ont naturellement comporté de la formation. De façon logique, nos enquêteurs ont d'abord reçu une formation professionnelle afin de comprendre tous les rouages de la collusion. Cette formation a compris des séances d'information de spécialistes, des séminaires, des rencontres avec des ingénieurs ainsi qu'avec des experts reliés à la fraude, au génie-conseil et aux saines pratiques de concurrence.

Par la suite, nos enquêteurs ont offert des séances d'information à trois régions administratives, soit Ques-de-la-Montérégie, Île-de-Montréal et Chaudière-Appalaches. D'autres directions territoriales seront visitées sous peu.

Supprimé : Montérégie Ouest

Dans le cadre des séances d'information qu'ils donnent et développent, nos enquêteurs prennent soin de préciser le mandat, les objectifs et la mission de l'UAC. Ils fournissent aussi des informations sur :

- les soumissions concertées
- les pratiques des soumissionnaires
- les situations suspectes qui reposent sur des ententes secrètes.

Comme ils l'expliquent, les mécanismes de collusion ne peuvent pas toujours être détectés au premier regard. Parfois, rappellent-ils, il faut examiner plusieurs soumissions sur une certaine période pour identifier des non-conformités.

À l'avant-garde | pour empêcher et déceler les ententes

Sur les 34 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il ne s'en trouve que très peu qui offrent des programmes de formation systématique à leurs fonctionnaires chargés des marchés publics. Aussi, notre équipe poursuit l'ambition de former les employés du MTQ aux risques qui découlent des ententes entre les entreprises qui répondent aux appels d'offres.

5.9 Recherche. |

La recherche occupe une place centrale dans nos activités. Afin que nos enquêteurs soient efficaces dans le repérage des risques et des possibilités de collusion, nous avons fait appel à une équipe de recherchistes. Leur rôle consiste à :

- réunir une abondance d'informations sur les entreprises qui font l'objet de nos enquêtes;
- examiner le passé, les actionnaires et les répondants de diverses entreprises de construction et de firmes de génie-conseil;
- tracer un portrait de l'industrie de la construction, des chaussées et de la voirie;
- développer des sources dans le milieu.

À ce jour, nous avons tracé les portraits complets de 54 entreprises, tant des entrepreneurs en construction que des firmes de génie-conseil.

5.10 Approche AGILE. |

Après analyse du mandat reçu, notre équipe a convenu de bâtir son plan d'action autour d'un modèle appelé AGILE. Ce modèle, qui a déjà commencé à être déployé, comprend cinq étapes porteuses de sens.

ANALYSER

- Collecter et traiter l'information
- Produire, utiliser et renouveler les connaissances
- Effectuer divers types d'analyses

GARDER les intérêts du MTQ

- Établir des mesures dissuasives et préventives
- Faire une analyse et une gestion efficace de nos risques
- Mettre en place des processus de vérification

INTERVENIR

- Gérer les situations problématiques
- Agir immédiatement pour éviter des récidives
- Privilégier une approche concertée avec les partenaires

LEÇONS (tirer des)

- Offrir des programmes de formation continue
- Déployer des stratégies et politiques de prévention anticollusion avant-gardistes
- Privilégier une approche concertée avec les partenaires

ÉVOLUER

- Innovation, résilience et détermination
- Amélioration continue des stratégies d'anticollusion
- Coopération avec différents ministères et élaboration de nouvelles politiques.

Chapitre 6

CONCLUSION

6.1 Accalmie de collusion visible

Les premières constatations de ce rapport de situation ne sont ni dévastatrices, ni accablantes, dans le sens où elles ne mettent pas au jour un nombre précis et affolant de cas de collusion ou d'irrégularités.

Mais c'est justement là que les premiers mois d'activité de notre équipe prennent toute leur importance et leur raison d'être. En moins de six mois, nous avons provoqué une impressionnante série de changements de comportement. Et c'était l'effet recherché.

Supprimé : , contrairement à ce que plusieurs auraient eu le réflexe de croire,

6.2 Gains

En tout juste six mois, et avec les efforts conjugués de Marteau, nos enquêteurs ont le sentiment d'avoir contribué à :

Supprimé : ont réussi à

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • faire diminuer de <u>16,5 % les prix des soumissions</u> (à la Ville de Montréal, ils ont baissé d'environ 30 %); |
| <ul style="list-style-type: none"> • installer un climat de prudence extrême, voire de crainte, chez les entrepreneurs et les ingénieurs-conseils habitués de contourner certaines règles de saine concurrence; |
| <ul style="list-style-type: none"> • fissurer la culture du secret entourant la collusion; |
| <ul style="list-style-type: none"> • ramener à une plus juste normale le nombre de soumissionnaires pour chaque appel d'offres; |
| <ul style="list-style-type: none"> • faire en sorte que les prix des marchés soient moins faussés; |
| <ul style="list-style-type: none"> • développer une approche préventive plutôt que strictement répressive; |
| <ul style="list-style-type: none"> • soulever des questions sur la réglementation et les saines pratiques qui ont interpellé la plupart des directions territoriales; |
| <ul style="list-style-type: none"> • amener les employés du MTQ à réfléchir sur leur rôle pour qu'ils puissent mieux circonscrire les éléments menant à la collusion. |

Supprimé : 17,2

6.3 Où il y a des risques

À l'instar du rapport du vérificateur général du Québec de novembre dernier, les membres de notre équipe ont pu observer plusieurs risques dans l'attribution des contrats et la gestion des grandes étapes des projets. Ils ont ainsi pu constater que certaines façons de faire comportaient des lacunes ou n'encourageaient pas la concurrence.

