



Industry
Canada Industrie
Canada

Évaluation à mi-parcours des activités de lutte contre le truquage d'offres du Bureau de la concurrence

RAPPORT FINAL

Le 25 avril 2008

Présenté et approuvé par le CMÉ
le 9 juin 2008

Canada 

On peut obtenir cette publication sur supports accessibles, sur demande. Communiquer avec la :

Section des services du multimédia
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada

[REDACTED]
Ottawa (Ontario) [REDACTED]

Tél. : 613-[REDACTED]-1554

Télé. : 613-[REDACTED]-7155

Courriel : [REDACTED]@ic.gc.ca

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à [REDACTED]@tpsgc.gc.ca.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue Iu4-140/1-2008F-PDF

ISBN 978-0-662-04387-4

60488

Also available in English under the title *Mid-Term Evaluation at the Competition Bureau's Anti Bid-Rigging Activities*.

Version traduite. La version anglaise de ce rapport doit prévaloir en cas d'incohérence.

Table des matières

Sommaire	i
1. Introduction	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectif de l'étude	2
1.3 Démarche et méthodologie de l'évaluation	4
1.4 Limites de l'étude	10
2. Profil et contexte des activités de lutte contre le truquage d'offres	11
2.1 Définition du truquage d'offres	11
2.2 Intervenants.....	12
2.3 Méthode adoptée par le Bureau de la concurrence pour lutter contre le truquage d'offres.....	13
2.4 Harmonisation avec le continuum d'observation de la loi	22
2.5 Niveaux de ressources	24
3. Constatations et conclusions relatives à la raison d'être	26
3.1 Taille du marché des approvisionnements, secteurs clés et ampleur du problème	26
3.2 Comparaison avec la situation dans d'autres pays.....	31
3.3 Méthodes utilisées pour mesurer l'ampleur du problème du truquage d'offres	34
3.4 Avantages nets du processus d'appel d'offres concurrentiel.....	39
3.5 Le trucage d'offres – motivations et freins.....	41
3.6 Incitations et contre-incitations à détecter et à contrer le truquage d'offres.....	43
3.7 Rôles des différents acteurs, chevauchements et doubles emplois.....	46
3.8 Répercussions des pratiques et des politiques fédérales.....	51
4. Constatations et conclusions liées à la conception et à l'exécution du programme..	54
4.1 Caractère approprié de la conception régionale et sectorielle	54
4.2 Le marketing du programme de lutte contre le truquage d'offres	57
5. Constatations et conclusions touchant la réussite et la mise en œuvre du programme	59
5.1 Progrès dans l'atteinte des objectifs et enjeux ayant des répercussions sur la réussite du programme.....	59
5.2 État de la mise en œuvre du programme.....	63
5.3 Ressources, compétences et outils appropriés	64
5.4 Plan de mesure du rendement	66
5.5 Niveau de sensibilisation des intervenants clés	70
6. Constatations et conclusions liées à la rentabilité	72
6.1 Efficience et rentabilité.....	72
6.2 Infractions connexes autres que celles visées par les lois antitrust.....	74

6.3	Approches utilisées par d'autres pays.....	75
6.4	Effets des autres approches sur les ressources.....	77
7.	Conclusion globale et recommandations.....	78

Annexes (dans un document distinct)

Annexe A : Membres du comité directeur

Annexe B : Références

Annexe C : Consultations avec les intervenants

Annexe D : Études de cas

Annexe E : Activités de lutte contre le truquage d'offres dans trois autres pays

Annexe F : Processus détaillé des enquêtes

NOTE :

Les annexes sont disponibles par demande d'Accès à l'information.

Sommaire

Le présent rapport énonce les constatations, les conclusions et les recommandations découlant de l'évaluation à mi-parcours des activités de lutte contre le truquage d'offres du Bureau de la concurrence. L'évaluation porte sur les initiatives et les activités mises en œuvre par le Bureau dans l'ensemble du pays pour lutter contre le truquage d'offres. L'objectif du rapport consiste à fournir de l'information permettant de faire le point sur la mise en œuvre de ces initiatives et activités et de cerner les aspects qui gagneraient à être améliorés. Le rapport constitue également un bulletin provisoire de référence qui pourra servir à des fins de comparaison dans le cadre d'évaluations futures.

La présente évaluation a été commandée par la haute direction du Bureau et dirigée par la Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'Industrie Canada. Elle a été menée par BMB Consulting Services Inc. Un comité directeur de l'étude d'évaluation, composé de membres d'organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux, a conseillé l'équipe d'évaluation à divers stades clés du projet.

Contexte

Organisme indépendant d'application de la loi, le Bureau de la concurrence contribue à la prospérité des Canadiens en protégeant et en favorisant les marchés concurrentiels. Le Bureau de la concurrence est dirigé par le commissaire de la concurrence, l'agent d'application de la loi mandaté par le Parlement de préserver la concurrence sur les marchés canadiens. Les pouvoirs législatifs conférés au commissaire ont pour objet de maintenir et de favoriser la concurrence au Canada. Le commissaire exerce ses responsabilités par le truchement du Bureau de la concurrence.

Le Bureau établit des priorités dans trois domaines : l'application de la loi, la promotion de la concurrence et la gestion. Les cartels intérieurs et le truquage d'offres constituent l'une des quatre priorités liées à l'application de la loi qui ont été fixées pour 2007-2009¹.

Le truquage des offres, défini à l'article 47 de la *Loi sur la concurrence*, constitue un acte criminel. Il y a truquage d'offres lorsque, à la suite d'un appel d'offres, une ou plusieurs personnes consentent à ne pas présenter de soumission, ou lorsque deux ou plusieurs soumissionnaires s'entendent pour faire des offres dont ils ont convenu entre eux au préalable; dans chaque cas, la personne qui a lancé l'appel d'offres ou demandé des soumissions n'est pas au courant de l'entente. Les stratagèmes de truquage d'offres vont souvent de pair avec d'autres types de collusion et de complot, particulièrement les

¹ En avril 2008, le Bureau a confirmé que ces priorités seraient prorogées jusqu'en 2011.

infractions énoncées à l'article 45 de la *Loi sur la concurrence* (selon cet article, le fait de comploter ou de conclure un accord avec une autre personne pour réduire indûment la concurrence constitue un acte criminel).

En vertu de la *Loi sur la concurrence*, le truquage d'offres est une infraction en soi, c'est-à-dire que le seul fait de participer intentionnellement à une telle activité constitue une infraction, sans égard aux conséquences. Les entreprises ou les particuliers reconnus coupables de truquage d'offres sont passibles d'une amende dont le montant est laissé à la discrétion du tribunal (il n'existe aucun montant maximal). En outre, une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans peut être imposée à un particulier déclaré coupable de truquage d'offres. Des ordonnances d'interdiction et des actions privées sont également possibles.

Activités de lutte contre le truquage d'offres du Bureau de la concurrence

La Direction générale des affaires criminelles (DGAC) administre et applique les dispositions criminelles de la *Loi sur la concurrence* (ci-après la Loi), y compris celles visant les complots comme le truquage d'offres. La DGAC mène ses activités de conformité, de sensibilisation et d'application de la loi dans la région de la capitale nationale et dans les cinq bureaux régionaux répartis à l'échelle du pays.

La sensibilisation est un aspect essentiel à la prévention et à la détection du truquage d'offres et de mieux le repérer (en apprenant aux acheteurs et aux vendeurs à reconnaître les stratagèmes de truquage d'offres et à les signaler). Les activités de sensibilisation comprennent l'élaboration et la diffusion de documents d'information et la présentation d'exposés par les gestionnaires et le personnel à des groupes d'intervenants dans la région de la capitale nationale et les régions.

Les activités d'application de la loi sont habituellement mises en œuvre lorsqu'une plainte est déposée ou qu'une personne se manifeste et dévoile un stratagème de truquage d'offres. Le Bureau analyse les renseignements recueillis afin de déterminer s'il y a lieu de soupçonner une infraction à la Loi, et, le cas échéant, entreprend un examen préliminaire. Lorsque le commissaire a des motifs de croire qu'une infraction a été commise, une enquête est ouverte. Le Bureau détermine la meilleure façon de procéder en fonction des éléments de preuve qui ont été recueillis.

Portée de l'évaluation

La présente évaluation a porté principalement sur les questions suivantes : la raison d'être, la conception et l'exécution du programme, sa mise en œuvre, les premiers succès obtenus et, dans la mesure du possible, la rentabilité.

Méthode d'évaluation

La stratégie globale de l'évaluation repose sur la cueillette et l'analyse de données de multiples sources, sélectionnées de manière à garantir que les constatations, les conclusions et les recommandations soient significatives. Les méthodes de cueillette, d'analyse et de présentation des données ont été conçues pour assurer la fiabilité, la validité et la crédibilité de l'information communiquée.

Les données proviennent de six sources principales :

- Revue de documents
- Système de gestion de l'information du Bureau (SGIB)
- Analyse documentaire des sources publiées
- Consultations menées auprès des intervenants
- Études de cas
- Comparaisons avec trois autres pays (Royaume-Uni, États-Unis et Australie)

Résultats de l'évaluation

Raison d'être du programme

Les questions relatives à la raison d'être du programme visaient principalement à déterminer l'importance et la portée du problème ainsi que les rôles et les responsabilités des principaux intervenants concernés.

Taille du marché des approvisionnements, secteurs clés et envergure du problème

Le truquage d'offres se produit dans le secteur du marché où se font les achats en régime de concurrence. Les efforts déployés tout au long de l'évaluation pour trouver une source centralisée de données permettant de déterminer la taille et l'importance du marché canadien des approvisionnements n'ont pas été fructueux. Des renseignements fragmentaires sur les achats dans les secteurs clés ont été tirés de diverses sources et ont permis de confirmer l'ampleur des activités d'approvisionnement de quelques secteurs et de cerner certains organismes au sein de ceux-ci. Il est généralement admis que le secteur public accorde beaucoup de marchés publics, en régime de concurrence pour la plus grande part (activité mesurée en dollars). Bien que les renseignements sur les organismes du secteur privé soient plus difficiles à obtenir, les entrevues réalisées dans le cadre de la présente évaluation semblent indiquer qu'une grande partie des approvisionnements de ce secteur sont également effectués par voie concurrentielle.

Il est plus difficile de déterminer l'ampleur des activités de truquage d'offres au Canada. Comme il s'agit d'une activité illicite, il n'est possible d'obtenir des renseignements que sur les cas qui ont été détectés. Depuis toujours, les stratagèmes de truquage d'offres sont

détectés à la suite de plaintes déposées par des soumissionnaires ou des acheteurs qui croyaient en avoir été victimes ou grâce à la délation de la part d'« initiés » impliqués dans le truquage d'offres et ayant décidé de révéler le stratagème aux autorités.

Au cours des entrevues effectuées dans le cadre de l'évaluation, les participants ont été appelés à commenter l'ampleur des activités de truquage d'offres qui ont lieu au Canada. Bien que les participants s'entendent pour affirmer que le truquage d'offres nuit à la concurrence, deux courants d'opinion s'affrontent en ce qui a trait à l'ampleur du truquage d'offres sur le marché intérieur canadien. Pour les uns, il s'agit d'un problème plutôt isolé. Ce point de vue se fonde sur le rapport entre le faible nombre de cas de truquage d'offres dont a été saisi le Bureau (entre 2001 et 2007, 58 plaintes ont été déposées à cet égard au Bureau) et le nombre total des marchés (p. ex., le gouvernement fédéral a attribué plus de 410 000 contrats en 2005). Pour les autres, le truquage d'offres est un problème beaucoup plus important et généralisé. Les défenseurs de ce point de vue attirent l'attention sur l'expérience d'autres pays en ce qui touche les cartels internationaux et sur les affaires qui ont touché certains secteurs de leur économie qui ont fait couler beaucoup d'encre. À leur avis, le nombre de cas détectés par le Bureau ne donnerait pas une idée juste de l'envergure du problème, mais mettrait plutôt en évidence un problème de détection.

Des efforts ont été déployés afin de déceler les activités de truquage d'offres par le truchement de méthodes statistiques. Toutefois, ces dernières n'ont pas été complètement élaborées ni testées dans le contexte canadien. L'une des démarches est « descendante », c'est-à-dire qu'on part du marché global des approvisionnements pour estimer l'ampleur et les conséquences des stratagèmes de truquage d'offres. L'autre démarche est « ascendante » et consiste à étudier un ou deux cas de truquage d'offres pour en analyser les répercussions et estimer le taux de détection pour ensuite extrapoler les résultats à l'ensemble du marché des approvisionnements. Pour mener l'une ou l'autre de ces démarches à bien, il faut s'appuyer sur des statistiques détaillées sur les tendances en matière d'appel d'offres au fil du temps, données qui sont actuellement difficiles à obtenir.

Une démarche « fondée sur le risque », permettant de cerner les secteurs et les situations où les risques de truquage d'offres sont les plus élevés (probabilité et répercussions), pourrait être plus pragmatique pour un organisme antitrust. C'est ce type de démarche qu'élaborent actuellement l'Office of Fair Trading (OFT – Bureau de la concurrence) du Royaume-Uni et l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC – Commission de la concurrence et de la consommation) de l'Australie.

Recommandation : *À court et à moyen terme, le Bureau doit mettre davantage l'accent sur la promotion en effectuant des recherches à l'appui de ses activités de lutte contre le truquage d'offres. Ces recherches devraient avoir pour objectif l'élaboration d'une base de données permettant de cibler, selon une méthode axée sur le risque, les secteurs et les*

situations les plus susceptibles de donner lieu au truquage d'offres. La possibilité de s'adjoindre des partenaires de recherche devrait être envisagée.

Rôle des différents acteurs, et chevauchement ou dédoublement des efforts

L'évaluation a révélé que chaque partie — acheteurs, vendeurs, Bureau de la concurrence et autres — concernée par la question de la lutte contre le truquage d'offres semblait avoir une idée relativement claire du rôle de chacun. Les efforts se complètent plutôt qu'ils se chevauchent.

Les intervenants s'attendent à ce que le Bureau de la concurrence prenne l'initiative en matière d'application de la loi en vertu de l'article 47 de la Loi. Ils s'attendent également à ce que le Bureau de la concurrence continue de montrer la voie à suivre en matière de communication, de sensibilisation et de surveillance.

Les membres des organismes qui prennent part à l'approvisionnement, notamment ceux du gouvernement fédéral, ont affirmé au cours des entrevues qu'ils estimaient jouer adéquatement leur rôle en utilisant leurs politiques, pratiques et systèmes normaux d'approvisionnement comme outils de dissuasion en vue de décourager le truquage d'offres. Toutefois, les membres d'autres groupes interrogés ont laissé entendre que l'absence de moyens de détection et de mesures incitatives appropriées empêchait de mettre au jour le problème du truquage d'offres.

Des possibilités d'exercer son leadership au sein du gouvernement fédéral semblent s'offrir au Bureau. Les membres du Bureau qui ont été interrogés estimaient que l'organisme devait tenter d'infléchir sur les procédures et les règlements qu'instituent les ministères fédéraux en vue d'appliquer les dispositions pertinentes de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

Comprendre les intervenants clés — Motivations et comportements

Certaines conditions peuvent soit encourager soit dissuader les organismes à se livrer au truquage d'offres. Il est essentiel de les comprendre si l'on veut mettre au point des interventions appropriées. Cela dit, pour les vendeurs et les fournisseurs, les éléments qui incitent au truquage d'offres sont passablement clairs tout comme ceux qui en dissuadent. En général, les incitatifs comprennent les gains financiers (réels ou perçus) et une plus grande certitude en ce qui a trait aux sources de revenu futures. Quant aux éléments dissuasifs, ils sont généralement les sanctions pénales et les autres conséquences qui, même lorsque l'infraction a peu de chance d'être détectée, jouent un rôle important en rappelant aux personnes tentées de commettre une telle infraction qu'elles s'exposent à l'emprisonnement et à la perte de réputation et d'occasions d'affaires.

La majorité des personnes qui cherchent à truquer les offres le feraient de façon délibérée plutôt qu'accidentelle. Pour dissuader une personne ou une entreprise de prendre part à un truquage d'offres, il faudrait non seulement insister sur la nature douteuse et criminelle de l'activité, mais aussi lui faire comprendre que cette activité ne pourra que nuire à ses affaires, tant à court qu'à long terme.

Les mesures d'incitation et de dissuasion qui amènent les organismes d'approvisionnements à déceler, à prévenir et à contrer le truquage d'offres sont relativement explicites. Les organismes doivent faire l'arbitrage, entre autres choses, entre le coût de détecter et de contrer le truquage d'offres, d'une part, et les pertes sur le plan financier et sur celui de la réputation qu'entraînerait leur défaut de prendre des mesures appropriées, d'autre part. Pour ces organismes, il faut modifier le message de base selon lequel le truquage d'offres constitue un acte déloyal et criminel en mettant l'accent sur leur rôle dans la lutte contre cette activité illicite.

Les procédures et les politiques d'approvisionnement que met en place un organisme peuvent avoir une incidence importante sur la capacité des agents d'approvisionnement de déceler et de prévenir le truquage d'offres. Par exemple, au sein du gouvernement fédéral, l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, qui a entraîné la révision d'autres lois, et la mise en œuvre de nouveaux règlements et procédures peuvent avoir une incidence sur la lutte contre le truquage d'offres. Les articles de la *Loi fédérale sur la responsabilité* qui portent sur la corruption et la collusion devraient faciliter cette lutte. Toutefois, les articles qui visent à accroître le niveau de transparence pourraient accroître l'accès des soumissionnaires aux renseignements sur les concurrents; les agents d'approvisionnement devront donc se montrer encore plus vigilants afin de déceler et de signaler tout truquage d'offres potentiel.

Bien qu'une évaluation de l'incidence des diverses politiques et procédures sur le truquage d'offres n'entre pas dans le cadre de la présente évaluation, il convient de signaler que, à mesure que les politiques en matière d'approvisionnement sont mises au point, les motivations liées au truquage d'offres évolueront, et les méthodes de détection devront s'y adapter. Ces méthodes pourraient devoir inclure une formation plus poussée des agents d'approvisionnement, la création et l'intégration de systèmes de données permettant de cerner de manière plus méthodique les caractéristiques des appels d'offres et le renforcement des mesures incitant à déceler et à signaler les cas soupçonnés.

Recommandation : À court et à moyen terme, le Bureau devrait, par le truchement de partenariats, mettre davantage l'accent sur la promotion de ses activités de lutte contre le truquage d'offres. Les occasions pour le Bureau de faire valoir son point devant les ministères fédéraux devraient être examinées. De plus, Il devrait chercher des occasions de renforcer les relations existantes ou d'en créer des nouvelles avec des associations professionnelles et commerciales nationales. Des messages de sensibilisation plus précis devraient être conçus spécialement pour les divers publics cibles.