En fait, au fil de nos enquêtes et analyses des six derniers mois, nous en sommes venus à nous demander si certaines pratiques de gouvernance du MTQ ne sont pas des facilitateurs à collusion. Cette constatation a représenté un tournant dans nos réflexions.

Selon nous, il sera difficile de lutter efficacement contre la collusion sans effectuer, au préalable, certains ajustements au sein même du MTQ. Nous en voulons pour exemple les énormes difficultés que nous avons rencontrées, pour obtenir des données, « Jamais personne ne nous a demandé ces chiffres-là », nous ont confié à mots couverts certains collaborateurs du MTQ.

À notre avis, et en fonction des contrats examinés, il y a des risques de collusion qui sont favorisés au Ministère pour les principales raisons suivantes :

6.3.1 PRÉDOMINANCE DES FIRMES PRIVÉES

Le MTQ s'est « déchargé » du lourd mandat de la conception des plans et devis et de la surveillance des chantiers en confiant ces tâches à des firmes privées de génie-conseil.

▶ Le MTQ n'est plus sur les premières lignes pour maintenir sa capacité d'analyse et détecter les règles non suivies, les irrégularités, les explications insuffisantes, les écarts de prix importants, les calculs non détaillés...

6.3.2 PERTE D'EXPERTISE

Le MTQ perd peu à peu toute son essentielle expertise en raison du départ de plusieurs ingénieurs vers le privé, du non-remplacement d'un employé sur deux ayant quitté le ministère et de l'absence d'estimateurs qualifiés;

▶ Actuellement, les experts techniques du MTQ sont débordés et ne sont plus dans les conditions appropriées pour décider des interventions à effectuer sur le réseau. Devenus des gestionnaires de projets, ils sont souvent limités à comprendre les rapports des experts externes plutôt qu'à évaluer la qualité et la valeur des structures de chaussées, des enrobés, des ouvrages d'art, des équipements routiers, etc.

6.3.3 FLUCTUATIONS DES COÛTS

Le MTQ ne semble pas posséder les moyens nécessaires pour effectuer l'estimation de tous ses travaux, ce qui donne lieu à des écarts de prix difficilement explicables;

▶ Des disparités de coûts sont souvent apparentes dans les processus d'estimation des travaux.

6.3.4 **PLANS-DEVIS ET SURVEILLANCE** | le MTQ confie la presque totalité de ses plans et devis, de ses estimations et de ses travaux de surveillance de chantiers aux firmes de génie-conseil. Ces étapes cruciales sont donc souvent réalisées

Supprimé : les

Supprimé : plus préjudiciables et critiques que la collusion elle-même

Supprimé : , de la part de la haute direction du Ministère,

Supprimé : se rapportant aux honoraires en génie-conseil, aux consortiums, aux avenants, aux réclamations, aux valeurs des contrats d'enrobés bitumineux et autres

Supprimé : Le Ministère connaît-il vraiment l'étendue de ses dépenses?

Supprimé : ,

Supprimé : ce qui ne la garde plus sur les premières lignes pour maintenir sa capacité d'analyse et détecter les règles non suivies, les irrégularités, les explications insuffisantes, les écarts de prix importants, les calculs non détaillés...

Supprimé : Les coûts d'ingénierie-conseil ont littéralement explosé depuis 5 ans;

par les mêmes équipes de travail, ce qui crée l'épineux problème d'un manque de distance, d'impartialité et de regard critique pour juger de la qualité des travaux.

► En cette période où le sens éthique est hautement valorisé, les firmes de génie-conseil se retrouvent en quelque sorte juge et partie, dans la mesure où elles définissent les exigences techniques sur les plans et devis, puis en surveillent la bonne exécution.

6.3.5 PRÉSENCE DU CRIME ORGANISÉ | le MTQ doit se poser la question : à qui profite la collusion? S'il est vrai que la mafia s'est infiltrée dans le milieu de la construction québécois, elle a assurément mis les pieds sur les chantiers du Ministère.

► Pour tenter de « contrôler » la collusion, l'UAC devra chercher à comprendre les stratagèmes et mécanismes utilisés par le crime organisé et transposer les sources de revenus illégitimes en sources légitimes.