Mesures prises par le Bureau de la concurrence pour contrer le truquage d'offres (conception et exécution du programme)

Bien que la lutte contre le truquage d'offres ne soit pas une nouvelle activité du Bureau, celui-ci a apporté récemment des changements à ses méthodes. Un plan quinquennal de régionalisation a mis sur pied; ainsi, les activités de lutte contre le truquage d'offres se dérouleront également dans les bureaux régionaux, en s'ajoutant aux activités déjà en cours dans la région de la capitale nationale. On s'efforce de renforcer la capacité, et l'on s'attend à ce que les ressources régionales affectées aux affaires criminelles passeront de dix à 32 équivalents temps plein (ETP) entre 2006-2007 et 2010-2011.

Pertinence de la conception régionale et sectorielle

L'évaluation a révélé que la lutte contre le truquage d'offres pouvait prendre plusieurs formes. Aux États-Unis, les sept bureaux locaux de l'Antitrust Division (Division antitrust) distribués sur l'ensemble du pays s'occupent des affaires criminelles qui concernent leur secteur respectif, et 48 États se sont dotés de lois pénales en matière d'antitrust. En Australie, les activités de lutte contre le truquage d'offres relèvent de chacun des États, alors qu'au Royaume-Uni, c'est l'OFT qui, de son bureau central de Londres, dirige les enquêtes et les activités de sensibilisation menées par le personnel dans les diverses régions du pays.

Le personnel interrogé des organismes régionaux et du Bureau est en faveur de la régionalisation des activités de lutte contre le truquage d'offres du Bureau et soutient qu'elle permet de mieux connaître le marché des approvisionnements. Il existe un large consensus parmi les personnes interrogées selon lequel les activités de sensibilisation devraient être orientées vers des secteurs particuliers de l'économie, c'est-à-dire ceux qui, selon les données recueillies, sont les plus vulnérables et où ces activités pourraient avoir le plus d'incidence. Cette démarche ressemble à celle envisagée par les États-Unis et le Royaume-Uni, où des secteurs particuliers de l'économie ont été désignés comme prioritaires.

État de la mise en œuvre du programme

En règle générale, le programme a été mis en œuvre dans les délais et dans les limites du budget. On s'efforce d'accroître les capacités, mais il faut continuer de gérer le processus de dotation de manière à surmonter les difficultés liées à ce processus, aux besoins de formation et au maintien des effectifs. Cela dit, certains employés du Bureau ont dit estimer que la mise en œuvre du plan de dotation régional quinquennal devait être accélérée.

Il n'y a pas eu de consensus parmi les personnes interrogées en ce qui concerne l'élargissement du programme aux infractions connexes autres que les infractions antitrust. Certaines personnes croyaient qu'il était possible d'élargir la portée des activités de sensibilisation actuelles pour les faire porter sur un plus grand nombre de questions, alors que d'autres ont estimé que les messages clés s'en trouveraient dilués. En général, les personnes interrogées s'entendaient pour dire que les publics cibles des messages ne concernant pas l'antitrust seraient fort probablement différents de ceux que ciblent actuellement les activités de sensibilisation. Toutefois, il est possible d'envisager une association avec le Forum sur la prévention de la fraude et son Mois de la prévention de la fraude.

Le marketing du programme de lutte contre le truquage d'offres

Même s'il en fait la promotion dans la plupart de ses documents, le Bureau pourrait mieux faire connaître son programme en mettant l'accent sur les messages clés, par exemple sur le rôle du Bureau, le caractère criminel du truquage d'offres et les méthodes proposées (lignes directrices, pratiques) pour faire face au problème.

Des possibilités de diffuser conjointement le message de lutte contre le truquage d'offres, avec au moins quelques associations commerciales nationales, semblent se présenter. La diffusion conjointe est vue comme une bonne méthode pour mieux faire connaître et comprendre le truquage d'offres, enseigner aux partenaires à travailler ensemble et à mieux comprendre leurs rôles respectifs et le contexte dans lequel ils doivent évoluer et aider les associations à fournir des services bonifiés à leurs membres.

Ressources compétences et outils appropriés

Les ensembles d'habiletés et de compétences nécessaires à l'application de la loi et la sensibilisation se chevauchent, mais les habiletés et compétences clés requises pour chacune de ces activités sont différentes. Il est parfois difficile de trouver des personnes possédant à la fois de solides compétences d'enquêteur et de grandes habiletés de communicateur et d'animateur. Même si le Bureau a la chance de pouvoir compter sur des agents du droit de la concurrence et des sous-commissaires adjoints régionaux qui sont de bons animateurs, il serait avantageux de choisir avec plus de circonspection les responsables des activités de sensibilisation.

Pour ce qui est de la fourniture d'outils, le fait que certains systèmes d'information organisationnels, dans les bureaux régionaux, ne soient pas protégés par le pare-feu du Bureau rend la diffusion de l'information et son accès difficiles à gérer. Le Bureau a pris des mesures pour régler ce problème.

Recommandation : *Le Bureau devrait s'assurer que, dans chaque région, les ressources affectées aux activités de sensibilisation possèdent ou acquièrent les ensembles de*

compétences optimaux nécessaires pour interagir avec les intervenants. Le Bureau doit également s'assurer qu'il dispose des ressources nécessaires à l'application de la loi. Cela permettrait de faire de la sensibilisation l'un des piliers de la lutte contre le truquage d'offres, au même titre que les activités d'application de la loi. En outre, cette façon de faire reflète les forces du modèle régional de prestation de services.

Premiers succès

Le Bureau progresse dans l'atteinte des objectifs de la lutte contre le truquage d'offres. Puisque les différentes régions n'en sont pas au même stade de l'application, l'année qui vient pourrait être déterminante en ce qu'ils passeront de la production d'extrants à la réalisation de résultats.

Les facteurs internes et externes qui pouvaient avoir une incidence importante sur l'atteinte des résultats ont été identifiés. Les facteurs internes résident principalement dans la vitesse à laquelle s'effectuent la mise en œuvre et la création de capacités, et les facteurs externes résident entre autres dans la priorité du crime économique et l'ampleur de la coopération entre les parties à une affaire.

Pour faciliter les progrès, il sera important que les résultats à atteindre et les indicateurs et cibles de rendement qui y sont associés soient définis plus clairement. Cela orientera les efforts visant à combler les écarts au chapitre du rendement.

Plan de mesure du rendement

Bien que les indicateurs de rendement inscrits dans le plan de travail stratégique de la Direction générale des communications et du marketing (DGCM) puissent servir à évaluer l'incidence à court terme des efforts de lutte contre le truquage d'offres, il n'existe actuellement aucun plan de mesure du rendement permettant d'évaluer l'atteinte des résultats à long terme. De surcroît, en l'absence de cibles bien définies, il n'est pas possible d'effectuer une évaluation rigoureuse des résultats obtenus au fil du temps.

Il serait possible de coordonner le travail de mesure du rendement à l'échelle du Bureau en le confiant au groupe de travail sur la mesure du rendement. Par la suite, les résultats pourraient être documentés dans un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR), et les indicateurs, intégrés dans le système de gestion de l'information du Bureau (SGIB).

Les tâches qui consistent à définir les objectifs en matière de résultats et d'extrants en fonction d'indicateurs de rendement et à s'assurer que les principaux facteurs habilitants, comme les personnes et le financement, sont en place pour permettre d'atteindre ces objectifs, sont souvent effectuées dans le cadre du processus de planification

organisationnelle. Cette démarche semble appropriée aux activités de lutte contre le truquage d'offres menées par le Bureau.

Recommandation : *Durant l'exercice 2008-2009, le Bureau devrait élaborer un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) pour ses activités de lutte contre le truquage d'offres. Il faudra pour cela valider le modèle logique et élaborer une stratégie de mesure du rendement ainsi qu'une stratégie d'évaluation. Les informations sur le rendement devraient ensuite être recueillies au regard des indicateurs de rendement de chaque extrant et résultat du modèle logique. Les écarts en matière de rendement devraient être analysés, et les cibles des indicateurs de rendement connexes devraient être établies grâce à un processus de planification opérationnelle qui tiendrait également compte des exigences en matière d'éléments habilitants, notamment les ressources humaines. Ce processus de planification devrait éclairer le plan de dotation régional quinquennal.*

Efficiencia et rentabilité

Faute de données, il n'est pas possible pour l'instant de répondre directement aux questions relatives à l'efficiencia et à la rentabilité du programme. L'élaboration d'un CGRR et d'un plan d'activités, pour cette initiative, devraient aider à combler cette lacune.

Au cours des prochaines années, l'évaluation de l'efficiencia et de la rentabilité revêtira une importance croissante. Au cours des deux ou trois dernières années, le programme a investi dans la création de capacités. À l'heure actuelle, il est permis de croire que cet investissement commence à porter ses fruits.

1. Introduction

1.1 Contexte

Organisme indépendant d'application de la loi, le Bureau de la concurrence contribue à la prospérité des Canadiens en protégeant et en favorisant les marchés concurrentiels. Le Bureau de la concurrence est dirigé par le commissaire de la concurrence, l'agent d'application de la loi mandaté par le Parlement de veiller à la préservation de marchés concurrentiels au Canada. Les pouvoirs législatifs conférés au commissaire ont pour objet de préserver et de favoriser la concurrence au Canada de façon à :

- stimuler l'efficacité de l'économie
- donner aux entreprises canadiennes plus d'occasions de participer aux marchés étrangers
- veiller à ce que les petites et moyennes entreprises bénéficient de chances équitables
- offrir aux consommateurs des prix concurrentiels et une variété de produits

Les responsabilités du commissaire sont assumées par le Bureau de la concurrence.

Le Bureau établit des priorités dans trois domaines : l'application de la loi, la promotion de la concurrence et la gestion. Quatre priorités touchant l'application ont été fixées pour 2007-2009 (voir l'encadré 1.1); l'une d'elles est la lutte contre les cartels nationaux et le truquage d'offres².

La Direction générale des affaires criminelles (DGAC) administre et applique les dispositions criminelles de la *Loi sur la concurrence* (ci-après la Loi), y compris celles visant les complots comme le truquage d'offres. La DGAC mène ses activités d'application de la loi, de sensibilisation et de conformité dans ses bureaux de la région de la capitale nationale et dans cinq bureaux régionaux répartis à l'échelle du pays.

La lutte contre le truquage d'offres n'est pas une nouvelle activité pour le Bureau; toutefois, les méthodes d'exécution de ces activités ont été modifiées. Une partie des activités de lutte contre le truquage d'offres a été déléguée aux bureaux régionaux. On s'efforce d'accroître les capacités

Encadré 1.1

Compétence législative : Le commissaire est responsable de l'application de la *Loi sur la concurrence* et des trois lois sur l'étiquetage : la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, la *Loi sur l'étiquetage des textiles* et la *Loi sur le poinçonnage des métaux précieux*.

Priorités du Bureau de la concurrence pour 2007-2009 :

1. Cartels nationaux et truquage d'offres
2. Fraude par marketing de masse
 - Cibler les escroqueries qui causent préjudice aux Canadiens
 - Obtenir un effet dissuasif maximal
3. Marché électronique
 - Cibler les allégations fausses et trompeuses relatives aux effets sur la santé
4. Fusions et abus de position dominante
 - Préciser les principes clés

² En avril 2008, le Bureau a confirmé que ces priorités seraient prorogées jusqu'en 2011.

pour soutenir ces nouvelles activités (voir la section 2.6). La présente évaluation à mi-parcours a été effectuée pour fournir au Bureau une rétroaction sur les efforts qu'il déploie en vue de contrer le truquage d'offres.

1.2 Objectif de l'étude

Le présent rapport énonce les constatations, les conclusions et les recommandations découlant de l'évaluation à mi-parcours. L'évaluation porte principalement sur les initiatives et les activités mises en œuvre par le Bureau dans l'ensemble du pays pour lutter contre le truquage d'offres.

La présente évaluation a été commandée par la haute direction du Bureau, à des fins internes, et dirigée par la Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'Industrie Canada. L'évaluation proprement dite a été exécutée par BMB Consulting Services Inc. Un comité directeur de l'étude d'évaluation, composé de membres d'organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux, a conseillé l'équipe d'évaluation à divers stades clés du projet. La liste des membres du comité d'évaluation figure à l'annexe A.

L'objectif de cette évaluation à mi-parcours consiste à fournir de l'information permettant de faire le point sur la mise en œuvre des activités et de cerner les aspects qui gagneraient à être améliorés. Elle constitue également un bulletin provisoire de référence qui pourra servir à des comparaisons dans le cadre d'évaluations futures. Les questions faisant l'objet de l'évaluation sont les suivantes³ :

Raison d'être

1. Quelle est la taille du marché canadien des approvisionnements (selon les renseignements auxquels le public a accès et les entrevues)? Quels sont les principaux secteurs concernés? Dans quelle mesure ce programme est-il nécessaire (en d'autres termes, quelle est l'ampleur du problème du truquage d'offres au pays)?
2. Selon la documentation existante et les entrevues, comment la situation au Canada se compare-t-elle avec celle d'autres pays (États-Unis, Australie et Royaume-Uni)?
3. En l'absence d'estimations, quelles méthodes pourrait-on utiliser pour mesurer l'ampleur du problème du truquage d'offres?
4. Par rapport à un modèle d'attribution de contrats à un fournisseur unique, quels sont les avantages nets du processus d'appel d'offres concurrentiel?
5. Quels sont les effets incitatifs et dissuasifs sur les particuliers ou les entreprises relativement au truquage d'offres?

³ Les observations émises dans le cadre de la présente évaluation qui sont de nature plus opérationnelle ont été communiquées aux responsables du programme sous pli distinct.

6. Pour les organismes de divers secteurs (p. ex. la construction, la santé) utilisant les processus d'appels d'offres ou d'approvisionnement, quels sont les éléments incitatifs ou dissuasifs en fonction desquels ils décident ou non de :
- cerner le truquage d'offres
 - prendre des mesures pour prévenir le truquage d'offres
 - contrer les stratagèmes soupçonnées ou réels de truquage d'offres (incluant les processus publics et privés, les échelons décisionnels, les demandes de conception d'appel d'offres et mise en œuvre de politiques et de programmes, les perceptions, etc.)

Le secteur public comprend les divers ordres de gouvernement (fédéral, provincial et municipal), les universités, les écoles et les hôpitaux. Le secteur privé comprend tout ce qui ne relève pas du secteur public.

7. Quel est le rôle du gouvernement fédéral (en tant que responsable des politiques), du Bureau de la concurrence et d'autres intervenants et partenaires clés (p. ex. les bureaux d'approvisionnement du secteur privé et public, y compris TPSGC) dans le règlement de ce problème?
8. Y a-t-il chevauchement ou double emploi des efforts?
9. Au niveau fédéral, quelles pratiques ou politiques publiques soutiennent la lutte contre le truquage d'offres et lesquelles y nuisent?

Conception et exécution du programme

1. Étant donné la nature et le contexte du problème, l'orientation régionale et sectorielle actuelle du programme est-elle appropriée?
2. Le marketing du programme de lutte contre le truquage d'offres est-elle efficace?

Mise en œuvre et réussite du programme

1. Le Bureau de la concurrence avance-t-il dans sa lutte contre le truquage d'offres?
2. La mise en œuvre du programme se déroule-t-elle comme prévu, c'est-à-dire dans le respect des délais et du budget impartis?
3. Le personnel responsable de la mise en œuvre de cette initiative dispose-t-il des ressources, des outils et des compétences nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités en ce qui concerne le truquage d'offres?
4. Un plan de mesure du rendement a-t-il été mis en place pour évaluer l'atteinte des objectifs à court, à moyen et à long terme?
5. Les intervenants clés sont-ils plus sensibilisés qu'auparavant au problème du truquage d'offres et à la possibilité qu'une telle activité se pratique dans le pays (p. ex. dans quelle mesure souscrivent-ils à l'Attestation d'absence de collusion dans l'établissement de soumission)?

6. Y-a-t-il des enjeux qui ont des répercussions importantes (positives ou négatives) sur la réussite du programme?

Rentabilité – Autres solutions

1. L'initiative est-elle rentable et efficace?
2. D'après l'expérience d'autres pays (les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie), quelles sont les autres méthodes de lutte contre le truquage d'offres?
3. Dans quelle mesure le programme devrait-il s'appliquer aux infractions connexes, autres que celles visées par les lois antitrust (les pots-de-vin, le crime organisé, etc.)?
4. Quelles ressources faudrait-il affecter si d'autres méthodes étaient mises en œuvre?

1.3 Démarche et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation à mi-parcours s'est déroulée en deux phases. Au cours de la phase 1, un modèle logique et un plan d'évaluation détaillé ont été élaborés; ils sont documentés dans l'ébauche finale du rapport sur la planification de l'évaluation, datée du 27 juillet 2007. Au cours de la phase 2, le plan d'évaluation a été exécuté.

Voici les trois principaux extraits ou produits livrables de la phase 2 :

- un document préliminaire énonçant les principales constatations et conclusions de l'évaluation,
- un projet de rapport provisoire,
- un rapport final.

La stratégie globale de l'évaluation est fondée sur la cueillette et l'analyse de données de multiples sources, sélectionnées de façon à garantir que les constatations, les conclusions et les recommandations soient significatives. Les méthodes de cueillette, d'analyse et de présentation des données ont été conçues pour garantir la fiabilité, la validité et la crédibilité de l'information communiquée.

Les données proviennent de six sources principales :

- Revue de documents
- Système de gestion de l'information du Bureau (SGIB)
- Analyse documentaire de sources publiées
- Consultations menées auprès des intervenants
- Études de cas
- Comparaisons avec trois autres pays

Chacune de ces méthodes est décrite en détail dans les sous-sections suivantes.

1.3.1 Revue des documents

Les évaluateurs ont rassemblé et étudié un large éventail de documents pour bien connaître le Bureau. Ces documents présentaient un aperçu général des activités de lutte contre le truquage d'offres du Bureau ainsi que des plans, processus et résultats connexes. Des documents portant sur les méthodes et les perspectives adoptées par d'autres pays ont également été recueillis. Certains documents sont cités dans le texte ou en bas de page.

Les documents sont présentés dans un classeur de format Excel, transmis sous pli distinct. Une notice bibliographique, comprenant le titre du document, sa source, une brève description et un énoncé de sa pertinence aux fins d'évaluation, a été créée pour chaque document.

Les documents ont été répartis dans les fichiers :

- Canada – 71 documents
- États-Unis – 23 documents
- Australie – 23 documents
- Réseau international de la concurrence (RIC) – 8 documents
- OCDE – 20 documents
- Royaume-Uni – 33 documents
- Autres pays ou organismes internationaux – 29 documents

L'étude des documents a permis de répondre aux questions relatives à la raison d'être, à la conception, à l'exécution et à la mise en œuvre du programme.