Supprimé : identifier les entrepreneurs de la construction reliés au crime organisé

6.4 PROPOSITIONS À PRENDRE EN COMPTE

Comme ce rapport a pour but de mettre en place des progrès dans la lutte contre les ententes collusoires, nous proposons cette première série d'avancées :

6.4.1 CHANGEMENT DE CULTURE |

Dans l'échelle des valeurs de la collectivité, les actes de collusion ne sont certes pas les plus marquants et traumatisants, exempts de sang, de meurtres et de violence grave. Mais ils sont tout de même fort répréhensibles et inexcusables, car ils comportent d'importants coûts sociaux et économiques. Nous sommes d'avis qu'un changement de culture important doit s'amorcer au MTQ, à tous les niveaux. Le leadership doit venir des hautes instances. Les employés doivent sentir la nécessité de rapporter les pratiques malsaines et anticoncurrentielles. La dénonciation est un moyen d'anticollusion infiniment puissant. S'il est vrai que les trois grandes armes de la collusion sont l'exploitation, l'intimidation et le secret, les employés du MTQ doivent leur opposer la dénonciation, la vigilance et le refus de laisser passer ce qui n'est pas conforme. Ce n'est pas avec des stratégies prétendument draconiennes que nous lutterons efficacement contre la collusion, mais avec des petites actions soutenues, répandues et inscrites dans une nouvelle culture à l'égard de la chose publique. « Il va de soi que les opérateurs d'ententes prennent énormément de précautions pour ne pas être découverts et sanctionnés. Sans l'aide d'un informateur interne, le voile du secret peut être impossible à lever. »³⁸

6.4.2 SENSIBILISATION PUBLIQUE |

À l'heure actuelle, le MTQ démontre qu'il est préoccupé par les ententes anticoncurrentielles. Toutefois, afin de développer un intérêt autour de la collusion, d'accroître les possibilités de coopération et d'encourager un changement de culture profond, il aurait intérêt à entreprendre une campagne

³⁸ OCDE, *Les ententes injustifiables, progrès récents et défis futurs*

de sensibilisation publique intensive. Cette dernière favoriserait une prise de conscience collective et permettrait d'informer le public sur les dangers et les coûts désastreux de la collusion. Parallèlement, une campagne de sensibilisation mobiliserait des publics cibles (entrepreneurs, ingénieurs-conseils, citoyens) en faveur de la lutte contre les ententes concertées. Plusieurs campagnes du genre ont été menées avec succès dans plusieurs pays.

6.4.3 PLANS-DEVIS, ESTIMATIONS ET SURVEILLANCE |

Résolu à combattre la collusion dans ses processus d'attribution de contrats, le MTQ est à un carrefour. Il peut choisir d'opter principalement pour un redressement de plusieurs aspects techniques, comme de questionner davantage les écarts de prix, les hausses d'avenants, les soumissions uniques, les surestimations de coûts... Ce serait déjà bien et cela conduirait à des débouchés intéressants. Mais pour aller encore plus au fond des choses, nous sommes convaincus qu'il faudra jumeler à cette approche un assainissement et un resserrement des façons de faire au MTQ en matière de plans et devis, d'estimations et de surveillance des travaux. Nous croyons qu'il manque en ce moment d'étanchéité entre chacune de ces étapes. Nous verrions donc plus que positivement une restructuration des mandats selon la répartition décrite à la page xx.

Supprimé : complet

6.4.4 MÉCANISME D'ALERTE |

Beaucoup de grandes organisations de l'envergure du MTQ utilisent des indicateurs pour mieux appréhender les atouts et faiblesses de leurs processus. Nous croyons également qu'il serait fort utile de développer des indicateurs de collusion au Ministère afin que tous puissent mieux s'orienter parmi les millions de données reliées à l'octroi des contrats et détecter les signes d'ententes concertées. Bien sûr, on ne pourra jamais créer un système d'indicateurs parfait. Mais l'important est quand même de freiner les stratagèmes de collusion et d'installer des barrières de dissuasion.

6.4.5 BUREAU DES ENTENTES |

Dans un contexte où il est important de mettre en place plusieurs mécanismes pour combattre la collusion, il serait souhaitable de créer un Bureau du commissaire des contrats (ou Bureau des ententes), comme on en retrouve en Australie³⁹. Ce Bureau aurait un mandat beaucoup plus proactif que celui du Bureau de la concurrence. Son rôle, certainement névralgique, consisterait à scruter à la loupe les contrats octroyés par le gouvernement afin d'en déceler les irrégularités. En somme, il servirait de structure de contrôle et de donneur d'alertes. Sa pleine utilité serait particulièrement justifiée dans les contrats mettant la mafia ou des organisations criminelles en jeu.

6.4.6 NOTION DE PROFESSIONNALISME ET IMPUTABILITÉ |

Comme le MTQ fait appel à plusieurs ordres professionnels au quotidien, il serait utile de rappeler aux ingénieurs, architectes, comptables et autres qu'ils ont l'obligation d'honorer leur code de déontologie respectif. Cet énoncé peut paraître évident. Pourtant pas. Nous considérons essentiel de ramener la notion de professionnalisme et d'imputabilité au MTQ et auprès des

³⁹ *Tackling corruption for growth and development: a policy for Australian development assistance on anti-corruption*, march 2007

collaborateurs externes du MTQ. Par exemple, si un entrepreneur constate qu'un ingénieur-conseil n'est pas impeccable dans ses devoirs et obligations, il ne doit pas hésiter à en référer à l'Ordre des ingénieurs du Québec, qui procédera à une enquête. En cas de faute démontrée, l'Ordre lui retirera son droit de pratique.