1.3.2 Système de gestion de l'information du Bureau (SGIB)

Le Système de gestion de l'information du Bureau (SGIB) est une base de données administrative dans laquelle les renseignements sur les dossiers sont stockés et compilés et qui permet d'en suivre l'évolution dans le temps. Le système repère les renseignements relatifs aux dossiers selon les entrées de la liste normalisée des types d'« événements ». Pour chaque dossier, des renseignements de base et des données relatives à l'événement sont saisis. Lorsque le SGIB a été créé, en 2001, des données relatives à l'article 47 de la Loi et remontant jusqu'à 1997 ont été saisies dans le système.

Les renseignements contenus dans le système sont utilisés pour évaluer les résultats au regard des normes de rendement à divers stades du cycle de vie du dossier. Un certain nombre de rapports normalisés sont établis à l'usage de la direction.

Peu de cas de truquage d'offres sont répertoriés. Par exemple, entre le début de 2001 et la mi-novembre 2007, 105 plaintes ou demandes d'information liées au truquage d'offres et 34 cas (enquêtes) ont été enregistrés dans le SGIB. Compte tenu du nombre relativement faible de cas et

de la capacité de filtrage du système, les renseignements ont pu être extraits des rapports normalisés avec l'aide des employés responsables du SGIB, pour être ensuite analysés sans le support informatique.

Les données du SGIB ont été utilisées pour répondre aux questions relatives à la conception, à l'exécution, à la mise en œuvre et à la réussite du programme.

1.3.3 Analyse documentaire

L'analyse documentaire a porté sur des rapports antérieurs, des études pertinentes et des études publiées sur divers aspects des activités de lutte contre le truquage d'offres au Canada et ailleurs dans le monde. Ces documents ont été utilisés en grande partie pour répondre aux questions relatives à la raison d'être du programme.

Le Centre de ressources du Bureau, qui a accès à plusieurs bases de données et systèmes spécialisés, a été mis à contribution pour entreprendre la recherche documentaire. Au cours d'une séance d'information à laquelle assistaient des membres du personnel du Centre de ressources, il a été convenu que la recherche porterait principalement sur les sources suivantes :

- les livres et les documents de référence du Centre de ressources portant sur l'histoire des lois canadiennes sur la concurrence et le truquage d'offres,
- les études de nature juridique et économique pertinentes et révisées par des pairs concernant le truquage d'offres,
- les études de marché pouvant être résumées en une page ou un chapitre.

Pour la recherche documentaire, les chercheurs du Centre de ressources ont utilisé les moteurs de recherche, bases de données et sites web suivants :

- Business Source Complete
- Canadian Business and Current Affairs
- EconLit, plein texte
- Eureka.cc et CEDROM-SNi
- Factiva
- National Bureau of Economic Research (NBER)
- NetLibrary
- Amicus
- Dialog
- Infomart Online
- Nexis
- FirstSearch et WorldCat
- Profound
- TraceIT
- Publications de Statistique Canada
- Google Scholar

Une recherche étendue a permis de repérer les sources de renseignements potentielles. Par la suite, les résultats de recherche ont été filtrés par les consultants afin de cerner les études et les rapports de recherche les plus pertinents. À la fin de cet exercice, 53 documents semblant traiter de questions visées par la recherche ont été retenus pour un examen plus poussé. Au bout du

compte, l'analyse et l'étude documentaire ont porté sur 21 documents, énumérés à l'annexe B et identifiés au bas des pages du présent rapport.

1.3.4 Consultation des intervenants

Des entrevues ont été menées en personne ou par téléphone avec des répondants clés (intervenants tant internes qu'externes). Ces entrevues ont été une précieuse source d'information en ce qui concerne l'ensemble des questions abordées dans le cadre de l'évaluation.

Des guides d'entrevue normalisés et adaptés à chaque groupe d'intervenants ont été utilisés. Des notes d'entrevue ont été rédigées pour chaque entrevue terminée. Au total, 46 entrevues ont été menées auprès de membres des organismes suivants :

- ministères et organismes du gouvernement fédéral – 5 entrevues
- gouvernements et établissements de santé et d'enseignement provinciaux – 8
- associations – 10
- entreprises privées – 2
- cabinets d'avocats – 2
- organismes antitrust étrangers – 3
- Bureau de la concurrence – haute direction – 9
- Bureau de la concurrence – personnel du programme – 6
- Bureau de la concurrence – unité des éléments de preuve électroniques – 1

La liste des personnes interrogées et des organisations auxquelles elles appartiennent figurent à l'annexe C.

1.3.5 Études de cas

Les études de cas avaient pour principale fonction de donner une image plus claire des aspects spécifiques au truquage d'offres. Les sujets des études de cas ont été choisis en fonction des renseignements fournis au cours des entrevues, et des propositions ont été soumises au comité du projet aux fins d'analyse et d'approbation. Voici les cinq sujets qui feront l'objet d'un examen plus approfondi :

- unité des éléments de preuve électroniques – activités et difficultés posées par les éléments de preuve présentés sous forme de fichiers électroniques
- création de capacités et exécution dans les régions – (p. ex. la sensibilisation dans la région de Québec)
- cybermarchés
- programmes éducatifs
- illustration d'un processus simple et comparaison avec un processus complexe

Le nombre d'études de cas a été ramené à quatre, puisque le premier et le dernier des sujets qui figurent sur la liste qui précède (Unité des éléments de preuve électroniques et comparaison entre un processus simple et un processus complexe) comportaient plusieurs éléments communs; en conséquence, cette étude de cas portera principalement sur un cas complexe faisant intervenir des éléments de preuve électroniques.

Les quatre études de cas sont décrites à l'annexe D. Les informations utilisées dans le cadre de ces études de cas ont été recueillies au moyen d'une étude documentaire (portant entre autres sur des sites web) et d'entrevues à l'interne et à l'externe. S'il y a lieu, les études de cas seront citées dans le présent rapport pour appuyer les conclusions tirées à l'égard des diverses questions d'évaluation.

1.3.6 Comparaisons avec trois autres pays

Pour mieux comprendre le contexte international, nous avons effectué une analyse comparative des méthodes suivies par d'autres pays pour contrer le truquage d'offres. Le Royaume-Uni, l'Australie et les États-Unis ont été choisis comme point de comparaison du fait que leurs contextes économique, juridique et culturel ressemblent à celui du Canada. Des renseignements de base concernant les méthodes de lutte contre le truquage d'offres adoptées dans chacun de ces trois pays, tirés des sites web de diverses organisations de ces pays, sont fournies dans l'encadré 1.2. En plus de l'étude documentaire, nous avons mené des entrevues avec des représentants de chacun de ces pays. Nous avons aussi mis au point un guide d'entrevue pour établir des parallèles ou mettre en évidence les différences qui existent entre les méthodes de lutte contre le truquage d'offres utilisées dans ces trois pays et au Canada. Ces renseignements supplémentaires figurent à l'annexe E.

Comme le Canada, ces pays considèrent que le truquage d'offres contrevient à leurs lois antitrust; toutefois, le Canada se distingue par le fait qu'il s'est doté d'un article législatif portant précisément sur le truquage d'offres. En outre, les trois pays servant de points de comparaison disposent de programmes de clémence ou d'immunité, et leurs activités de sensibilisation complètent leurs mesures d'application de la loi.

Encadré 1.2 – Renseignements contextuels de base à propos du Royaume-Uni, de l’Australie et des États-Unis

	Royaume-Uni	Australie	États-Unis
Textes législatifs	<i>Competition Act</i> , 1998 <i>Enterprise Act</i> , 2002	<i>Trade Practices Act</i> , 1974	<i>Sherman Act</i> , 1890
Organisme d’application de la loi	Principalement l’Office of Fair Trading	Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)	Poursuites criminelles et civiles intentées par la Division antitrust du département de la Justice. Poursuites civiles intentées par la Commission fédérale du commerce. Poursuites judiciaires intentées par les particuliers.
Type d’infraction	Infractions d’ordre civil pour les entreprises et d’ordre criminel pour les particuliers. Tribunaux sous le régime de l’ <i>Enterprise Act</i> .	Infractions d’ordre civil. De plus en plus de personnes sont en faveur de l’imposition de sanctions pénales.	Infraction d’ordre criminel et d’ordre civil.
Sanctions	Les amendes varient entre 5 000 £ (environ 10 000 \$) et un montant illimité. Les peines d’emprisonnement vont de six mois ou moins à cinq ans.	Dans le cas d’une infraction commise par une entreprise, l’amende maximale est de 10 millions de dollars; si le montant du gain illicite peut être déterminé, l’amende équivaut à trois fois la valeur du gain illicite; si le montant du gain illicite ne peut être déterminé, l’amende équivaut à 10 % du chiffre d’affaires des 12 mois précédant l’infraction.	L’amende maximale est de 10 millions de dollars pour les entreprises. L’amende maximale est de 350 000 \$ ou une peine d’emprisonnement de trois ans (ou les deux) pour les particuliers (pour les crimes commis avant le 22 juin 2004). Pour les crimes commis après cette date, l’amende maximale est de 100 millions de dollars pour les entreprises et de 1 million de dollars pour les particuliers; la peine d’emprisonnement maximale est de dix ans. Le montant maximal de l’amende peut être le double du montant du gain ou de la perte en cause.
Sensibilisation	Peu d’activités de sensibilisation au truquage d’offres	Guides d’information de type « dépliant » affichés sur le site Web	Les procureurs de la Division antitrust offrent de la formation.
Programme d’indulgence ou d’immunité	Programme d’indulgence	Politique d’immunité de l’ACCC pour la conduite de cartels	Politique d’amnistie ou d’immunité pour les entreprises

Sources : Site Web des organismes et entrevues par téléphone avec des représentants de chacun.

1.4 Limites de l'étude

La conception et la méthodologie de l'étude étaient soumises aux limites suivantes.

En premier lieu, en ce qui concerne la conception de l'étude, les questions et les points évalués visaient principalement à mettre en contexte la raison d'être et la pertinence plutôt qu'à répondre directement à des questions qui s'y rapportaient. Dans le même ordre d'idées, puisqu'il s'agit d'une évaluation à mi-parcours, les questions touchant la réussite du programme avaient surtout pour objet de déterminer si le programme allait dans la bonne direction, de déterminer les conditions de sa réussite et de cerner les signes de la réussite plutôt qu'à permettre une analyse rigoureuse des répercussions des résultats escomptés. Ces limites dans la conception de l'étude ont tenu compte du niveau de maturité du programme, particulièrement aux débuts du plan de régionalisation, ainsi que de la disponibilité des données et des renseignements relatifs au rendement.

En deuxième lieu, du point de vue méthodologique, la consultation des intervenants visait à recueillir des renseignements auprès d'un certain nombre de répondants de divers secteurs. Pour la plupart, les répondants ont été choisis en fonction de leur intérêt marqué pour les activités de lutte contre le truquage d'offres, et non par échantillonnage statistique, ce qui restreint la possibilité d'extrapoler les constatations à l'ensemble des intervenants.

En troisième lieu, les intervenants consultés ne comprenaient pas les organismes ou particuliers ayant déposé une plainte, ayant demandé l'immunité ou faisant l'objet d'une enquête. Au cours de la phase de planification de l'évaluation, il a été envisagé d'inclure ces groupes, mais il aurait probablement fallu faire des sondages pour recueillir des données auprès d'eux. Il a été déterminé que de tels sondages seraient plus utiles à une évaluation récapitulative (finale) des répercussions du programme. En conséquence, il a été conclu que la consultation de ces groupes débordait du cadre de l'évaluation au stade de la planification.

Enfin, on a considéré que ces limites étaient relativement mineures et qu'elles ne compromettaient pas les constatations, les conclusions et les recommandations exposées dans le présent rapport.

2. Profil et contexte des activités de lutte contre le truquage d'offres

2.1 Définition du truquage d'offres

Le truquage des offres, défini à l'article 47 de la *Loi sur la concurrence*, constitue un acte criminel. Avant de devenir une infraction distincte en 1976, les poursuites en matière de truquage d'offres étaient intentées en vertu des dispositions de la Loi relatives au complot (article 45) ou des dispositions relatives à la fraude du *Code criminel*. Ces dispositions législatives peuvent toujours être appliquées; toutefois, l'article 47 est considéré comme le meilleur fondement de toute poursuite en la matière.

Il y a truquage d'offres lorsque, à la suite d'un appel d'offres ou d'une demande de soumissions, des soumissionnaires s'entendent pour ne pas présenter de soumission ou pour présenter des soumissions dont ils ont convenu entre eux au préalable; dans chaque cas, la partie qui lance l'appel d'offres ou qui demande des soumissions n'est pas au courant de l'entente.

Un stratagème de truquage d'offres peut faire intervenir une ou plusieurs des techniques frauduleuses exposées dans l'encadré 2.1 et va souvent de pair avec d'autres types de collusion et de complot, particulièrement ceux décrits à l'article 45 de la Loi.

En vertu de la Loi, le truquage d'offres est une infraction en soi, c'est-à-dire que le seul fait d'y participer intentionnellement constitue une infraction, sans égard aux conséquences.

Les particuliers et les entreprises reconnues

Encadré 2.1 - Techniques de truquage d'offres

Collusion en matière de soumissions – Aussi désignée sous le nom de soumission « de politesse » ou « de courtoisie », elle survient lorsque les soumissionnaires s'entendent pour présenter des soumissions intentionnellement non concurrentielles (p. ex. des soumissions trop élevées ou qui contiennent des clauses ne répondant pas aux critères établis par l'administration adjudicative). De telles soumissions ne sont pas présentées pour être acceptées, mais plutôt pour donner l'impression d'un authentique appel d'offres.

Suppression de soumissions – Il s'agit d'un accord selon lequel les soumissionnaires s'abstiennent de présenter une soumission ou retirent leur soumission de façon que l'un d'entre eux remporte le contrat.

Rotation de soumissions – Entente selon laquelle les fournisseurs présentent à tour de rôle une soumission gagnante. L'intention des comploteurs est de se répartir le travail pour que chacun d'eux obtienne sa « juste part » des contrats à des prix non concurrentiels. Ce procédé est soit systématique, soit aléatoire. Plus les stratagèmes de rotation sont sophistiqués, moins il est facile de les détecter.

Partage du marché – Accord selon lequel les fournisseurs s'attribuent certains clients, produits ou régions. Par exemple, l'un des comploteurs peut être désigné par ses complices comme soumissionnaire gagnant des contrats accordés par un ministère en particulier. En retour, ce dernier s'abstiendra d'obtenir les contrats offerts par les ministères attribués à ses co-comploteurs. Un stratagème de partage du marché peut également comporter des montants prédéterminés ou un pourcentage du marché total.

Sous-traitance – Souvent partie d'un stratagème de truquage d'offres. Un participant au complot laisse son complice remporter un contrat et obtient en retour des contrats en sous-traitance, d'autres contrats ou de l'argent, parfois sous forme de fausses factures.

SOURCE : Bureau de la concurrence – Note de service

coupables de truquage d'offres sont passibles d'une amende dont le montant est laissé à la discrétion du tribunal (il n'existe aucun montant maximal). En outre, une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement peut être imposée à une personne déclarée coupable de truquage d'offres. Celles-ci peuvent également faire l'objet d'ordonnances d'interdiction et d'actions privées.

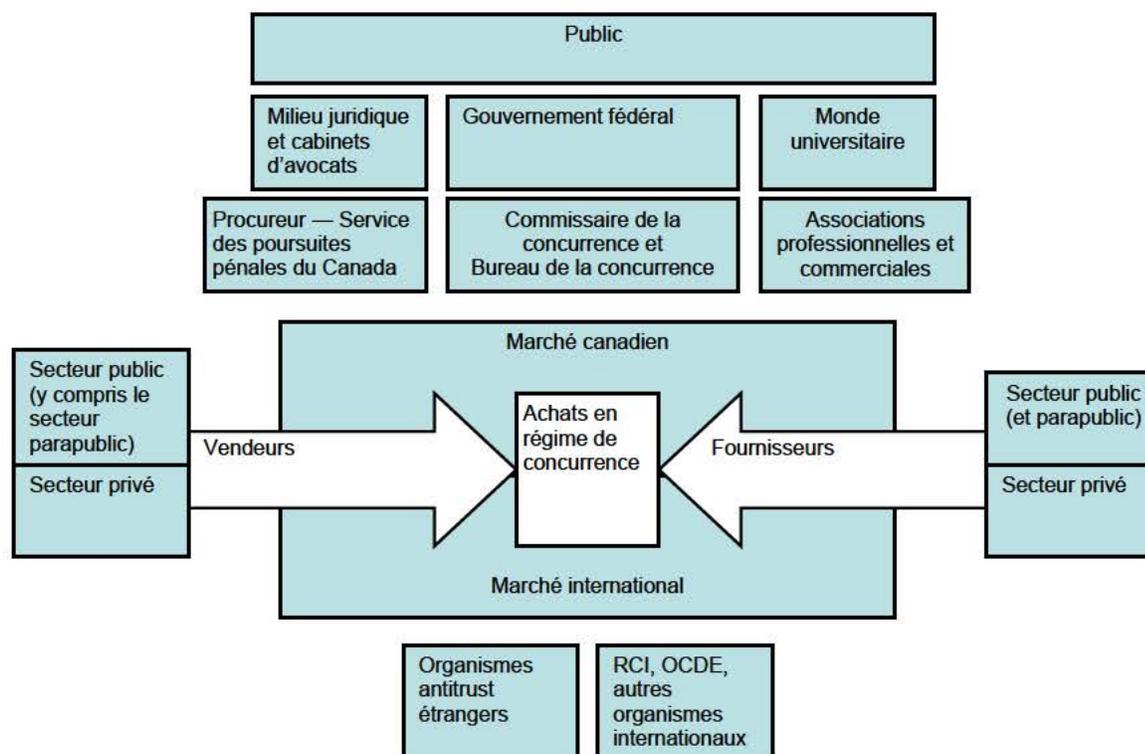
Le truquage d'offres est considéré comme un comportement collusoire injustifiable, la plus grave violation en matière de concurrence. Le truquage d'offres est une activité collusoire et frauduleuse qui a des répercussions sur les acheteurs et les vendeurs. En outre, il nuit à la concurrence sur le marché et réduit les gains qu'il est possible d'y réaliser. Les victimes comprennent les organismes d'approvisionnement, les fournisseurs concurrents et, au bout du compte, les consommateurs.

2.2 Intervenants

Le truquage d'offres intéresse un vaste éventail d'intervenants (encadré 2.2). C'est le marché où se font les achats en régime de concurrence qui est au cœur de la situation. Divers organismes participent aux activités du marché en tant qu'acheteur ou fournisseur. Selon la place qu'il occupe dans la chaîne d'approvisionnement, l'organisme agit soit comme acheteur, soit comme fournisseur; il est donc une victime potentielle ou l'auteur potentiel d'un truquage d'offres.