6.4.7 PROGRAMME D'IMMUNITÉ ET DE CLÉMENCE |

Il sera fondamental de faire connaître à la grandeur de l'industrie de la construction les actuels et importants Programme d'immunité et Programme de clémence qui existent au Canada depuis 10 ans. Cela permettra de briser la culture du silence qui règne présentement et qui représente la difficulté la plus robuste pour lutter contre la collusion. Comme l'ont fait ressortir les participants d'une table ronde tenue par l'OCDE en 2000 :

« L'une des difficultés de la lutte contre les ententes justifiables est de lever la chape de silence qui les recouvre. Pour encourager un membre d'une entente à avouer les délits et mettre en cause des complices en apportant des témoignages directs sur les réunions et communications clandestines, les autorités chargées de faire appliquer la législation peuvent promettre une amende plus légère, une condamnation plus courte, une injonction moins restrictive, ou même l'amnistie totale. Les programmes de clémence permettent de mettre à jour des ententes qui resteraient sans cela ignorées, et les investigations qui s'ensuivent sont également rendues plus efficaces et plus efficaces. »⁴⁰

Jusqu'à présent, les expériences de programmes de clémence dans divers pays se sont traduites par de bons résultats. Aux États-Unis, depuis que le programme de clémence a été modifié et assoupli en 1993, les demandes de clémence ont connu une forte hausse, des dizaines de condamnations ont été prononcées et les amendes perçues ont dépassé le milliard de dollars. Le Canada a aussi instauré son programme d'immunité, en 2000, au même titre que le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Corée et bien d'autres. Mais le programme canadien est méconnu, ce qui enlève grandement à son efficacité.

Nota : l'Agence du revenu du Canada a lancé une vaste campagne « de confession » en août 2010. À la faveur de l'envoi d'une lettre éducative de sensibilisation à 10 000 particuliers, elle a invité les contribuables à faire des déclarations volontaires : « On a réalisé qu'il y avait une méconnaissance du fonctionnement de certains types de dépenses. On donne une chance aux gens de bien comprendre et de faire une divulgation volontaire avant qu'on procède à des vérifications », a expliqué la porte-parole de l'Agence.

6.4.8 BUREAU DE LA CONCURRENCE |

Pour savoir comment lutter contre la collusion, il faut d'abord être en mesure d'en reconnaître les signes. C'est pourquoi nous ne saurions assez recommander que tous les employés du MTQ étant en lien avec les appels d'offres suivent une formation du Bureau de la concurrence du Canada. Ce Bureau travaille étroitement avec notre Unité anticollusion autant qu'avec l'équipe de l'Opération Marteau.

⁴⁰ OCDE, *Lutte contre les ententes justifiables : effets dommageables, sanctions efficaces et programmes de clémence*, 2000

PROJET

En guise de mot de la fin à ce premier rapport, nous mentionnerons que la lutte à la collusion doit absolument s'appuyer sur des stratégies à long terme et multifacettes. Il serait utopique de croire à une perfectibilité dans la lutte contre la collusion. Cependant, des améliorations peuvent certainement être apportées.

Pour provoquer un changement de culture face à la collusion – et nous dirions même une réforme, il importe que le MTQ puisse compter sur des agents de changement à l'interne autant que sur un leadership politique fort. Cet aspect est crucial. Sans volonté ferme du gouvernement de s'attaquer aux situations de marché potentiellement problématiques, aucune mesure ne tiendra la route.

C'est en mettant en place des pratiques exemplaires, comme on peut en voir dans plusieurs pays, que le gouvernement réussira à :

- > réduire les risques, les occasions et les comportements de collusion;
- > donner une voix à tous les citoyens excédés par les effets dommageables de la collusion;
- > mettre en place les outils nécessaires pour permettre aux employés du MTQ de reconnaître et de freiner les signes de collusion;

PROJET

ANNEXE 1

LA COLLUSION DANS LE MONDE

Vue d'ensemble

La collusion dans le monde est à l'origine de milliards de dollars de préjudices causés aux populations chaque année. Elle est particulièrement difficile à détecter, car elle s'appuie sur des stratagèmes toujours secrets et parfois même sophistiqués.

Dans le cadre de ce premier rapport, nous limiterons volontairement l'analyse de la collusion dans le monde à certains renseignements de base. Nous sommes, en effet, à produire un vaste portrait qui mettra en lumière divers pays qui ont pris de front la collusion et ont développé des stratégies dont nous pourrions tirer des enseignements. Ce portrait de la collusion sera intégré dans le deuxième rapport de notre Unité.

En attendant, rappelons que dans le texte d'introduction de l'émission *Enquête* (Radio-Canada) du 15 octobre 2009, l'animateur a révélé : « Des études internationales démontrent que la collusion gonfle les prix des grands travaux d'au moins 20 %. Notre enquête démontre qu'en ce moment, dans la grande région de Montréal, ce chiffre serait bien plus près de 30 %. »⁴¹

La collusion, très nocive pour l'économie

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁴², la lutte contre la collusion et les ententes concertées est d'une importance vitale pour les économies des pays et pour l'économie mondiale. En 1998, le Conseil de l'OCDE a adopté une recommandation concernant une action efficace contre les ententes injustifiables, qui comprennent notamment *la fixation des prix, les soumissions concertées et le partage des marchés*. Depuis cette recommandation, plusieurs bienfaits ont été notés dans plusieurs pays.

Un regard sur le monde nous permet de réaliser que les ententes injustifiables représentent un gouffre financier réellement apeurant. La preuve, elles ont récemment coûté plusieurs centaines de millions de dollars à des personnes et à des entreprises des États-Unis. De façon plus spécifique, ces ententes :

- ont affecté le commerce des États-Unis de plus de 10 milliards \$;
- ont provoqué des gaspillages et des inefficiences nuisibles pour les économies nationales et le bien-être mondial.

Comme le rapporte l'OCDE, le « gain illégal moyen dû aux ententes sur les prix représente 10 % du prix de vente, mais dans des cas de ce genre, le préjudice subi par la collectivité peut être estimé à 20 % du volume du commerce affecté par l'entente ».

⁴¹ Texte à cette adresse Web :

<http://www.radio-canada.ca/emissions/enquete/2009-2010/Reportage.asp?idDoc=93395>

⁴² OCDE (2005), « Les ententes injustifiables : Troisième rapport sur la mise en œuvre de la recommandation de 1998 ».

L'OCDE précise également que les récents succès obtenus dans les activités anticartel démontrent l'importance d'accroître encore l'efficacité de la lutte et de la coopération.

Le Canada bien perçu

Depuis quelques années, plusieurs pays membres de l'OCDE ont élaboré une liste de contrôle pour aider les administrations chargées des marchés publics à repérer les éventualités de collusion. Parmi eux : la Suisse, la Suède, les États-Unis et le Canada. Ce qu'il importe de retenir, c'est que de plus en plus de pays actualisent et améliorent leurs procédures et s'alignent sur les mesures prises par les pays les plus avancés en matière de collusion.

Aux dires de l'OCDE⁴³, « le Canada et les États-Unis font partie des pays ayant les programmes les plus complets de formation des agents chargés des marchés publics. Les autorités de la concurrence des deux pays organisent des colloques, des conférences et d'autres programmes de formation à l'intention des responsables des marchés publics ».

La collusion, un monstre « domptable » ici autant qu'ailleurs?

D'un pays à l'autre, les changements législatifs et réglementaires par rapport à la collusion et aux ententes concertées n'évoluent pas à un rythme égal. Certains pays enregistrent des progrès plus rapides, luttent plus efficacement contre le truquage des prix et travaillent à une plus grande sensibilisation de l'opinion publique. Au Canada, nous venons tout juste d'entamer une révision de notre législation afin de considérer la possibilité d'introduire une interdiction automatique des ententes injustifiables.

Quant aux autres pays, voici un peu ce qui s'y est passé depuis 2005. [Les descriptions suivantes sont tirées du Troisième rapport sur la mise en œuvre de la recommandation de 1998 de l'OCDE (2005).]

Allemagne

Projet de loi modifiant la loi sur les ententes, pour améliorer la coopération avec les autorités de la concurrence en Europe et dans le reste du monde, instaurer de nouveaux pouvoirs de décision, modifier le mode de calcul de l'amende maximale (sur la base du chiffre d'affaires), élargir les cas de confiscation des gains illicites et ouvrir de nouvelles possibilités d'action privée ; des amendes records d'un montant total de 717 millions d'euros ont été infligées en 2002, avec des amendes de plus de 3 millions d'euros prononcées à l'encontre de personnes physiques.

Australie

Projet de loi visant à renforcer très sensiblement l'action contre les ententes ; les réformes proposées comprennent : la judiciarisation des ententes illicites, l'augmentation des amendes dans le cas des personnes morales, la possibilité d'exclure l'exercice d'un mandat d'administrateur ou de fonctions de direction dans les entreprises publiques et l'interdiction d'indemnisation lorsque des sanctions ont été infligées à une personne physique.

⁴³ Source : OCDE (2005), « Les ententes injustifiables : Troisième rapport sur la mise en œuvre de la recommandation de 1998 ».

Autriche

Projet de loi qui introduirait un régime antitrust moderne ainsi qu'un programme de clémence.

Brésil

Une des agences antitrust a créé une cellule de renseignement sur les ententes, qui travaille en collaboration étroite avec la police fédérale et les procureurs. Cette cellule a commencé à utiliser de nouvelles techniques d'investigation dans les procédures contre les ententes et a reçu les premières demandes de clémence.

Corée

A infligé des amendes d'un niveau record dans des affaires d'ententes. En 2004, la loi sur la concurrence a été modifiée de façon à augmenter l'amende maximale, à introduire un nouveau programme de clémence (afin d'accroître la prévisibilité et de renforcer les incitations pour les demandeurs) et à instaurer un système de récompense des collaborateurs; lancement d'un programme permettant de mieux détecter les cas de truquage d'appel d'offres.

États-Unis

En 2004, la loi « Antitrust Criminal Penalty Enforcement and Reform Act » a porté les amendes pouvant être infligées aux personnes morales de 10 millions \$ à 100 millions, l'amende maximale pouvant frapper une personne physique de 350 000 \$ à 1 million \$ et la peine maximale d'emprisonnement de 3 à 10 ans. La loi a renforcé également le programme d'amnistie de la Division antitrust en limitant les dommages dont est passible une personne morale demandant l'amnistie aux dommages effectifs qu'elle a causés, dès lors que le demandeur coopère avec les parties à une action au civil en dommages et intérêts contre les autres membres de l'entente.