En périphérie du marché se trouvent de nombreux organismes qui contribuent à élaborer, à orienter, à faire respecter les règles, et à surveiller les comportements et les transactions du marché. Le Bureau de la concurrence est l'un de ces organismes.

Encadré 2.2 — Intervenants



2.3 Méthode adoptée par le Bureau de la concurrence pour lutter contre le truquage d'offres

La méthode adoptée par le Bureau s'appuie sur des activités de détection, d'application de la loi et de sensibilisation. Ces activités sont décrites dans les sous-sections suivantes.

2.3.1 Détection

La détection d'un stratagème de truquage d'offres constitue la première étape critique. En raison de leur nature secrète, de tels complots sont normalement difficiles à détecter. De fait, dans la plupart des cas, le Bureau n'apprend l'existence de complots potentiels que grâce aux renseignements fournis par des particuliers. Il peut s'agir, par exemple, d'acheteurs ou d'agents d'approvisionnement, de fournisseurs ou de soumissionnaires qui ont l'impression que le processus concurrentiel a été contourné, ou encore d'employés (ou ex-employés) d'organisations qui ne sont livrées au truquage d'offres.

Deux mécanismes principaux sont utilisés pour encourager la dénonciation : les activités de sensibilisation et le programme d'immunité. Les activités de sensibilisation visent notamment à s'assurer que les personnes intéressées sont suffisamment sensibilisées et informées pour pressentir ou détecter une situation potentielle de truquage d'offres et déposer une plainte. Les activités de sensibilisation sont décrites de façon plus détaillée à la section 2.3.3.

Le programme d'immunité a été mis en place pour encourager les entreprises et les particuliers à aviser le Bureau d'un complot de truquage d'offres dans lequel ils sont impliqués ou l'ont été par le passé. Dans le cadre de ce programme, les entreprises et les particuliers peuvent avouer leur implication dans une activité criminelle et offrir de coopérer à l'enquête du Bureau et à toute poursuite ultérieure. Le programme offre l'immunité contre des poursuites criminelles aux particuliers mêlés à un stratagème de truquage d'offres qui sont les premiers à dénoncer une infraction qui n'a pas encore été détectée ou, dans les cas où une enquête est déjà en cours, qui peuvent fournir des éléments de preuve supplémentaires permettant de renvoyer l'affaire au procureur. Le Bureau estime que le programme d'immunité est son « outil le plus efficace pour repérer et combattre les cartels⁴ », y compris ceux qui prennent part au truquage d'offres.

⁴ Notes de l'allocution prononcée par Sheridan Scott, commissaire de la concurrence, *Le rôle du Bureau de la concurrence dans une économie canadienne concurrentielle*, Institut des administrateurs de sociétés, Montréal (Québec), le 13 décembre 2007, document consulté le 17 février 2008 sur Internet (<http://www.competitionbureau.gc.ca/epic/site/cb-bc.nsf/fr/02542f.html>).

Encadré 2.3
Programme d'immunité en vertu de la Loi sur la concurrence
Bulletin d'information du Bureau de la concurrence, octobre 2007

C. Octroi de l'immunité

10. Une partie qui s'est livrée à une activité criminelle anticoncurrentielle susceptible de constituer une infraction à la Loi peut offrir de coopérer avec le Bureau et demander l'immunité. Une société peut, sans toutefois y être tenue, soumettre une demande pour le compte de ses employés. Ces derniers peuvent également entrer en contact avec le Bureau de leur propre initiative. Le Bureau procédera à l'évaluation de chaque offre de coopération séparément.
11. Dans ce Bulletin, le terme "immunité" désigne l'octroi complet d'immunité contre les poursuites fondées sur la Loi. Lorsqu'une partie n'est pas admissible pour l'immunité, mais que la partie coopère avec le Bureau, le Bureau pourra recommander que le DPP lui octroie une forme quelconque de clémence.
12. Le Bureau encourage les parties qui cherchent à obtenir l'immunité à s'adresser à lui sans délai lorsqu'elles croient avoir été mêlées à une infraction. Il n'est pas nécessaire qu'une partie présente un dossier complet des renseignements exigés lors d'un premier contact avec le Bureau. Lors de la progression du processus de demande d'immunité, et avant que l'immunité ne soit octroyée, le commissaire et le DPP procéderont à un examen de la demande d'immunité du demandeur afin de s'assurer qu'il rencontre les exigences du Programme.

Exigences

13. Sous réserve des exigences exposées aux paragraphes 14 à 18, et conformément à l'application juste et impartiale du droit, le commissaire recommandera au DPP que l'immunité soit octroyée à une partie dans les situations suivantes :
 - a. le Bureau n'est pas au courant de l'infraction, et la partie est la première à la signaler; ou
 - b. le Bureau est au courant de l'infraction, et la partie est la première à se manifester avant que les éléments de preuve réunis permettent de justifier le renvoi de l'affaire au DPP.
14. La partie doit cesser de participer à l'activité illégale.
15. La partie ne doit avoir forcé personne à participer à une activité illégale.
16. Une partie ne sera pas admissible à l'immunité lorsqu'elle est la seule à avoir participé à l'infraction.
17. Pendant la durée de l'enquête du Bureau et des poursuites subséquentes, la partie doit coopérer sans réserve, en temps opportun et de façon continue :
 - a. La partie ne fait état à aucun tiers de sa demande de signet5et de son immunité subséquente ou de tous renseignements connexes sans le consentement du Bureau ou du DPP, sauf si le commissaire ou le DPP rendent ces renseignements publics ou que la loi l'exige. Lorsque la loi exige que la partie divulgue ces renseignements, cette dernière notifie le Bureau et le DPP sur la façon de protéger les intérêts de l'enquête à la lumière de l'exigence de divulgation. La partie doit procéder à cette notification dès qu'elle est mise au courant de l'exigence de divulgation;
 - b. La partie doit révéler au commissaire et au DPP toute conduite dont elle est, ou devient, au courant et qui est susceptible de constituer une infraction aux termes de la Loi, et à laquelle elle a pu être mêlée;
 - c. La partie doit fournir de façon exhaustive, complète, franche et sincère tous les renseignements, éléments de preuve et documents non privilégiés, où qu'ils puissent se trouver, en sa possession, sous son contrôle ou qui lui sont disponibles, qui sont liés à la conduite anticoncurrentielle pour laquelle l'immunité est demandée. Les faits substantiels ne doivent faire l'objet d'aucune déclaration erronée;
 - d. Les sociétés doivent prendre toutes les mesures légales nécessaires en vue d'assurer la coopération de leurs administrateurs, dirigeants et employés pendant toute la durée de l'enquête et des actions en justice subséquentes. Les sociétés doivent également prendre toutes les mesures légales nécessaires en vue d'assurer la coopération de leurs anciens administrateurs, dirigeants et employés, ainsi que celle de leurs agents (actuels et anciens) lorsque cela ne mettra pas en péril l'enquête et lorsque la société a reçu le consentement du Bureau ou du DPP, tel que décrit à (a). Les sociétés doivent encourager ces personnes à fournir au commissaire et au DPP tous les

renseignements, éléments de preuve et documents non privilégiés en leur possession ou sous leur contrôle, où qu'ils puissent se trouver et qui sont reliés de quelque manière que ce soit à la conduite anticoncurrentielle; et

- e. Les sociétés doivent faciliter la tâche des administrateurs, dirigeants, employés et agents, actuels et anciens, à comparaître pour un interrogatoire et témoignent dans le cadre d'une instance relative à une conduite anticoncurrentielle.
18. Les parties doivent coopérer à leurs frais à l'enquête du Bureau et à toute poursuite subséquente.
19. Si la première partie qui demande l'immunité ne satisfait pas aux exigences ci-dessus, une autre partie répondant à ces exigences pourra être recommandée aux fins d'immunité.

Le Bureau élabore également une politique d'indulgence pour informer les parties de seconde part et les tierces parties des avantages de collaborer aux enquêtes en échange d'une recommandation d'une sanction moins sévère.

2.3.2 Application de la loi

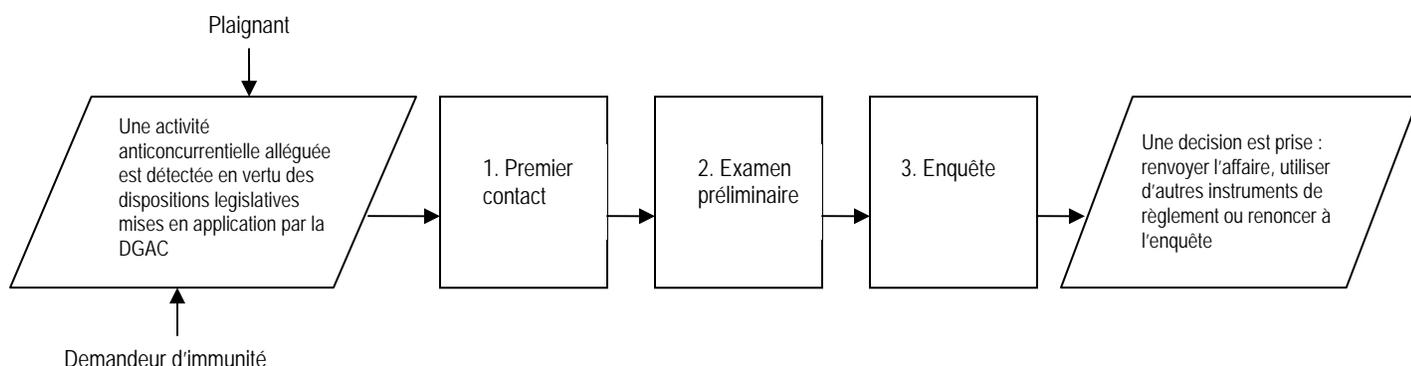
Principales étapes

Les principales étapes du processus d'application de la loi sont présentées dans l'encadré 2.4. Le processus est habituellement déclenché par le dépôt d'une plainte ou d'une demande d'immunité. Une « dossier » sera « ouvert » si les renseignements obtenus sont jugés suffisants en vertu de la Loi. Un examen préliminaire sera alors effectué et des éléments de preuve supplémentaires seront recueillis. Cette étape peut prévoir des entrevues additionnelles et un examen des dossiers des soumissions du plaignant. Les éléments de preuve peuvent être des documents en format papier ou électronique ou des témoignages. (Les difficultés posées par les éléments de preuve électroniques seront examinés plus loin dans la présente section du rapport.) Tous les éléments de preuve de ce type sont saisis dans un logiciel de soutien des litiges spécialisé.

Si le commissaire de la concurrence a des raisons de croire qu'une infraction a été commise ou est sur le point de l'être, une enquête est ouverte en vertu de l'article 10 de la Loi. Il faut alors décider si l'affaire doit être renvoyée devant le procureur général, s'il faut utiliser les autres instruments de règlement des cas ou s'il faut abandonner la poursuite. Si l'on décide de renoncer à la poursuite à un point quelconque du processus ou si l'enquête est terminée, le dossier est alors considéré comme un « dossier classé ».

Tout au long du processus, les renseignements touchant l'affaire sont enregistrés dans le Système de gestion de l'information du Bureau (SGIB).

Encadré 2.4: Principales étapes du processus d'application



Extrait d'une macroanalyse du processus des activités administratives et d'application de la loi, conçu par la DGAC, juin 2005.

Niveaux des activités d'application

Les niveaux des activités d'application correspondent au nombre des demandes (c.-à-d. les demandes d'information et les plaintes) et des enquêtes (c.-à-d. les cas de truquage d'offres, tels qu'expliqués précédemment) enregistrées dans le SGIB.

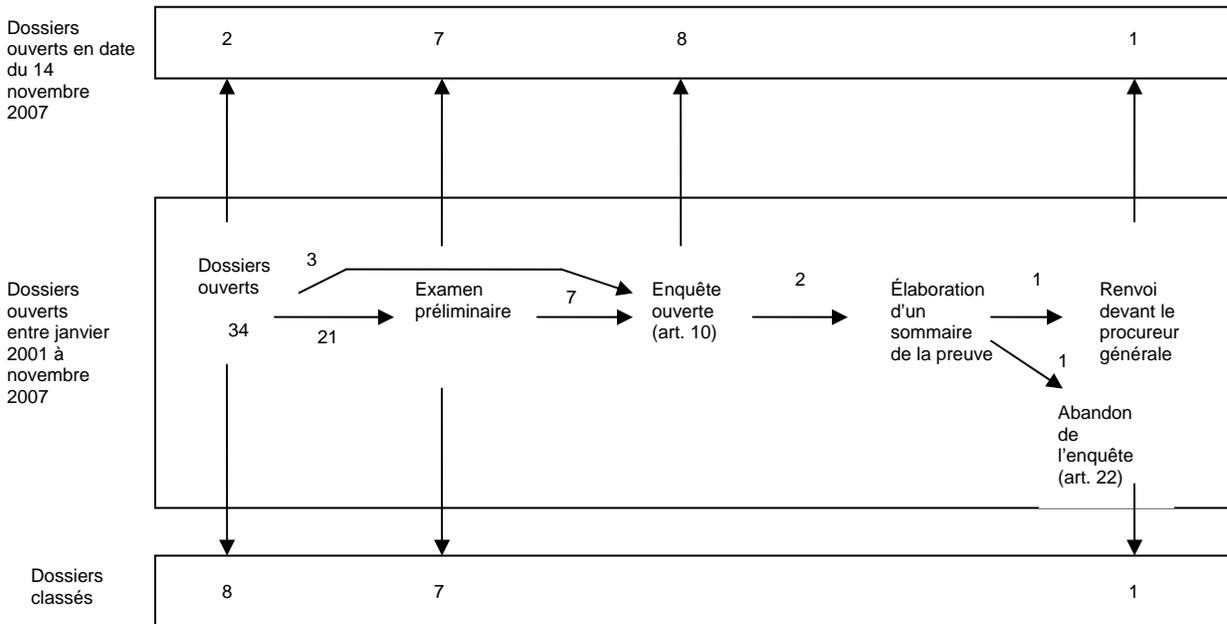
Demands : Entre avril 2001 et novembre 2007, 47 demandes d'information et 58 plaintes ont été présentées en relation avec le truquage d'offres et l'article 47 de la Loi.

Enquêtes : Entre janvier 2001 et novembre 2007, 34 dossiers ayant trait à l'article 47 de la Loi ont été ouverts. De ces 34 dossiers, 14 se rapportaient aussi à d'autres articles de la Loi. En tout, depuis 2001, environ le tiers des dossiers traités par la DGAC avaient trait au truquage d'offres.

L'évolution et la situation des dossiers visés par l'article 47 sont illustrées dans l'encadré 2.5. Par exemple, sur un total de 34 dossiers, 8 avaient été classées en date du 14 novembre 2007, 21 étaient passées au stade de l'examen préliminaire, 3 avaient directement déclenché une enquête et 2 en étaient toujours à cette étape. Des 21 dossiers qui étaient passées au stade de l'examen préliminaire, 7 ont été classées, 7 sont passées au stade de l'enquête et les 7 autres en étaient toujours à cette étape. En tout, 16 dossiers ont été classées et 18 étaient toujours en cours à divers stades d'évolution.

Les 18 dossiers en cours sont répartis dans chaque région du pays, y compris la RCN. La grande majorité des affaires ont été déclenchées à la suite de plaintes. Toutefois, depuis le début de 2006, trois affaires ont été déclenchées à la suite de demandes d'immunité.

Encadré 2.5 – Aperçu des activités d’enquête en date du 14 novembre 2007



Source : SGIB. Données tirées du SGIB et filtrées pour la Direction générale des affaires criminelles et en fonction de l'article 47. Rapports *Matter List* et *View Matter* créés le 14 novembre 2007.

Le processus d'enquête illustré dans l'encadré 2.5 représente un processus de haut niveau. La complexité du processus détaillé est présentée sous forme de diagramme à l'annexe F.

2.3.3 Sensibilisation

La sensibilisation est une activité essentielle à la prévention (par le truchement de la conscientisation) et à l'accroissement de l'efficacité de la détection (grâce à des acheteurs et des vendeurs avertis). Les activités de sensibilisation comprennent la diffusion de documents de communication (comme le bulletin d'information sur le programme d'immunité), et des documents sur Internet (notamment la présentation interactive portant sur le truquage d'offres), et la présentation d'exposés par les gestionnaires et le personnel du Bureau dans la RCN et dans les régions. Les exposés traitent habituellement des aspects suivants : le Bureau de la concurrence et son rôle, le truquage d'offres et les dispositions législatives à cet égard, l'importance et les avantages de prendre des mesures pour détecter le truquage d'offres et des suggestions concrètes des indices à surveiller.

Fait intéressant à signaler, au cours des 30 derniers mois, 99 exposés de sensibilisation ont été présentés à presque 3 300 personnes d'un vaste éventail d'organismes de tout le pays : gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux, administrations municipales, établissements de soins de santé, écoles, associations commerciales et professionnelles et entreprises. La répartition des exposés de sensibilisation par région et par type d'organisme est présentée dans les encadrés 2.6 et 2.7 respectivement.

Encadré 2.6 – Exposés par région présentés au cours des 30 derniers mois

	RCN	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Pacifique	Total
2005-2006							
Nombre d'exposés	4	4	7	7	9	13	44
Nombre estimé de participants	80	113	342	292	230	216	1 273
2006-2007							
Nombre d'exposés	3	5	14	10	9	4	45
Nombre estimé de participants	90	81	455	414	205	235	1 480
2007-2008 (six premiers mois)							
Nombre d'exposés	1	1	2	2	1	3	10
Nombre estimé de participants	200	2	45	103	18	165	533
Total des 30 mois							
Nombre d'exposés	8	10	23	19	19	20	99
Nombre estimé de participants	370	196	842	809	453	616	3 286

Encadré 2.7 – Exposés, par type d'organisme, présentés au cours des 30 derniers mois

Type d'organisation	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Gouvernement fédéral		2	
Gouvernements provinciaux	7	10	1
Administrations régionales ou municipales	8	7	1
Établissements de soins de santé	10	5	1
Écoles	2	5	
Associations commerciales	4	3	
Associations professionnelles	8	5	3
Entreprises	2	3	1
Autres	3	5	3
Total	44	45	10

2.3.4 Résultats escomptés

Les activités et les extrants mentionnés précédemment contribuent à l'atteinte de plusieurs résultats. Ces résultats mettent en évidence les avantages, les retombées et les conséquences que les initiatives de lutte contre le truquage d'offres cherchent à créer.