France

A introduit un programme de clémence et une nouvelle procédure de réduction des sanctions pour les sociétés qui ne contestent pas l'exactitude de l'accusation ; a mis en place un nouveau régime d'amendes, avec maximum pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires annuel.

Hongrie

A créé au sein de l'autorité de la concurrence une division des ententes qui a mené avec succès plusieurs enquêtes ; a adopté un régime d'amendes qui a contribué à plus de transparence et a nettement augmenté les amendes pouvant être infligées ; a mis en place un programme de clémence qui a déjà suscité des demandes.

Israël

A introduit un programme de clémence ; a obtenu la condamnation pénale de nombreuses personnes physiques ; pour la première fois, des dirigeants d'entreprise ont été condamnés à des peines de prison pour leur participation à une entente.

Japon :

A adopté en 2002 une nouvelle législation portant l'amende maximale de 100 millions de yens à 500 millions. En 2005, une nouvelle loi a augmenté le taux de l'amende administrative et a introduit un programme de clémence.

Mexique

Projet de loi modifiant la loi de la concurrence, visant à renforcer les pouvoirs d'enquête de l'autorité de la concurrence, à alourdir très nettement les amendes maximales et à introduire un programme de clémence.

Pays-Bas

Ont mis en place des mesures de clémence qui ont suscité de nombreuses demandes d'application ; les amendes pour non-coopération avec l'autorité de la concurrence ont été sensiblement relevées ; projet de loi prévoyant des sanctions financières à l'encontre des personnes physiques.

Portugal

A adopté une nouvelle loi sur la concurrence, qui comporte des amendes maximales de 10 % du chiffre d'affaires annuel et la possibilité de sanctions à l'encontre des personnes physiques.

Royaume-Uni

Mise en place de sanctions pénales à l'encontre des personnes physiques participant à des ententes, avec peine d'emprisonnement maximale de cinq ans ; élargissement des pouvoirs d'enquête de l'OFT.

Turquie

En 2003, une modification de la loi sur la concurrence a renforcé les pouvoirs d'enquête de l'autorité de la concurrence et a facilité le recouvrement des amendes ; on prévoit d'autres modifications pour accroître les amendes et pour mettre en place des mesures de clémence et un mécanisme d'engagement.

Union européenne

Depuis le 1^{er} mars 2004, la mise en œuvre du droit de la concurrence de l'UE est régie par le règlement n° 1/2003, qui permet à la Commission européenne et aux autorités nationales de la concurrence de mieux tirer parti des moyens dont ils disposent pour lutter contre les ententes en se répartissant plus efficacement l'application du droit de la concurrence et en coopérant plus étroitement. A cet effet, la Commission et les autorités nationales de la concurrence ont créé le Réseau européen de la concurrence. Le système mis en place pour la répartition des affaires, pour l'information mutuelle et les consultations ainsi que pour la coopération en matière d'enquête, élargie à la coopération entre autorités nationales de la concurrence, facilitera les investigations en cas d'entente.

ANNEXE 2

QU'EST-CE QUE LA COLLUSION?

COLLUSION

La collusion, terme qui signifie « jouer ensemble », réfère à une entente secrète et frauduleuse entre deux ou plusieurs parties au préjudice de quelqu'un.

On s'imagine aisément que la collusion a des airs de parenté avec la corruption, la fraude, la malversation, le truquage. Quelqu'un mentionne le mot collusion, et spontanément plusieurs croient que ça se regarde comme un thriller au cinéma. En fait, la collusion n'a rien d'un suspense, mais elle repose tout de même sur des intrigues bien ficelées et bien organisées entre deux ou plusieurs personnes. Dans tous les cas, elle s'effectue au préjudice de quelqu'un, ce qui nous permet de dire qu'elle comporte toujours un dénouement prévisible.

Avec la collusion, il y a toujours un grand nombre de perdants pour une poignée de gagnants. C'est la loi du plus fort et du plus intimidateur.

Dans le cadre de notre mandat à l'UAC, nos enquêteurs ont été les témoins privilégiés de certains dossiers présentant des symptômes de collusion. Depuis leur entrée en fonction dans l'Unité, nos enquêteurs se sont lancés sur plusieurs pistes, après avoir été informés d'irrégularités par des informateurs du milieu de la construction et certains directeurs territoriaux du MTQ. Mais les cas de collusion ne se sont pas présentés en masse. C'est que la collusion est un écheveau de fils tissés extrêmement serré et difficile à démêler. Il faut du temps pour la détecter, la désamorcer et en comprendre les stratagèmes. Dans tous les dossiers de collusion, il faut une combinaison de persévérance obstinée, de flair, de sources, de collaborateurs et d'efforts pour attraper des coupables.

CORRUPTION

La corruption, mot qui signifie « rompre ensemble », est un pacte secret qui implique l'action volontaire de nuire. Elle a comme ambition de détériorer une situation, tant moralement que physiquement, au bénéfice exclusif du corrupteur.

UN MOT FOURRE-TOUT?