Les résultats immédiats escomptés (sur lesquels le Bureau a le plus d'influence) sont les suivants :

- les affaires sont résolues dans des délais convenables et de manière efficace;
- les soumissionnaires sont bien informés des risques du truquage d'offres et des stratégies à adopter pour l'éviter;
- les gouvernements, les entreprises et les consommateurs sont au courant des avantages d'un appel d'offres concurrentiel et du rôle du Bureau de la concurrence.

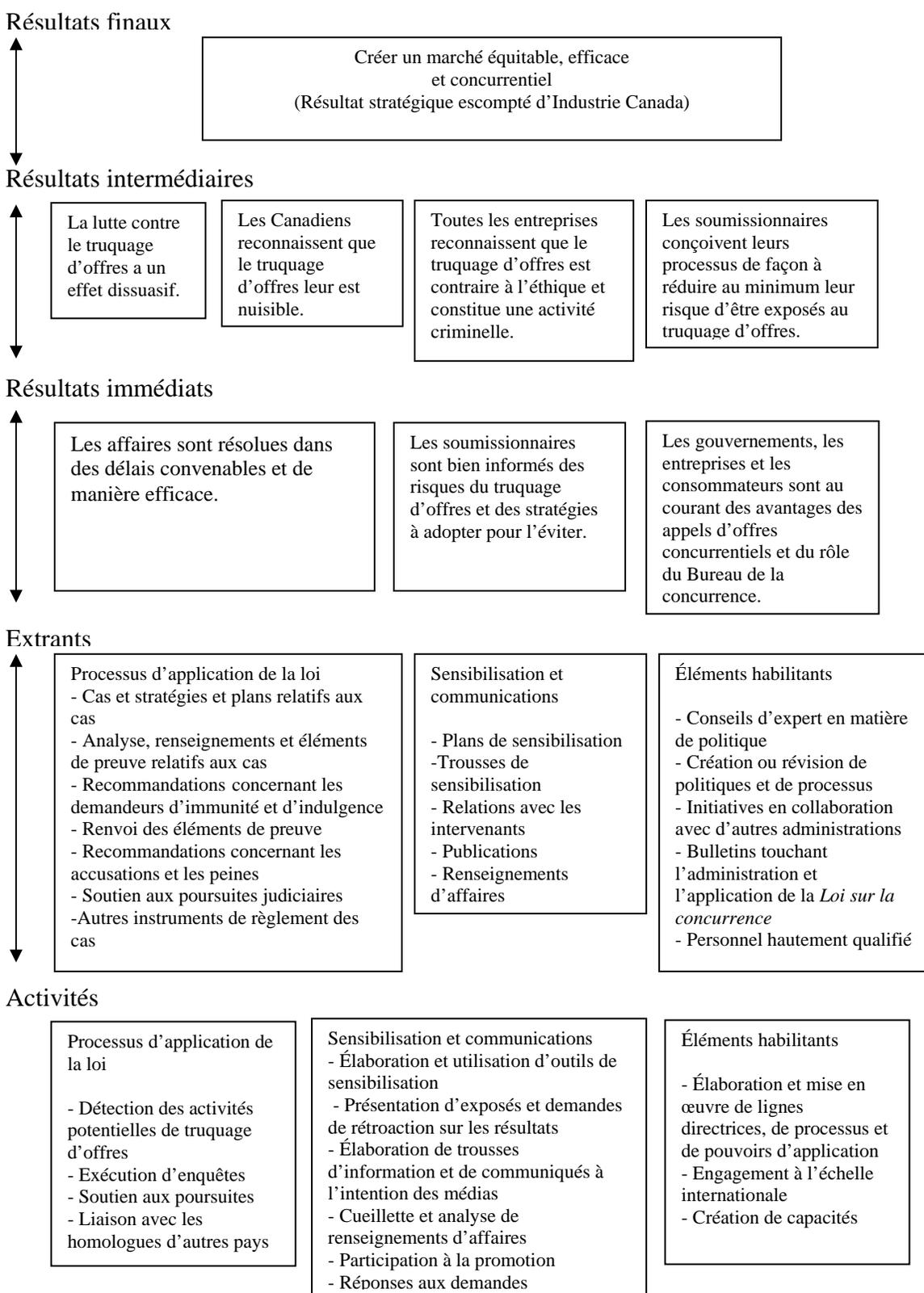
Les résultats intermédiaires escomptés (que le Bureau contribue à atteindre avec l'aide d'autres parties) sont les suivants :

- la lutte contre le truquage d'offres a un effet dissuasif;
- les Canadiens reconnaissent que le truquage d'offres leur est nuisible;
- toutes les entreprises reconnaissent que le truquage d'offres est une activité déloyale et criminelle;
- les soumissionnaires conçoivent leurs propositions de façon à réduire au minimum leur risque d'être exposés au truquage d'offres.

Le résultat final correspond au résultat stratégique d'Industrie Canada : créer un marché équitable, efficace et concurrentiel.

Les résultats, les extraits et les activités sont présentés sous forme de modèle logique dans l'encadré 2.8.

Encadré 2.8 – Modèle logique des activités de lutte contre le truquage d’offres



2.4 Harmonisation avec le continuum d'observation de la loi

Les initiatives de lutte contre le truquage d'offres sont en harmonie avec le continuum d'observation de la loi, qui oriente la démarche du Bureau en matière d'administration et d'application de la *Loi sur la concurrence* et des trois lois sur l'étiquetage. À cet égard, voici un extrait du *Bulletin d'information sur le continuum d'observation de la Loi* :

La disponibilité et la promotion de plusieurs formes de conformité volontaire complètent l'engagement du Bureau d'informer les participants du marché. Le Bureau prendra les mesures nécessaires afin de réagir à la non-observation de la loi en ce qui concerne les entreprises et les individus qui enfreignent la loi ou qui ne profitent pas des occasions de conformité volontaire.

Dans l'encadré 2.9, la trame grisée souligne la manière dont les activités actuelles de lutte contre le truquage d'offres s'intègrent à l'ensemble du spectre d'outils et d'instruments offerts dans le cadre du continuum d'observation de la loi.

Encadré 2.9 – Harmonisation des activités de lutte contre le truquage d’offres avec le continuum d’observation de la loi

Observation de la loi grâce à l’éducation			Mesures favorisant l’observation de la loi		Réactions en cas de non-observation		
Publications	Communication	Promotion	Surveillance	Conformité volontaire	Persuasion	Consentement	Mesures accusatoires
Bulletins d’information Lignes directrices sur l’application de la loi Rapport annuel Communiqués de presse Documents de travail Rapports Série de dépliants	Discours Conférences Foires commerciales Site Web Rapports avec les médias Vidéos	Interventions Observations Élaboration de politiques Liaison Partenariats Recherche	Centre des renseignements Préavis Inspections ciblées Rapports avec les acteurs du marché Rapports avec les spécialistes Consultations	Avis consultatifs Évaluations préalables à la mise en marché Certificats de décision préalable Programmes de conformité des entreprises Codes de conformité volontaire	Prises de contact visant à informer Lettres d’information Lettres d’avertissement Réunions axées sur la conformité	Règlements négociés Ordonnances par consentement Ordonnances d’interdiction par consentement Engagements Avis correctifs Retraits volontaires de produits	Poursuites Demandes présentées au Tribunal Saisies de produits Ordonnances d’interdiction contestées Injonctions
MESURES GÉNÉRALES				MESURES PARTICULIÈRES			

Source : *Bulletin d’information sur le continuum d’observation de la Loi*, p. 8.

2.5 Niveaux de ressources

Le plan quinquennal de dotation régionale de la DGAC, daté d'avril 2007, prévoit une augmentation des ressources régionales affectées aux affaires criminelles; leur nombre passera de 10 équivalents temps plein (ETP), le 1^{er} avril 2006, à 24 ETP au cours de l'exercice actuel (année 2) et à 32 ETP d'ici 2010-2011 (année 5). Il convient de souligner que ces postes ne sont pas tous comblés au début de l'année. Dans plusieurs cas, des mesures de dotation doivent être prises au cours de l'année.

Il est prévu, au début à tout le moins, qu'une forte proportion des ressources régionales sera mise au service de la lutte contre le truquage d'offres (article 47) plutôt que des activités de lutte en vertu d'autres articles de la Loi. En tant qu'infractions proprement dites, les cas de truquage d'offres sont moins complexes que ceux dans lesquels il doit être prouvé que l'infraction a eu une incidence induite sur la concurrence. Toutefois, au cours des années qui suivront, d'autres types d'affaires criminelles pourraient être traités par les bureaux régionaux à mesure que leur capacité et leur expérience augmenteront.

Dans les plus importants bureaux régionaux (région du Pacifique, Ontario et Québec), les ressources sont « cloisonnées », ce qui signifie qu'elles ne peuvent être affectées qu'aux activités de la DGAC. Dans les bureaux régionaux de moindre envergure (régions des Prairies et du Nord, région de l'Atlantique), les ressources sont « décloisonnées », ce qui signifie qu'elles peuvent être affectées tant aux activités de la DGAC qu'à celles de la Direction générale des pratiques loyales des affaires (DGPLA). Dans les petits bureaux, un tel « décloisonnement » vise à garantir que l'on dispose d'une masse critique de personnes pour soutenir les deux directions générales.

Les ressources affectées à la lutte contre le truquage d'offres dans la région de la capitale nationale sont estimées à 6 ETP, soit environ 15 % des 39 ETP actuellement affectés à la DGAC.

Encadré 2.10 – Niveaux de ressources et répartition par région

Année	RCN	Atlantique (décloisonnées)	Québec (cloisonnées)	Ontario (cloisonnées)	Prairies et Nord (décloisonnées)	Pacifique (cloisonnées)	Total
1 ^{er} avril 2006	6	2	2	3	1	2	16
Année 1 : 2006-2007	6	3	5	5	2	4	25
Année 2 : 2007-2008	6	4	6	5	4	5	30
Année 3 : 2008-2009	6	4	7	8	3	5	33
Année 4 : 2009-2010	6	4	9	10	3	5	37
Année 5 : 2010-2111	6	4	9	10	4	5	38

Source : Toutes les données sont extraites du plan de dotation régional quinquennal de la DGAC d'avril 2007, sauf celles de la région de la capitale nationale (RCN). Les données de la RCN sont des estimations effectuées par la direction de la DGAC. Les données régionales portent sur le travail relatif aux affaires criminelles. Au cours des premières années, en région, la majeure partie de ce travail a été axée sur l'application des dispositions relatives au truquage d'offres et à la sensibilisation.

3. Constatations et conclusions relatives à la raison d'être

Cette section du rapport fait le point sur les activités de lutte contre le truquage d'offres du Bureau de la concurrence.

3.1 Taille du marché des approvisionnements, secteurs clés et ampleur du problème

Questions d'évaluation

Quelle est la taille du marché canadien des approvisionnements (selon les renseignements auxquels le public a accès et les entrevues)? Quels sont les secteurs clés concernés?

Dans quelle mesure ce programme est-il nécessaire (en d'autres termes, quelle est l'ampleur du problème du truquage d'offres au pays)?

Constatations

Taille du marché des approvisionnements et secteurs clés concernés

Au cours des entrevues, les personnes interrogées ont indiqué que les composantes clés du marché des approvisionnements étaient les suivants : le gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement, les organismes de soins de santé, les écoles et les entreprises du secteur privé. Selon la région du pays, une ou plusieurs de ces composantes peuvent prédominer, comme c'est le cas des approvisionnements du gouvernement fédéral dans la RCN.

Ni la recherche documentaire ni les entrevues n'ont permis de trouver une source centrale d'information sur la valeur ou la part de l'approvisionnement global de chaque composante. Les données relatives au volume d'achat sont souvent plus faciles à obtenir pour les organismes du secteur public que pour ceux des secteurs parapublic et privé. Les renseignements tirés des sites Web ou des sources publiées ont été complétés, dans la mesure du possible, par des renseignements recueillis au cours des entrevues.

Les renseignements recueillis sont résumés ci-dessous. Il est à noter que ces renseignements ne sont fournis qu'à titre d'exemple; les chiffres obtenus auprès des diverses sources peuvent varier de façon considérable, mais nous n'avons pas tenté de trouver une explication logique à ces écarts.

Au niveau le plus agrégé, le système national des comptes publics fournit des renseignements sur les dépenses totales du gouvernement au chapitre des approvisionnements. À l'aide de ces renseignements, qui sont jugés comparables d'un pays à l'autre, l'OCDE a estimé que les dépenses totales du gouvernement du Canada au titre des approvisionnements (salaires et achats

en matière de défense non compris) s'élevaient à 10,4 % du PIB (de 1998). Par comparaison, les dépenses totales d'approvisionnement du gouvernement s'élevaient à 6,18 % du PIB aux États-Unis, à 7,64 % du PIB en Australie et à 9,97 % du PIB au Royaume-Uni. Les estimations étaient de 7,57 % pour les pays membres de l'OCDE et de 8,03 % pour les pays de l'Union européenne⁵, ce qui semble indiquer que les dépenses d'approvisionnement du gouvernement canadien sont considérables.

Pour ce qui est de la valeur, le gouvernement fédéral surveille les achats des ministères et des organismes assujettis au *Règlement concernant les marchés de l'État*. En 2005, la valeur totale des marchés (tant concurrentiels que non concurrentiels) attribués pour les produits, les services et les travaux de construction s'élevait à presque 16 milliards de dollars (plus de 410 500 contrats, y compris les modifications)⁶. Étant donné que ces chiffres ne comprennent pas les commandes subséquentes aux offres à commandes, les dépenses totales du gouvernement fédéral en matière de produits, de services et de travaux de construction sont en réalité plus élevées.

De son côté, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), fournisseur de services habituel des ministères et de la plupart des organismes du gouvernement fédéral, a indiqué que ses achats de produits et de services en 2006-2007 s'élevaient à environ 12 milliards de dollars⁷.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent soumettre annuellement un rapport sur tous les achats dont la valeur est égale ou supérieure aux valeurs-seuils indiquées dans l'Accord sur le commerce intérieur. En 2005-2006, dernière période pour laquelle des renseignements sont disponibles, plus de 11 milliards de dollars en achats ont été enregistrés⁸. En raison des valeurs-seuils, ce chiffre sous-évalue les achats totaux des gouvernements provinciaux et territoriaux. Signalons qu'il est permis d'affirmer que cette somme de plus de 11 milliards de dollars concerne des achats effectués en régime de concurrence. Dans le cas des sommes se situant sous le seuil établi par l'Accord sur le commerce intérieur, les pratiques de divers gouvernements provinciaux et territoriaux varient considérablement en ce qui concerne leurs propres valeurs-seuils en matière d'achats en régime de concurrence.

⁵ *Government Procurement : a Synthesis Report* (Groupe de travail du Comité des échanges, OCDE, 31 octobre 2001).

⁶ *Rapport sur les acquisitions de 2005 – Sommaire*. Tous les ministères et organismes assujettis au *Règlement sur les marchés de l'État*. Document fourni par la Direction de la politique sur les acquisitions et la gestion des projets, Secrétariat du Conseil du Trésor. Les rapports des années antérieures sont accessibles sur le site Web du SCT.

⁷ 2006-2007 – *Rapport sur le rendement : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada*. Document consulté le 18 février 2008 sur Internet :

<<http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/svc/svc00-fra.asp>>.

⁸ Rapports concernant l'Accord sur le commerce intérieur, accessibles à l'adresse suivante : <www.marcan.net/index_fr/procure.htm>. Les chiffres n'incluent pas les entités du secteur MESSS (municipalités, établissements d'enseignement, services de santé et services sociaux). Il est possible que ces chiffres soient sous-évalués, puisque le rapport indique que les achats du gouvernement fédéral s'élèvent à 9,3 milliards de dollars, comparativement aux 16 milliards de dollars indiqués dans le *Rapport sur les acquisitions de 2005*.

Il n'a pas été possible de trouver des renseignements globaux sur les dépenses des municipalités. Toutefois, au cours d'une entrevue, le représentant d'une grande municipalité a estimé que les dépenses d'approvisionnement totales de sa municipalité s'élevaient à environ un milliard de dollars par année.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, les renseignements sur les niveaux d'achat dans le secteur privé sont difficiles à obtenir. Selon les estimations de l'Association canadienne de la construction, le segment non résidentiel de l'industrie de la construction produit annuellement 160 milliards de dollars en biens et services⁹. Cette production est, en majeure partie, achetée par des organismes d'autres secteurs.

Les membres d'importants organismes du secteur privé qui ont été interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont fourni des estimations se situant dans une fourchette de 400 millions de dollars à 5 milliards de dollars par année.

De toute évidence, il est difficile de cerner la taille du marché des approvisionnements au Canada; toutefois, d'après les renseignements fragmentaires obtenus, ce marché semble être d'une taille considérable.

Processus concurrentiels

Au cours des entrevues, les membres d'organismes du secteur public et du secteur privé ont confirmé qu'un pourcentage élevé de leurs achats s'effectuaient par le truchement de processus concurrentiels. D'après eux, de tels processus incluent tant les demandes de propositions dans un marché très ouvert que celles qui ne s'adressent qu'à un cercle très restreint de fournisseurs d'une région donnée, de fournisseurs ayant fait l'objet d'une sélection préalable ou encore de fournisseurs ayant conclu un accord d'offre à commandes à la suite d'un processus concurrentiel. En raison du recours à ces processus, cette partie de leur approvisionnement est visée par l'article 47 de la Loi, qui porte sur le truquage d'offres.

Toutefois, il est important de souligner que la partie des contrats attribués par voie concurrentielle peut être envisagée selon deux points de vue : le nombre de transactions et la valeur en dollars des contrats attribués. Par exemple, dans son *Rapport sur les acquisitions* de 2005¹⁰, le gouvernement fédéral indique qu'environ 22 500 marchés d'une valeur de 25 000 \$ ou plus ont été conclus pour des achats de produits, de services et de travaux de construction. La valeur totale de ces marchés était de 14,8 milliards de dollars. Sur ces 22 500 marchés, 81 % (nombre de transactions) et 90 % (valeur en dollars) ont été attribués par voie concurrentielle. Par comparaison, 388 000 marchés d'une valeur inférieure à 25 000 \$ (et d'une valeur totale de 1,2 milliard de dollars) ont été attribués. Il n'a pas été possible de distinguer les achats en

⁹ Estimation de l'Association canadienne de la construction. Site Web : <www.cca-acc.com>.

¹⁰ *Rapport sur les acquisitions* de 2005 — Sommaire. Tous les ministères et agences assujettis au *Règlement concernant les marchés de l'État*. Fourni par la Direction de la politique sur les acquisitions et la gestion des projets, Secrétariat du Conseil du Trésor. Les rapports des années antérieures sont accessibles sur le site Web du SCT à l'adresse : <www.tps-sct.gc.ca>.

régime de concurrence et les contrats à fournisseur unique en ce qui concerne les marchés inférieurs à 25 000 \$. Toutefois, on peut affirmer avec assez de certitude qu'un pourcentage élevé des achats du gouvernement fédéral, selon la valeur en dollars des marchés, s'effectue par voie concurrentielle.