Au cours des derniers mois, notre équipe et nos enquêteurs ont réalisé que le simple mot « collusion » est source de confusion. La plupart des gens ont une idée de sa signification, mais ils sont plus familiers avec la corruption, la fraude, la malversation, le trafic d'influence, les fausses factures et les pots-de-vin.

Pour qu'il y ait formellement collusion :

- une entente doit être scellée pour désigner l'entreprise qui déposera la soumission gagnante, à un prix plus élevé;
ou
- un jeu de pouvoir doit s'exercer pour forcer les concurrents ennemis à ne pas soumissionner;
ou
- une compensation doit être offerte aux complices pour qu'ils s'écartent du processus en soumettant des offres à des prix plus élevés.

En somme, la collusion qualifie le comportement d'entreprises et d'individus qui passent des accords, s'entendent ou se concertent pour prendre des décisions de marché, le plus souvent concernant leur tarification, dans le but de limiter, d'entraver ou de fausser le libre jeu de la concurrence sur ces marchés⁴⁴. Cela se traduit par des prix trop élevés.

RAPPELONS QUE...

- Le truquage d'offres est considéré comme un comportement collusoire injustifiable, la plus grave violation en matière de concurrence.
- La collusion induit un vrai coût social. Chaque fois qu'il y a de la collusion entre des entreprises, l'efficacité sociale est pénalisée, et les finances publiques supportent un poids trop élevé. En fin de compte, ce sont les contribuables et les entreprises ne participant pas aux ententes collusoires qui absorbent un coût excessif, supérieur aux gains de profitabilité des participants à l'entente.

PROJET

⁴⁴ CERAS-ENPC, « Entente et capture dans l'entente de marchés publics, B. Caillaud, mars 2001

ANNEXE 3

STRATÉGIES POUR RÉDUIRE LES RISQUES DE COLLUSION LORS DES APPELS D'OFFRES

Dans ce premier rapport de situation, notre équipe s'autorise à guider le MTQ vers quatre stratégies empruntées à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁴⁵.

Au fil des prochains rapports, ces stratégies se préciseront et seront enrichies d'une série d'autres recommandations.

Les truquages d'offres, les ententes sur les prix et les autres formes de collusion sont extrêmement difficiles à détecter en raison de leur caractère illicite. Les conseils qui suivent ne se veulent donc pas complets. Ils sont à considérer à titre d'indices, de pistes, de couloirs où déboucher sur plus de lumière.



⁴⁵ OCDE, « Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics »

Stratégie 1

Examiner les signaux d'alerte et les schémas révélateurs quand les entreprises soumissionnent

Objectifs

- Rechercher les schémas aberrants dans la façon dont les entrepreneurs soumissionnent.
- Examiner la fréquence à laquelle ils se voient attribuer ou non un contrat.
- Rechercher les pratiques de sous-traitance et de coentreprise non divulguées.

Les éléments suivants peuvent révéler de la collusion :

- Le même entrepreneur est souvent celui dont la soumission est la plus basse.
- Un entrepreneur régulier du MTQ ne soumet pas de soumission pour un appel d'offres alors qu'on s'attendrait à ce qu'il le fasse, mais il continue de soumissionner pour d'autres appels d'offres.
- Certains entrepreneurs retirent leur soumission contre toute attente.
- Certains entrepreneurs soumissionnent toujours, mais ne remportent jamais de contrats.
- Certains entrepreneurs semblent remporter les appels d'offres chacun à leur tour.
- Deux entrepreneurs ou plus soumissionnent conjointement alors qu'au moins l'un d'eux pourrait soumissionner en propre.
- L'entrepreneur dont la soumission a été retenue n'accepte pas le contrat et se retrouve plus tard en position de sous-traitant.
- Des entrepreneurs d'entreprises concurrentes se fréquentent régulièrement ou se réunissent peu avant la clôture de la procédure d'appel d'offres.

Source : OCDE, « *Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics* »

Stratégie 2

Rechercher les signaux d'alerte et les schémas révélateurs concernant la fixation des prix

Objectifs

- Rechercher les éléments qui montrent que les entreprises peuvent agir de façon coordonnée, et notamment les hausses de prix non attribuables à une hausse des coûts.
- Examiner pourquoi certaines soumissions perdantes sont nettement supérieures aux soumissions gagnantes.
- Examiner pourquoi certaines soumissions sont supérieures aux estimations des devis techniques ou aux soumissions observées lors d'appels d'offres similaires.

Les éléments suivants peuvent révéler de la collusion :

- Une hausse subite et identique des prix des soumissionnaires ne peut être expliquée par une hausse des coûts.
- Des remises ou rabais prévisibles sont supprimés inopinément.
- Prix :
 - les prix des entrepreneurs ont été les mêmes pendant une longue période;
 - il existait précédemment des différences de prix entre les entrepreneurs ;
 - des entrepreneurs ont augmenté leurs prix sans qu'il y ait eu hausse des coûts;
- Le prix de la soumission gagnante et celui des autres offres sont très différents.
- La soumission d'un entrepreneur est plus élevée pour un appel d'offres donné que son offre pour un autre appel d'offres similaire.
- Il y a une nette baisse du prix par rapport au niveau précédent des prix après soumission d'un entrepreneur nouveau ou très occasionnel.

Source : OCDE, « Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics »

Stratégie 3

Rechercher les comportements suspects

Objectifs

- Rechercher les références à des réunions ou événements divers lors desquels les soumissionnaires peuvent avoir eu l'occasion de discuter des prix.
- Rechercher les comportements qui laissent penser qu'une entreprise agit d'une manière qui ne profite qu'à d'autres entreprises.

Les comportements suspects peuvent prendre ces formes:

- Les entrepreneurs se fréquentent régulièrement ou paraissent tenir des réunions régulières, des groupes de travail, des colloques ou des manifestations professionnelles.
- Une entreprise demande un dossier de soumission pour elle-même et pour un concurrent.
- Une entreprise transmet à la fois sa soumission et son dossier et ceux d'un concurrent.
- Une entreprise soumissionne alors qu'elle est incapable d'exécuter correctement le contrat.
- Une entreprise soumet plusieurs soumissions à l'ouverture de l'appel d'offres et choisit celle qu'elle soumet après avoir déterminé (ou essayé de déterminer) quels sont les autres soumissionnaires.

La collusion est favorisée lorsque les mêmes entrepreneurs se rencontrent régulièrement et se communiquent des informations pour adapter leurs stratégies et réagir aux stratégies de leurs concurrents.

Source : OCDE, « *Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics* »

Stratégie 4

Rechercher les déclarations suspects

Objectif

- Surveiller de près, dans les relations avec les entrepreneurs, les déclarations suspectes laissant penser que les entreprises pourraient avoir conclu un accord ou coordonné leurs prix.

La collusion peut être reconnue sous l'une de ces formes :

- Références verbales ou écrites à un accord entre soumissionnaires.
- Déclarations selon lesquelles les soumissionnaires justifient leurs prix en prenant en compte les « prix recommandés par la profession », les « prix courants du marché » ou les « barèmes de prix du secteur ».
- Déclarations indiquant que certaines entreprises ne vendent pas dans une certaine zone géographique.
- Déclarations selon lesquelles le MTQ « relève » d'un autre entrepreneur.
- Déclarations montrant que le soumissionnaire a connaissance à l'avance, par des voies non publiques, de certains détails concernant les prix ou les offres de concurrents, ou sait si une entreprise remportera ou ne remportera pas un appel d'offres dont les résultats n'ont pas encore été rendus publics.
- Déclarations révélant une soumission de complaisance, complémentaire, fictive, symbolique ou de couverture.
- Utilisation des mêmes termes par plusieurs soumissionnaires pour expliquer des majorations de prix.

Source : OCDE, « *Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics* »

ANNEXE 4

PROCÉDURE CONCERNANT LES PRIX SOUMIS DE +10 % OU – 20 %

4.14 Prix soumis⁴⁶

Excédant 10 % du montant estimé des travaux

Lorsque le plus bas prix soumis excède de 10 % le montant de l'estimé des travaux pour tout contrat, la procédure ci-dessous doit être appliquée :

- le chargé de projet doit produire une analyse des écarts en comparant notamment le prix estimé des travaux au prix soumis par les trois plus bas soumissionnaires conformes, et ce, pour chacun des articles des bordereaux des quantités et des prix représentant un écart significatif;
- à la suite de cette analyse, il doit établir si le montant estimé des travaux est erroné ou encore, si le prix soumis par le plus bas soumissionnaire conforme est trop élevé, il devra formuler une recommandation sur les suites à donner;
- cette analyse doit également mentionner le responsable du montant estimé des travaux et la date à laquelle cette estimation a été réalisée;
- cette analyse doit être soumise par l'unité administrative, préalablement à l'adjudication du contrat, au sous-ministre pour approbation.

Inférieur d'au moins 20 % du montant estimé des travaux – Contrat de 1 000 000 \$ et plus

Lorsque le plus bas prix soumis est inférieur d'au moins 20 % du montant estimé des travaux, une analyse doit être réalisée par le chargé de projet, en comparant les trois plus basses soumissions à l'estimation, et ce, afin d'analyser et d'expliquer les écarts.

Cette analyse doit être soumise par l'unité administrative au sous-ministre adjoint ou directeur général dans un délai de trois mois suivant l'adjudication du contrat, et ce, au plus tard le 31 mars de l'année de l'adjudication du contrat.

L'ensemble des documents doit être conservé en dossier officiel.

⁴⁶ Directive ministérielle, « Contrats de travaux de construction et de services de nature technique »

ANNEXE 5 ÉVALUATION DE RENDEMENT

Joindre le formulaire ici

PROJET

fait face à une dépendance coûteuse au privé – selon une directive du Conseil du trésor, chaque fois que le MTQ confie du travail à un ingénieur-conseil d'une firme, il doit majorer son taux horaire de base d'un pourcentage équivalant à 150 % pour tenir compte de frais directs, indirects et de considérations de profits; ainsi, pour un projet donné, un ingénieur senior principal du MTQ pourrait gagner 50 \$ l'heure, mais, par manque de temps et de ressources, le Ministère doit aujourd'hui payer un ingénieur du même calibre autour de 125 \$ l'heure;