Ampleur du problème du truquage d'offres

Quel est l'ampleur du problème du truquage d'offres au Canada? Il s'agit d'une question clé pour qui veut savoir dans quelle mesure l'évaluation est nécessaire. Nous avons entrepris des recherches pour trouver des données sur le nombre de cas, l'envergure, la valeur des opérations commerciales en cause et les répercussions. L'analyse documentaire n'a fait ressortir aucune étude qui aurait permis de combler les lacunes dans les données sur l'ampleur du problème du truquage d'offres au Canada.

Les affaires faisant l'objet d'une enquête du Bureau ont permis d'établir des paramètres de détection. L'analyse des données du SGIB a révélé que 34 cas de truquage d'offres avaient fait l'objet d'une enquête entre janvier 2001 et novembre 2007. Cela représente le tiers des 97 dossiers traités par la DGAC au cours de cette période.

Les données fournies par le Bureau montrent également qu'en janvier 2008, 10 enquêtes touchant le truquage d'offres étaient en cours dans l'ensemble des régions du pays, y compris la RCN. Certaines affaires avaient trait à l'article 45 et à l'article 47 de la Loi. Les enquêtes visaient environ 230 demandes de propositions et approximativement 68 cibles potentielles (parties potentiellement impliquées dans un stratagème de truquage d'offres). Neuf de ces affaires mettaient en cause une valeur de transactions estimée à environ 400 millions de dollars, alors que la dixième affaire mettait en jeu plus de un milliard de dollars. Ces chiffres sont des estimations de la valeur combinée des opérations commerciales impliquant le truquage d'offres et les infractions connexes.

Compte tenu des données qui précèdent, la question consiste maintenant à déterminer le rapport entre le nombre de cas de truquage d'offres détectés et l'ampleur réelle du problème. La plupart des membres du Bureau qui ont été interrogés étaient d'avis que les taux actuels de détection étaient très bas, que le truquage d'offres était un problème vraiment important, systémique dans certains secteurs, comme celui de la construction, et qu'il était courant tant au niveau local ou régional que national. D'après l'expérience qu'a le Bureau des enquêtes sur les cartels et le truquage d'offres, les personnes impliquées s'arrangent généralement bien pour dissimuler leurs actes et éviter toute détection. En outre, une infraction détectée à l'article 47 se révèle souvent le symptôme d'un problème de plus grande ampleur.

En revanche, la plupart des spécialistes du domaine des approvisionnements qui ont été interrogés ont indiqué que le truquage d'offres était un problème auquel ils n'étaient que rarement, voire jamais, heurtés. Bon nombre de ces répondants ont également affirmé que leurs organismes avaient mis en place des systèmes de contrôle visant à atténuer les risques de

collusion – que ce soit entre soumissionnaires ou entre les fournisseurs et le personnel de leur propre organisme. Pour eux, le truquage d’offres n’était pas un problème fréquent.

Cette dichotomie peut s’expliquer en partie par des différences de perception. Alors que le Bureau s’intéresse principalement à l’incidence du truquage d’offres (valeur en dollars des opérations), les agents d’approvisionnement mettent plutôt l’accent sur le nombre réel des transactions. En conséquence, la perception qu’ont ces deux parties du problème peut être très différente.

Conclusions

Selon les informations auxquelles le public a accès et les entrevues effectuées dans le cadre de la présente étude d’évaluation, il manque de données sur la taille du marché canadien des approvisionnements et le volume des approvisionnements de ses composantes clés. Il n’a pas été possible de trouver une source unique regroupant toutes les données sur l’approvisionnement global. Cela dit, l’information tirée de nombreuses sources (principalement des sites Web et de quelques entrevues) peut servir à illustrer l’ampleur des activités d’approvisionnement de certaines composantes et au sein de certains organismes qui en font partie. Toutefois, en raison des définitions divergentes, le regroupement de ces données doit être effectué avec circonspection.

Au cours des entrevues, les représentants tant du secteur public que du secteur privé ont indiqué qu’ils se servaient des processus concurrentiels dans une grande proportion de cas. Ces transactions sont donc visées par l’article 47 de la Loi. Une étude des données sur l’approvisionnement au gouvernement fédéral a révélé que même si le nombre des achats effectués par voie concurrentielle semblait peu élevé, il représentait un pourcentage important de la valeur totale de l’approvisionnement.

On s’entend pour affirmer que le truquage d’offres nuit à la concurrence. Toutefois, deux courants d’opinion s’affrontent en ce qui a trait à l’ampleur du truquage d’offres sur le marché intérieur canadien. Pour les uns, il s’agit d’un problème plutôt isolé. Ce point de vue se fonde sur le rapport entre le faible nombre de cas de truquage d’offres dont a été saisi le Bureau et le nombre total de transactions sur le marché des approvisionnements. Pour les autres, le truquage d’offres est un problème beaucoup plus important et systémique. Les défenseurs de ce point de vue attirent l’attention sur l’expérience d’autres pays en ce qui concerne les cartels internationaux et des affaires à grand retentissement qui ont touché des secteurs particuliers de leur économie. À leur avis, le nombre de cas détectés par le Bureau ne donnerait pas une idée juste de l’envergure du problème, mais témoignerait plutôt d’un problème de détection.

À défaut de données suffisantes à l’appui de l’un ou l’autre de ces points de vue, il n’est pas possible de déterminer l’ampleur du problème du truquage d’offres au Canada. L’insuffisance des renseignements nous empêche de saisir l’ampleur du problème au Canada et d’établir le rapport entre le nombre de cas détectés et l’ampleur réelle du truquage d’offres.

3.2 Comparaison avec la situation dans d'autres pays

Question d'évaluation

Selon la documentation existante et les entrevues, comment la situation au Canada se compare-t-elle avec celle d'autres pays (États-Unis, Australie et Royaume-Uni)?

Veillez noter que cette question vise en premier lieu l'ampleur du problème du truquage d'offres dans chacun de ces pays.

Constatations

Ni la recherche documentaire ni les entrevues menées auprès de personnes travaillant au sein d'organismes antitrust n'ont permis d'établir l'ampleur globale du problème du truquage d'offres aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Australie. Par conséquent, les constatations qui figurent dans la présente section portent principalement sur les statistiques touchant les affaires dont les autorités de ces pays sont actuellement saisies et sur d'autres données qu'elles recueillent et analysent.

États-Unis

À l'échelon fédéral, la Division antitrust du département de la Justice est la seule autorité en matière de poursuite criminelle visant les cartels, y compris en ce qui concerne le truquage d'offres. Les poursuites de la Division antitrust ne représentent qu'une partie du nombre total de poursuites au pays. Par exemple, certains États ont adopté des lois antitrusts qui couvrent le truquage d'offres et, par conséquent, certaines enquêtes ont lieu à l'échelle des États. Les entreprises et les particuliers peuvent également intenter des poursuites privées devant les tribunaux.

Le répondant de la Division antitrust a indiqué que rien n'est fait pour effectuer un suivi du nombre de cas de truquage d'offres, ni pour entreprendre une analyse quantitative détaillée de leurs répercussions sur l'économie. Il croit cependant, selon des renseignements anecdotiques, qu'il y a moins de cas de truquage d'offres qu'auparavant.

Bien que la Division antitrust n'effectue pas d'analyses approfondies, elle surveille certains paramètres. En décembre 2007, la Division antitrust gérait 139 enquêtes entamées par la Chambre des mises en accusation, dont 40 % concernaient des cas potentiels de truquage d'offres, et 60 %, des cas de fixation des prix ou de fraude. Au cours des quatre ou cinq dernières années, en général, il a eu entre 100 et 135 enquêtes entamées par la Chambre des mises en accusation en cours au même moment. L'an dernier, six enquêtes sur des cartels ont été ouvertes et deux ont été classées. Il y a également eu 82 enquêtes préliminaires (plaintes), l'an dernier, dont un grand nombre ont été ouvertes et classées très rapidement.

Ces chiffres illustrent l'objectif de la Division antitrust, qui se concentre sur les cas les plus pernicious. Les cartels sont sa priorité, particulièrement lorsque le gouvernement américain en est la victime. Par conséquent, de 75 à 80 % de ses enquêtes touchent le secteur public.

Une des cibles du truquage d'offres est la reprise des activités en cas de catastrophe. La Division antitrust a collaboré activement avec la Hurricane Katrina Fraud Task Force, ainsi qu'avec la National Procurement Fraud Task Force établie pour gérer des problèmes de reconstruction semblables en Irak. Il s'agit d'exemples de cas où d'importantes sommes ont été consacrées à la reconstruction d'infrastructures essentielles et où, en raison de la situation d'urgence, il est probable que la diligence soit moins grande.

Royaume-Uni

L'Office of Fair Trading (OFT) enquête sur les infractions en matière de cartel, y compris le truquage d'offres. En décembre 2007, la lutte contre les cartels dans le secteur de la construction portait presque exclusivement sur le truquage d'offres, plus précisément sur une affaire d'envergure¹¹. L'affaire a d'abord vu le jour à la suite d'allégations de truquage d'offres formulées par la direction d'un hôpital du East Midlands. Au total, 57 entreprises ont reçu la visite des policiers au cours de la période 2004-2006. Lorsque tous les éléments de preuve ont été rassemblés, il s'est révélé que l'affaire concernait plusieurs milliers de soumissions, plusieurs centaines d'entreprises et des contrats totalisant 3 milliards de livres sterling (environ 6 milliards de dollars canadiens). L'énoncé des objections touchant cette affaire a été publié en avril 2008; il indiquait que 112 entreprises de construction encouraient de graves pénalités en raison de leurs activités alléguées de truquage d'offres¹².

L'OFT a laissé entendre qu'il n'était pas possible de tirer des conclusions pouvant s'appliquer à l'ensemble des secteurs à partir de l'affaire du secteur de la construction. Celui-ci semble particulièrement prédisposé au truquage d'offres du fait qu'une grande partie des contrats sont toujours attribués par voie de soumissions et que les entreprises concurrentes semblent avoir tissé des liens étroits qui facilitent les comportements collusifs. L'OFT préfère instruire les affaires en se fondant sur les éléments de preuve fournis par des personnes ayant présenté une demande d'indulgence ou recueillis par ses enquêteurs. Plus récemment, l'OFT a entrepris des recherches sur certains secteurs afin d'appuyer ses décisions d'ordre stratégique et tactique relativement aux secteurs devant faire l'objet d'enquêtes.

Au moment où nous procédions à la présente étude, l'OFT avait également commandé une étude d'évaluation pour se faire une meilleure idée de l'incidence, sur le secteur de la construction, des activités d'application des dispositions relativement aux cartels. L'objectif de l'évaluation consistait à déterminer l'efficacité des activités de l'OFT contre les cartels dans l'industrie de la

¹¹ À l'heure actuelle, l'organisme antitrust des Pays-Bas enquête également sur une affaire d'ampleur et de portée similaires dans le secteur de la construction.

¹² Communiqué de presse, 2008, *OFT issues statement of objections against 112 construction companies* [OFT publie un énoncé des objections concernant 112 entreprises de construction], document consulté le 21 avril 2008 sur Internet : <<http://www.oft.gov.uk/news/press/today?prid=532634>>.

construction, particulièrement en rapport avec l'incidence des enquêtes antérieures. L'étude indépendante, menée par des consultants externes, devait comprendre un sondage effectué auprès des entreprises de construction et de leurs clients.

Australie

D'après les renseignements que nous avons obtenus au cours d'entrevues avec des représentants de l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), il semble que le truquage d'offres ne fasse pas partie des préoccupations actuelles de la population. L'ACCC ne traite jamais que deux ou trois affaires de truquage d'offres à la fois; ce nombre peu élevé est considéré comme le reflet du climat économique du moment. Au cours des 17 dernières années, les dépenses publiques ont augmenté de manière phénoménale en raison d'une croissance économique sans précédent. Les pénuries de main-d'œuvre ont créé un marché vendeur; du coup, les fournisseurs ont été en mesure d'augmenter leurs prix sans crainte d'être accusés de collusion.

Cette situation est différente de celle d'il y a 10 ou 12 ans, lorsqu'une importante affaire de truquage d'offres dans l'industrie de la construction faisait les manchettes. En réalité, le truquage d'offres s'était produit plus tôt, en 1991-1993, période pendant laquelle l'Australie vivait une petite récession.

Jusqu'à une époque récente, on considérait que les fournisseurs de l'État jouissaient de l'immunité de la Couronne; les cas de truquage d'offres dans le secteur public ne pouvaient donc pas faire l'objet de poursuites. Partant, il s'agissait d'un sujet auquel on accordait peu d'importance. Toutefois, en raison d'une décision récente de la High Court de l'Australie mettant fin au recours à l'immunité de la Couronne, l'ACCC croit que le truquage d'offres pourrait prendre plus d'importance.

Conclusions

Dans le cas des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie, les trois pays visés par l'analyse comparative, on a constaté que, comme au Canada, il y a un manque de données concernant la dimension du problème du truquage d'offres.

Les trois pays comparés ont fait face à d'importants cas de truquage d'offres ou en sont publiquement touchés en ce moment. Toutefois, en raison des facteurs et des contextes différents, il faut faire preuve de prudence au moment d'extrapoler les données et les analyses de cas à la situation canadienne. En fait, les répondants ont mentionné qu'ils se montraient prudents au moment d'extrapoler d'un secteur à l'autre de leur propre pays.

3.3 Méthodes utilisées pour mesurer l'ampleur du problème du truquage d'offres

Question d'évaluation

En l'absence d'estimations, quelles méthodes pourrait-on utiliser pour mesurer l'ampleur du problème du truquage d'offres?

Constatations

D'après la recherche documentaire effectuée, quelques études seulement ont abordé la question de l'ampleur et de l'incidence globales du problème du truquage d'offres. Bien que d'aucuns puissent croire qu'il s'agisse de la plus importante question à poser, il est malaisé d'y répondre puisque, de par sa nature, le truquage d'offres est une activité entourée de secret; aussi les données à ce sujet sont-elles difficiles à obtenir.

Deux méthodes de base, dont chacune s'appuie sur des modèles économétriques, ont été utilisées pour mesurer l'ampleur totale du problème du truquage d'offres.

Méthode descendante

La première méthode est « descendante » et comporte les étapes suivantes.

1. Calculer la taille totale du marché des approvisionnements et des secteurs clés qui le composent.
2. Estimer la proportion du marché faisant intervenir des appels d'offres concurrentiels (et qui est donc visée par les dispositions de l'article 47).
3. Pour chacun des secteurs clés, déterminer la propension à truquer les offres d'après les effets incitatifs et dissuasifs pour les fournisseurs et les acheteurs.
4. Calculer le nombre de marchés dans lesquels les offres ont été truquées en appliquant la propension à la taille du marché.
5. Estimer l'augmentation proportionnelle des prix due aux stratagèmes de truquage d'offres dans chaque secteur, et appliquer le résultat obtenu au nombre de marchés calculé à l'étape 4.
6. Regrouper les résultats de l'étape cinq pour tous les secteurs et calculer le total.

La faiblesse de cette méthode réside dans les lacunes des données nécessaires aux étapes 1 à 3.

Méthode ascendante

La deuxième méthode est « ascendante » et se fonde sur les cas de truquage d'offres qui ont été découverts et analysés. Voici les étapes à suivre dans le cadre de la méthode ascendante.

1. Analyser un cas ou un ensemble de cas s'étant présentés dans un secteur donné pour déterminer la hausse des prix qui s'y est produite.
2. Estimer le taux habituel de détection des cas de truquage d'offres dans le secteur en question.
3. Diviser le résultat obtenu à l'étape 1 (hausse des prix) par le résultat obtenu à l'étape 2 (taux de détection) pour obtenir la hausse de prix totale qu'a provoquée le truquage d'offres dans ce secteur.
4. En supposant que les taux de détection et les hausses de prix sont les mêmes dans tous les secteurs, extrapoler les résultats et les appliquer à l'ensemble du marché des approvisionnements. D'autres analyses ascendantes peuvent également être utilisées pour regrouper les données et les appliquer à l'ensemble du marché des approvisionnements.

D'après l'étude documentaire, la deuxième méthode, fondée sur les cas, semble avoir été développée davantage que la méthode descendante.

Par exemple, en ce qui concerne l'étape 1 de la deuxième méthode, l'analyse documentaire a permis de découvrir un certain nombre d'études dans le cadre desquelles on a tenté de chiffrer le coût des activités des cartels et, dans une mesure beaucoup plus limitée, les coûts liés au truquage d'offres. Des chercheurs (Froeb et coll.¹³) ont estimé qu'un truquage d'offres assez typique faisait augmenter les prix de plus de 20 % pendant quatre ans. Ce résultat correspond à ceux qui ont été obtenus de manière plus générale dans les sondages à grande échelle effectués dans le cadre d'études sur les cartels à propos de l'incidence du truquage d'offres sur les prix.

Dans la plupart des cas, il peut être difficile de quantifier et de prouver (selon la norme applicable en matière criminelle) le préjudice économique découlant effectivement du comportement collusif. Dans de telles situations, on doit se servir des indices pour évaluer l'ampleur du préjudice économique aux fins de la détermination de la peine. L'indice que le Bureau emploie le plus souvent, pour les propositions présentées conjointement par des parties

¹³ « What is the effect of bid-rigging on prices? » [Quelle est l'incidence du truquage d'offres sur les prix?] (Luke M. Froeb, Robert A. Koyak, Gregory J. Werden, *Economics Letters*, volume 42, 1993).

Hard Core Cartels - Harm and Effective Sanctions [Grands cartels – préjudices et sanctions efficaces] (OCDE, synthèse, mai 2002).

D'après des études récentes portant sur les prix excessifs dans des affaires de cartels, fondées sur l'examen d'un grand nombre de cartels, la majoration moyenne estimée avoisine les 20 à 30 %; la majoration des prix est plus importante pour les cartels internationaux que pour les cartels intérieurs.

« Cartel overcharges : Survey and Meta-Analysis » [Cartels et prix excessifs : sondage et méta-analyse] (John M. Connor, Yuliya Bolotova, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 24, N° 6, novembre 2006). Estimations des coûts supplémentaires imposés par les cartels selon un sondage à grande échelle. La valeur moyenne des coûts supplémentaires est de 29 % supérieure au prix concurrentiel de référence et leur valeur médiane est de 19 %. Il a été déterminé que les cartels internationaux imposaient des coûts supplémentaires de 14 points de pourcentage supérieurs à ceux des cartels intérieurs. Le niveau des coûts supplémentaires augmentait de 4 points de pourcentage chaque cinq ans d'activité du cartel. Le pourcentage des coûts supplémentaires était inférieur sur les territoires où les lois antitrust étaient appliquées avec vigueur.

ayant plaidé coupable à une infraction en matière de cartel, est le volume de commerce au Canada qui est touché par l'activité en cause, multiplié par un facteur de « coûts supplémentaires ».

Volume de commerce touché – Pour chaque participant au cartel, on calcule la valeur des opérations au Canada qui est touché en regroupant la valeur des ventes du produit dudit participant qui a fait l'objet de l'entente anticoncurrentielle pendant la période au cours de laquelle il a participé à l'infraction. Il peut y avoir des situations où au moins une partie n'a pas participé directement au marché dans le cadre de l'entente collusoire, notamment lorsqu'une partie au cartel a convenu de ne pas entrer sur le marché ou de ne pas présenter de soumission en réponse à un appel d'offres; en pareil cas, on utilisera la valeur des opérations des autres participants au cartel comme fondement pour calculer le préjudice économique découlant de la conduite illégale. Dans la plupart des cas, il suffit d'inclure les ventes directes au Canada pour déterminer le volume de commerce. Cependant, il est parfois utile d'inclure les ventes indirectes afin de connaître l'ampleur véritable des répercussions de l'infraction au Canada.

Coûts supplémentaires – Selon de nombreuses études, les « coûts supplémentaires » découlant des activités collusoires atteindraient au moins 10 %. Cependant, tel qu'il est mentionné plus haut, ce pourcentage ne couvre vraisemblablement pas la totalité du préjudice découlant ou pouvant découler d'un cartel. Lorsqu'il évalue le préjudice, le Bureau tient également compte des effets qualitatifs d'un cartel, comme l'exclusion des consommateurs du marché par suite de la majoration des prix, c'est-à-dire la perte sèche, et l'effet néfaste général des cartels sur l'économie canadienne. C'est pourquoi le Bureau utilise un pourcentage de 20 % du volume de commerce touché comme indice du préjudice économique.

En ce qui concerne l'étape 2 de la deuxième méthode, Connor et coll.¹⁴ ont souligné qu'en 1986, le procureur général adjoint de la division antitrust, ██████████, avait convenu que les agents d'exécution n'avaient détecté que 10 % de l'ensemble des cartels. D'autres spécialistes américains et européens ont suggéré que les taux de détection pouvaient aller de 10 à 33 %. Il est probable que l'estimation de M. ██████████ soit dépassée compte tenu du fait que le programme d'amnistie mis en place aux États-Unis a sûrement permis de hausser le taux de détection de 1986. Toutefois, d'après les auteurs de l'étude, rien ne permet de contredire l'estimation de 33 %. Il reste à déterminer si ces pourcentages peuvent s'appliquer au truquage d'offres.

Une fois les étapes 1 et 2 réglées, on passe à l'étape 3, qui ne suppose qu'un simple calcul. Toutefois, l'étape 4 représente un important défi. Des lacunes sur le plan des données et de la recherche empêchent d'extrapoler les résultats pour les appliquer à l'ensemble du marché des approvisionnements ou de simplement regrouper les estimations sectorielles pour illustrer la situation de l'ensemble du marché.

¹⁴ « The size of cartel overcharges: Implications for U.S. and EU fining policies » [Ampleur des coûts supplémentaires entraînés par les cartels : Incidence sur les politiques des États-Unis et de la Communauté européenne en matière de sanctions], (John M. Connor et Robert H. Lande, *The Antitrust Bulletin*, vol. 51, n° 4, hiver 2006).

Méthode axée sur le risque

Les difficultés liées à l'application des deux méthodes de base semblent avoir mené à la recherche d'une troisième méthode mettant davantage l'accent sur l'anticipation et la prévision des situations où les risques de truquage d'offres sont les plus élevés, plutôt que sur les façons d'évaluer son ampleur totale.

Du point de vue d'un organisme antitrust, il se peut que cette troisième méthode soit la plus pragmatique, étant donné qu'elle permet de cibler les efforts susceptibles d'être les plus fructueux pour réduire la probabilité de truquage d'offres, tout d'abord, puis pour cerner les cas et intervenir au besoin.

Au cours des entrevues, les acheteurs et les fournisseurs ont sans hésiter signalé les situations à risque élevé :

- lorsque le nombre de fournisseurs est peu élevé et que peu de caractéristiques les distinguent les uns des autres;
- lorsqu'une relation à long terme avec un acheteur n'est pas importante ou moins importante que celle entretenue avec d'autres fournisseurs (p. ex. dans certains types de travaux axés sur les projets);
- lorsque l'urgence d'agir risque de diminuer la diligence et la surveillance.

Le risque comporte deux dimensions importantes : la probabilité que le risque se concrétise et son incidence en cas de concrétisation. La gestion du risque se fonde sur des choix quant à la façon d'atténuer la probabilité ou l'incidence du risque. Pour gérer le risque, on peut choisir soit de ne rien faire¹⁵, soit de mettre en œuvre diverses mesures, conformément au continuum d'observation de la loi (voir la section 2.5).

Tant l'OFT que l'ACCC ont indiqué être en train d'élaborer une méthode axée sur le risque permettant de cerner les secteurs visés. Par exemple, une étude de l'OFT expose une méthode pour cerner les secteurs susceptibles de soulever des préoccupations en matière de concurrence¹⁶; voici les indicateurs suggérés pour cerner ces secteurs-cibles :

- la part de l'offre d'origine intérieure acquise par le secteur public
- la question de savoir s'il s'agit d'un secteur centralisé
- le niveau de concentration du marché des fournisseurs et la tendance en la matière
- le taux de roulement des fournisseurs
- l'ouverture à l'importation

¹⁵ Par exemple, lorsqu'il s'agit d'une violation purement technique de l'article 47 dans le cadre d'un marché de faible valeur et n'ayant eu aucune incidence sur l'attribution finale.

¹⁶ *Assessing the impact of public sector procurement on competition – Summary* [Évaluation de l'incidence de l'approvisionnement du secteur public sur la concurrence – Sommaire] (Office of Fair Trading, septembre 2004).

- la croissance du marché, particulièrement la croissance de la demande résiduelle (qui comprend la demande et les exportations du secteur privé)
- divers indicateurs d'obstacles à l'accès au marché sans lien avec l'approvisionnement.

L'étude de l'OFT a permis de cerner neuf secteurs susceptibles d'être préoccupants en matière de concurrence et devant faire l'objet d'un examen plus poussé. Voici les neuf secteurs en question :

- égouts, enlèvement des ordures et services sanitaires
- fabrication d'armes et de munitions
- services de santé humaine
- construction et réparation navales
- fabrication de produits pharmaceutiques, de produits chimiques médicaux et de produits phytopharmaceutiques
- fabrication de ciment et d'enduit à la chaux
- préparation de chantiers
- construction et ouvrages de génie civil (en tout ou en partie)
- fabrication de machines de bureau et d'ordinateurs

Ce type de méthode a également été examiné dans la documentation, même si, une fois de plus, il ne s'agissait que des cartels en général. Par exemple, M. Harrington¹⁷ décrit une méthode d'examen minutieux des industries et des secteurs visant à cerner les situations favorables aux cartels et les comportements qui pourraient être adoptés pour détecter les cartels. Là encore, l'application au truquage d'offres en général des méthodes et des constatations de ces chercheurs devrait être validée.

Conclusions

Il existe des méthodes pour mesurer l'ampleur du problème du truquage d'offres, mais elles n'ont pas été complètement développées ni éprouvées dans le contexte canadien. L'une des méthodes est « descendante », c'est-à-dire que l'on analyse le marché des approvisionnements pour tenter d'estimer l'ampleur et les conséquences du truquage d'offres. L'autre méthode est « ascendante » et consiste à étudier un ou quelques cas de truquage d'offres pour en analyser les répercussions et estimer le taux de détection; ces résultats sont ensuite extrapolés pour être appliqués à l'ensemble du marché des approvisionnements. La réussite de l'une ou l'autre de ces méthodes dépend de la capacité de combler les lacunes des données clés, ce qui n'est peut-être pas possible.

Une méthode « axée sur le risque », permettant de cerner les secteurs et les situations où les risques de truquage d'offres sont les plus élevés (en termes de probabilité et de répercussions),

¹⁷ *Corporate Leniency Programs and the Role of the Antitrust Authority in Detecting Collusion* [Programmes de clémence des entreprises et rôle des autorités antitrust en matière de détection de la collusion] (Joseph E. Harrington Jr., John Hopkins University, 31 janvier 2006), et *Antitrust Enforcement* [Application des lois antitrust] (Joseph E. Harrington Jr., John Hopkins University, 29 septembre 2005).

pourrait constituer une méthode plus pragmatique pour un organisme antitrust. C'est ce type de méthode que mettent actuellement au point l'OFT et l'ACCC.

Recommandation

À court et à moyen terme, le Bureau doit mettre davantage l'accent sur la promotion en effectuant des recherches à l'appui de ses activités de lutte contre le truquage d'offres. Ces recherches devraient avoir pour objectif l'élaboration d'une base de données permettant de cibler, selon une méthode axée sur le risque, les secteurs et les situations les plus susceptibles de donner lieu au truquage d'offres. La possibilité de s'adjoindre des partenaires de recherche devrait être envisagée.

3.4 Avantages nets du processus d'appel d'offres concurrentiel

Question d'évaluation

Par rapport à un modèle d'attribution de contrats à un fournisseur unique, quels sont les avantages nets du processus d'appel d'offres concurrentiel¹⁸?

Constatations

Les personnes interrogées du secteur public comme du secteur privé ont indiqué que, dans de nombreux cas, le processus concurrentiel compte certains avantages :

- un meilleur prix et une qualité et un service supérieurs;
- un accroissement de l'innovation;
- une réduction de la dépendance à un ou quelques fournisseurs.

De surcroît, les acheteurs du secteur public ont mentionné qu'ils considéreraient qu'en raison de sa plus grande transparence, le processus d'appel d'offres concurrentiel correspondait mieux à leur secteur.

Toutefois, on a laissé entendre que, dans la pratique, de nombreux facteurs doivent être pris en considération pour choisir le meilleur modèle de sélection d'un fournisseur. En outre, il a été souligné que la question d'évaluation semblait subjective puisqu'elle présentait le modèle concurrentiel comme un point de départ idéal. Il faudrait plutôt présenter d'emblée toutes les options qui s'offrent pour la sélection de fournisseurs et tenir compte de chacune d'elles dans les décisions visant à déterminer la meilleure approche en matière d'approvisionnement.

Voici certains des facteurs qui ont une incidence sur l'évaluation et le choix de la meilleure solution :

¹⁸ Les efforts déployés par le Bureau pour lutter contre le truquage d'offres se concentrent, par définition, sur les situations faisant intervenir un processus de soumission ou d'appel d'offres.

- toute directive politique ou publique dictant l'utilisation de diverses solutions (p. ex. une politique fixant des seuils en ce qui concerne le nombre de marchés à conclure par voie concurrentielle par rapport aux marchés à fournisseur unique);
- la nature de l'approvisionnement (p. ex. une marchandise, un service bien déterminé ou un produit moins bien déterminé);
- les avantages (prix, innovation) associés à chaque solution dans chaque cas;
- les coûts de processus associés à chaque solution (en argent et en temps). Le coût des processus concurrentiels peut prendre une importance disproportionnée, particulièrement dans le cas de marchés de faible valeur;
- les pratiques de l'organisation en matière d'approvisionnement (p. ex. l'attribution du contrat au soumissionnaire ayant présenté l'offre la moins élevée, la restriction de l'étendue géographique de l'appel d'offres, etc.);
- La volonté de l'acheteur d'établir une relation à long terme avec le fournisseur.

Ainsi, le processus d'appel d'offres concurrentiel n'est pas toujours le meilleur modèle de sélection d'un fournisseur.

Cette évaluation est corroborée par la documentation. Dans le cadre d'un examen de la documentation sur l'approvisionnement dans le secteur de la défense, Washington¹⁹ a constaté que les achats effectués en régime de concurrence ne permettaient pas toujours d'effectuer des économies, et il est d'avis que les décideurs devraient effectuer une analyse coûts-avantages pour déterminer si la voie concurrentielle se traduirait par des économies avant de s'engager dans cette voie. Tadelis et Bajari²⁰ ont avancé que le processus d'appel d'offres était le modèle à privilégier lorsque des exigences simples ou moyennement complexes, des coûts modérés et de nombreux concurrents potentiels étaient en jeu.

Conclusions

Le choix du meilleur modèle d'approvisionnement dépend de nombreux facteurs, notamment les orientations stratégiques et politiques du gouvernement et de divers coûts et avantages. Il n'est pas toujours justifié de cultiver un préjugé favorable à l'égard des modèles d'approvisionnement concurrentiels en les considérant comme point de départ idéal d'un choix judicieux. Par exemple, dans les cas d'approvisionnement comportant des exigences relativement simples que l'on peut exposer à un coût raisonnable dans un document d'appel d'offres, et lorsque de nombreux concurrents potentiels sont en lice, les processus d'appel d'offres concurrentiels s'imposent. Dans d'autres cas, il est préférable d'opter pour un autre modèle d'approvisionnement.

¹⁹ « A review of the literature: Competition versus Sole-Source Procurement » [Une analyse documentaire : Approvisionnements concurrentiels et non concurrentiels] (William N. Washington, *Acquisition Review Quarterly*, printemps 1997).

²⁰ *Incentives and Award Procedures: Competitive Tendering versus Negotiations in Procurement* [Motivations et procédures d'attribution : Soumission, appels d'offres concurrentiels et négociations en matière d'approvisionnement] (Steve Tadelis, Patrick Bajari, janvier 2006).

3.5 Le trucage d'offres – motivations et freins

Question d'évaluation

Quels sont les effets incitatifs et dissuasifs sur les particuliers ou les entreprises relativement au trucage d'offres?

Constatations

Effets incitatifs

Les répondants de tous les groupes d'intervenants, du Bureau de la concurrence ou de l'extérieur, ont fourni des réponses semblables à cette question. Ils ont laissé entendre que la première motivation au trucage d'offres, pour les entreprises et les particuliers, est la recherche du gain, qui l'emporte sur les pénalités financières et autres qui peuvent leur être imposées en cas de détection.

Au-delà de l'argent, les motivations comprennent les suivantes :

- volonté d'assurer la stabilité de leurs activités en contrôlant mieux le marché;
- « faire partie du club » et « continuer de faire des affaires de la façon dont nous l'avons toujours fait »;
- les fournisseurs doivent quelquefois soumissionner pour demeurer sur la liste des fournisseurs admissibles, même s'ils n'ont pas la capacité ou les ressources nécessaires pour réaliser les travaux visés par un appel d'offres donné.

Bien que l'on doive se montrer prudent au moment d'appliquer ces conclusions directement à la situation canadienne, dans son examen de la collusion dans l'industrie de la construction aux Pays-Bas, Dorée²¹ a également montré des situations qui peuvent encourager les entreprises et les particuliers à truquer des offres. Plus particulièrement, la perception des risques a été cernée en tant qu'incitation à la collusion. Si les entreprises estiment devoir faire face à des risques élevés semblables qu'elles peuvent réduire en prenant des mesures collectives, elles ressentent le besoin de discuter du risque, de se regrouper et d'agir de manière coordonnée. De plus, l'insatisfaction des acheteurs à l'égard du rendement peut pousser les entreprises à se voir comme des compagnons liés par le sort, et cet esprit de familiarité peut mener à la collusion.

Pour ceux qui participent à un trucage d'offres, la collusion aide à stabiliser la charge de travail et à réduire l'incertitude liée aux fluctuations de celle-ci. Les entreprises étaient également moins vulnérables aux prix d'éviction. Essentiellement, du point de vue du fournisseur, la collusion crée un environnement d'affaires plus prévisible et plus stable.

²¹ « Collusion in the Dutch construction industry: an industrial organization perspective », A.G. Dorée, *Building Research & Information*, 32(2), mars-avril 2004.

Effets dissuasifs

Au cours des entrevues, tous les répondants ont signalé les principaux freins au truquage suivants :

- ce processus est illégal et contraire aux valeurs de l'entreprise;
- les répercussions, s'ils se font prendre, comprennent des amendes, peut-être même une peine d'emprisonnement, la détérioration de la relation avec les acheteurs (y compris l'exclusion possible des possibilités ultérieures de soumissions) et la perte de réputation sur le marché;
- le coût de la mise au point et de la gestion d'un stratagème de truquage d'offres pour les participants;
- le risque inhérent à la collaboration avec des particuliers prêts à enfreindre la loi.

L'expérience des pays de comparaison allait dans le même sens. Une enquête sur les entreprises du Royaume-Uni, menée par l'OFT²², a montré que la volonté de se conformer était motivée par les facteurs suivants (par ordre d'importance) :

- sanctions pénales
- exclusion des directeurs
- publicité négative
- amendes
- actions en dommages intentées par une partie privée

Le département de la Justice des États-Unis a fait état d'effets dissuasifs semblables au truquage d'offres, dont la peur de se faire prendre, d'aller en prison et d'être exclu des marchés futurs.

Prise de décisions

En général, les répondants de tous les groupes interviewés estimaient que les auteurs des infractions savaient qu'ils avaient tort de participer à un truquage d'offres, et que la décision de le faire était une décision d'affaires dont ils avaient bien pesé les pour et les contre. En d'autres mots, on juge que les motivations l'emportent sur les effets dissuasifs.

Les répondants ont également mentionné que le poids des effets incitatifs et dissuasifs et, par conséquent, des avantages nets attendus du truquage d'offres varient selon la situation.

- Dans une économie prospère, lorsque le marché favorise les fournisseurs, les gains découlant du truquage d'offres peuvent avoir moins d'effets incitatifs, puisque les

²² *The deterrent effect of competition enforcement by the OFT* (Bureau britannique de la concurrence, novembre 2007).

fournisseurs établissent déjà des prix élevés²³. Au contraire, en période de récession, la motivation à faire plus d'argent et à mieux contrôler le marché peut être plus forte.

- Dans le cas d'un projet ponctuel important, la relation à long terme avec l'acheteur peut ne pas être aussi importante et, si le contrevenant se fait prendre, les répercussions (par exemple l'exclusion des appels d'offres ultérieurs) sont donc moins fortes.
- Si les pénalités ne sont pas importantes, le risque d'être pris est considéré comme moins important.

Conclusions

Les effets incitatifs et dissuasifs liés au truquage d'offres par les vendeurs et fournisseurs sont relativement clairs. Les motivations comprennent en général des gains monétaires réels ou perçus ou une plus grande certitude quant aux sources de revenus ultérieures. Les freins sont en général les sanctions pénales et d'autres aspects connexes dont les répercussions sont importantes, même dans les cas où la probabilité de détection est faible, sur le plan des peines d'emprisonnement, de la perte de réputation et de la perte de possibilités d'affaires.

Le fournisseur fait une évaluation implicite de ces facteurs et des solutions de rechange à court et à long terme. Leur poids peut varier selon les circonstances, notamment en fonction de l'évolution du climat économique ou du mode de traitement de ces cas par les tribunaux. Par conséquent, les décisions peuvent également varier au fil du temps.

La majorité des contrevenants semblent participer aux stratagèmes de truquage d'offres de façon délibérée plutôt qu'accidentelle. Par conséquent, on doit faire comprendre aux particuliers et aux entreprises qui envisagent de truquer des offres ou qui le font déjà qu'en plus d'être criminel et contraire à l'éthique, ce procédé constitue une pratique d'affaires perdante à court comme à long terme.

3.6 Incitations et contre-incitations à détecter et à contrer le truquage d'offres

Question d'évaluation

Pour les organismes de secteurs divers (p. ex. la construction, la santé) utilisant les processus d'appel d'offres ou d'approvisionnement, quelles sont les éléments incitatifs ou dissuasifs en fonction desquels ils décident ou non de :

- cerner le truquage d'offres;
- prendre des mesures efficaces pour prévenir le truquage d'offres;
- contrer les stratagèmes soupçonnés ou réels de truquage d'offres (incluant les processus publics et privés, échelons décisionnels, demandes de conception d'appels d'offres et mise en œuvre de politiques et de programmes, les perceptions, etc.);

²³ En comparaison, dans une économie prospère, au moins dans le secteur privé, la motivation à déceler les offres truquées peut être moindre, puisque le but ultime est de continuer à faire des affaires.

Le secteur public comprend les divers ordres de gouvernement (fédéral, provincial et municipal), les universités, les écoles et les hôpitaux. Le secteur privé comprend tout ce qui ne relève pas du secteur public.

Constatations

Effets incitatifs

Les répondants de tous les groupes, du Bureau de la concurrence et de l'extérieur, ont formulé des réponses plutôt uniformes à cette question. Ils ont indiqué que, pour les acheteurs, les principales motivations à détecter, à prévenir et à contrer le truquage d'offres au moyen de leurs processus d'appel d'offres et d'approvisionnement sont les suivantes :

- le truquage d'offres est illégal et les organismes ont l'obligation d'y mettre fin compte tenu de leurs responsabilités fiduciaires envers les actionnaires et les intervenants;
- Économies financières (selon les recherches, le truquage d'offres fait monter les prix);
- Maintien de la réputation de l'acheteur;
- Maintien de la réputation de l'entreprise en tant qu'organisme fournisseur sur le marché;
- Crainte d'une vérification éventuelle.

Les répondants estimaient également que, en général, les organismes du secteur public peuvent être perçus comme des cibles particulièrement vulnérables en raison de leur nature bureaucratique et de l'importance moindre qu'ils accordent aux résultats finals, ceci devrait constituer une motivation supplémentaire à faire preuve de diligence.

Effets dissuasifs

Les effets dissuasifs soulignés par les répondants comprennent les suivants :

- temps et coût requis pour la détection et le suivi;
- répercussions sur la délivrance de contrats et la fourniture d'articles essentiels;
- embarras lié au fait d'avoir été victime;
- préjudice causé à la relation de l'organisme avec les fournisseurs.

Il a également été mentionné que le temps et le coût requis pour assurer la détection et le suivi augmenteraient. Du point de vue de l'acheteur, l'approvisionnement ne se fait pas d'un seul bloc; il suppose au contraire de nombreux agents d'approvisionnement, qui sont de plus en plus souvent uniquement responsables de leur volet précis du processus d'approvisionnement, qui comporte de nombreuses étapes. On s'attend à ce que les agents soient des spécialistes du processus, plutôt que des spécialistes d'un secteur d'approvisionnement donné. Ainsi, les agents d'approvisionnement se concentrent sur les transactions individuelles et ont donc une capacité limitée de détecter les stratagèmes de truquage d'offres au fil du temps.

L'examen de la documentation aussi a fait ressortir des effets dissuasifs et des obstacles semblables. Par exemple, Haberbusch²⁴ signale ce qui suit.

- Le prix soumissionné dépend d'un certain nombre de facteurs, comme les coûts de la main-d'œuvre, le coût du matériel, le recours à des sous-traitants et les caractéristiques de l'entreprise, ce qui fait qu'il est très difficile de cerner les offres truquées.
- Dans certains organismes, il y a un taux élevé de roulement des agents d'approvisionnement. Nombre d'entre eux sont donc peu familiers avec les produits ou services qu'ils achètent et sont donc moins en mesure de déterminer si les prix sont raisonnables.
- Pour les agents d'approvisionnement, il n'y a pas d'incitatif commercial à réduire les coûts.
- Les agents subissent souvent une pression subtile visant l'adjudication du contrat, même si certains éléments indiquent que le processus a été compromis.
- Il faut beaucoup de temps pour confirmer les soupçons de collusion, et il est généralement nécessaire de conclure le processus d'approvisionnement aussi rapidement que possible.
- Un acheteur qui a des soupçons n'a pas la souplesse nécessaire pour négocier, trouver un autre soumissionnaire ou vérifier ses soupçons.

Prise de décisions

Les répondants des organismes d'approvisionnement ont mentionné que le personnel chargé de l'approvisionnement intervenait de façon plus proactive en cas de stratagèmes soupçonnés ou réels de truquage d'offres, lorsqu'il a le soutien de la haute direction et qu'un processus d'escalade existe. Dans cette situation, les décisions des entreprises et les décisions individuelles sont en harmonie et l'incertitude est réduite.

L'analyse des pays de comparaison a révélé que les États-Unis ont reconnu que leurs agents d'approvisionnement avaient des préoccupations semblables et ont tenté de les régler²⁵.

²⁴ « Limiting the government's exposure to bid rigging schemes: a critical look at the sealed bidding regime », Kara L. Haberbusch, *Public Contract Law Journal*, automne 2000.

²⁵ *Price Fixing and Bid Rigging - They Happen: What they are and what to look for* (Département de la Justice, septembre 2000). Ce document d'information sur les activités antitrust à l'intention des professionnels de l'approvisionnement vise à garantir aux acheteurs qui envisagent de signaler une infraction aux lois antitrust que l'Antitrust Division apprécie les plaintes des citoyens et y donne suite. Ce document répond à diverses préoccupations, notamment « ce n'est qu'un doute », « je ne veux pas causer de problème à quiconque » et « je ne veux pas être identifié ».

Conclusions

Les incitations et les contre-incitations des acheteurs sont complémentaires à celles des fournisseurs (voir la section 3.5).

Les motivations et les freins des organismes d'approvisionnement à cerner, à prévenir et à contrer le truquage d'offres sont relativement clairs. L'organisme prend une décision qui vise à contrebalancer, entre autres choses, le coût de cerner et de contrer les offres truquées, d'un côté et, de l'autre côté, les pertes financières et la perte de réputation découlant du défaut de prendre des mesures appropriées pour lutter contre le truquage d'offres.

Certains facteurs touchent autant les acheteurs que les fournisseurs, notamment l'évolution du climat économique, la culture organisationnelle ou l'attention suscitée par les affaires devant les tribunaux.

Par conséquent, il faut convaincre les organismes qui envisagent d'avoir recours à des processus d'appels d'offres et d'approvisionnement pour cerner, prévenir et contrer les stratagèmes de truquage d'offres non seulement que ce procédé est répréhensible et criminel, mais également qu'ils ont un rôle à jouer pour le combattre. Ces organismes doivent également être amenés à comprendre que le truquage d'offres est une solution d'affaires qui peut leur nuire, à court et à long terme.

3.7 Rôles des différents acteurs, chevauchements et doubles emplois

Questions d'évaluation

Quel est le rôle du gouvernement fédéral (en tant que décideur), du Bureau de la concurrence et d'autres intervenants et partenaires clés (p. ex. bureaux d'approvisionnement du secteur public et privé, y compris Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)) dans le règlement de ce problème?

Y a-t-il chevauchement ou double emploi des efforts?

Constatations

Le rôle stratégique du gouvernement fédéral dans la lutte contre le truquage d'offres est exposé par la Loi. Dans les entrevues, on s'entendait pour dire que le gouvernement fédéral devait continuer à jouer ce rôle. De plus, aucun répondant n'a laissé entendre que le problème du truquage d'offres devrait être laissé de côté, même chez ceux qui n'ont aucune expérience de ces situations ou qui pensent qu'il s'agit d'un problème peu fréquent.

Les répondants de tous les groupes ont exprimé leur soutien à l'égard du rôle clé que continue de jouer le Bureau en matière de lutte contre le truquage d'offres par ses activités de promotion et

de sensibilisation et aussi par ses activités liées à la conformité et à l'application de la loi, et ont dit s'attendre à ce que ce rôle soit manifeste à l'échelle régionale. De plus, ils jugeaient que les efforts déployés par le Bureau et d'autres parties dans ce domaine avaient tendance à se compléter plutôt qu'à se chevaucher.

Rôles à l'égard de la conformité – Processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral

Au sein du gouvernement fédéral, le centre stratégique d'approvisionnement est la Direction de la politique sur les acquisitions et la gestion de projets (DPAGP) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Les politiques et les règlements sont appliqués par TPSGC (le fournisseur de services commun aux ministères et à de nombreux organismes gouvernementaux) ainsi que par les organismes de gestion du matériel de certains ministères. Les lois, politiques et procédures applicables comprennent la *Loi fédérale sur la responsabilité*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Politique sur les marchés*, le *Code de conduite pour l'approvisionnement* et le *Guide des approvisionnements*.

Le SCT joue le rôle de principal soutien des responsabilités du Conseil du Trésor relativement à la *Politique sur les marchés* du gouvernement. Son rôle comprend l'élaboration et l'orientation de politiques en matière de contrats et le développement des capacités. Sur le plan stratégique, l'un des objectifs principaux consiste à mettre en pratique la *Loi fédérale sur la responsabilité* au moyen des règlements et des politiques. Cela comprend les révisions à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les discussions avec les répondants du gouvernement fédéral donnent à penser que les règlements et les politiques exigeront que les soumissionnaires fassent des déclarations précises concernant la collusion, dans certaines situations, tandis que dans d'autres cas, le sujet est traité de façon implicite au moment de la présentation d'une soumission.

Guide des approvisionnements

Chapitre 7 – Achats en régime de concurrence

Collusion/fraude et truquage des soumissions

7D.430 (1994-06-23) L'agent de négociation des contrats doit informer les Services juridiques et le directeur lorsque l'on soupçonne des activités de truquage des soumissions, de collusion ou de fraude. Les Services juridiques collaboreront aux discussions ultérieures avec le Bureau de la politique de la concurrence, conformément à la *Loi sur la concurrence*.

En septembre 2007, TPSGC a affiché sur son site Web le *Code de conduite pour l'approvisionnement*. Le *Code* souligne les responsabilités du fournisseur et traite de la collusion dans le cadre du processus de soumission. La *Loi sur la concurrence* est citée dans le *Code* sous la rubrique Principales lois et politiques. Le *Code* sera modifié lorsque de nouveaux règlements seront mis en œuvre en vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

Le *Guide des approvisionnements* de TPSGC (la « bible » de l'approvisionnement) oriente les agents qui doivent traiter des cas potentiels de truquage d'offres. Ce document donne également un certain nombre d'exemples d'activités possibles de truquage d'offres. Le manuel, daté de 1994, fait mention du Bureau de la politique de la concurrence, ce qui donne à penser qu'une mise à jour s'impose.

Selon la majorité des répondants représentant le gouvernement fédéral, si le truquage d'offres n'est pas une question prioritaire, c'est en raison de la rareté des cas qu'ils ont décelés. Ils jugent que les mécanismes actuels en place sont suffisants pour exécuter leurs rôles. Toutefois, ils ont souligné que, si le truquage d'offres s'avérait un problème important, une directive stratégique pangouvernementale pourrait être adoptée à l'intention de tous les responsables de l'approvisionnement. De plus, il a été avancé que c'est au Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des marchés qu'il revient de mettre l'accent sur ce problème.

Par ailleurs, d'autres représentant le gouvernement fédéral ou ayant déjà travaillé au gouvernement fédéral ont laissé entendre que les mécanismes actuels, comme le Code de conduite et l'orientation fournie dans le Guide des approvisionnements, ou encore une orientation stratégique pangouvernementale, auraient des répercussions limitées. Selon eux, le véritable problème réside dans le fait que les agents d'approvisionnement du gouvernement fédéral n'ont pas les outils nécessaires pour détecter le truquage d'offres et que les acheteurs n'ont pas une grande motivation, sur les plans organisationnel, financier ou autres à examiner davantage cette question.

Rôles à l'égard de la conformité – Autres intervenants

Les répondants ont laissé entendre que d'autres organismes aussi jouent des rôles clés pour favoriser la conformité.

Les services d'approvisionnement des entreprises du secteur privé et les organismes publics (par exemple les fournisseurs de soins de santé) mettent en place des politiques et des procédures d'approvisionnement qu'ils estiment pouvoir faire obstacle aux activités collusoires. Ils forment également leur personnel chargé de l'approvisionnement dans l'application de ces politiques et procédures, et effectuent des vérifications.

Les organismes du secteur privé²⁶ ont adopté des codes de conformité et de responsabilité organisationnels qui traitent des relations avec les fournisseurs et des conduites illégales et contraires à l'éthique. Ces codes sont fréquemment élaborés avec l'aide de bureaux d'avocats du secteur privé spécialisés en droit des affaires. Dans certains cas, les employés doivent être informés de ces codes et y adhérer. Les bureaux d'avocats organisent souvent des séances d'information sur la conformité des entreprises à l'intention de leurs clients. Les séances peuvent porter sur la question du truquage d'offres.

Les associations d'affaires peuvent également jouer un rôle actif. Par exemple, l'Association canadienne de la construction²⁷ vise à soutenir et à promouvoir des normes commerciales

²⁶ Une recherche dans Google et un examen subséquent des sites Web a montré que l'énoncé d'entreprises telles qu'Enbridge, IBM, Nortel, Suncor et CN font mention de la collusion. Cette recherche visait à fournir des données illustratives plutôt qu'exhaustives.

²⁷ Des renseignements sur le Programme de certification du Sceau d'or et les documents contractuels sont accessibles à l'adresse suivante : www.cca-acc.com.

éthiques dans l'industrie de la construction (non résidentielle) en élaborant des guides normalisés de l'industrie et des documents contractuels. Elle parraine le programme de certification du Sceau d'or pour un certain nombre de groupes professionnels. De plus, son plan stratégique actuel vise l'élaboration d'un code de conduite pour elle-même et pour les entreprises membres. Ces codes de conduite portent généralement sur tout un éventail de questions, y compris les actes illégaux. Toutefois, leur application est souvent volontaire et ils ne prévoient pas de solides mécanismes d'application ou de sanctions dans les cas d'infractions.

Rôles en matière de sensibilisation et d'éducation

Le Bureau de la concurrence, par le truchement des exposés de sensibilisation présentés par la DGAC dans la RCN et dans d'autres régions, joue un rôle important dans l'augmentation de la sensibilisation. Comme le montre la liste des publics qui ont assisté aux exposés de sensibilisation présentés au cours des 30 derniers mois, le Bureau a touché nombre d'organismes responsables de la conformité.

D'autres organismes jouent également des rôles actifs relativement à l'augmentation de la sensibilisation et à l'éducation. Les organismes qui invitent le Bureau à présenter un exposé de sensibilisation ou qui acceptent d'offrir ces exposés lorsque le Bureau le propose reconnaissent bien évidemment l'enjeu et sont reconnaissantes de l'aide fournie à cet égard.

Les associations professionnelles fournissent une formation et une certification aux professionnels de l'approvisionnement. Bien souvent, leurs programmes comportent un volet sur le droit des contrats²⁸. Comme le montre l'étude de cas sur l'éducation et la sensibilisation, la Purchasing Management Association of Canada (PMAC), l'Institut de la gestion du matériel (IGM) et le Construction Institute offrent des programmes de perfectionnement professionnel comportant, ou pouvant comporter, des volets sur le truquage d'offres. Un bureau régional a déjà profité d'un programme de sensibilisation offert par la PMAC, et un exposé a été présenté au cours de la dernière réunion nationale annuelle de l'IGM.

Les associations professionnelles comme la PMAC, l'IGM et le Conseil canadien des marchés publics ainsi que les associations d'affaires nationales comme la Chambre de commerce du Canada mènent des activités de sensibilisation dans le cadre de leurs conférences nationales et régionales et par le truchement de leurs communications imprimées et électroniques (sites Web, magazines, bulletins, etc.) à l'intention de leurs membres. Une fois encore, il semble possible de tirer profit de ces voies de communication pour diffuser des messages de sensibilisation à la lutte contre le truquage d'offres.

²⁸ Un répertoire des programmes de formation et de certification se trouve sur le site Web du Conseil canadien sectoriel de la chaîne d'approvisionnement. Ce *Répertoire des programmes d'enseignement et de formation* comprend les programmes de formation sur la chaîne d'approvisionnement (qui comprend les achats) offerts par les collèges et les universités ainsi que par les associations. Le répertoire est accessible à l'adresse suivante : www.supplychaincanada.org/user_files/Compendium_website_French.pdf.

Les universités, les collèges et les instituts offrent, dans le cadre de leurs programmes de formation aux affaires, au droit, aux professions et aux métiers, des cours qui traitent de contrats et de l'éthique. Par exemple, un bureau régional a travaillé avec le British Columbia Institute of Technology à l'élaboration de la partie sur le truquage d'offres de son programme de certificat d'enquêteur judiciaire (option étude des crimes économiques)²⁹. Un autre bureau régional, dans le cadre des activités de sensibilisation, présente un module sur la lutte contre le truquage d'offres dans le cadre du cours d'éthique offert par le Construction Institute³⁰. Il serait possible de mieux tirer parti de ces relations et d'en nouer d'autres avec des établissements d'enseignement.

Conclusions

Le rôle des acheteurs, des fournisseurs, du Bureau de la concurrence et des autres intervenants dans la lutte contre le truquage d'offres semble relativement clair pour chaque partie. Leurs efforts sont perçus comme complémentaires plutôt que fournis en double.

Les représentants des organismes d'approvisionnement interviewés, y compris les organismes du gouvernement fédéral, croient qu'ils exécutent adéquatement leur rôle en décourageant le truquage d'offres par leurs procédures, pratiques et systèmes habituels d'approvisionnement. Toutefois, d'autres répondants laissent entendre que si les offres truquées ne sont pas détectées, c'est en raison d'un manque de moyens et de motivations appropriées.

Le Bureau de la concurrence est le principal responsable de l'application de l'article 47 de la *Loi sur la concurrence*. Il semble que le Bureau de la concurrence devra également continuer de montrer la voie à suivre en matière de communication, de sensibilisation et de surveillance.

Il semble possible pour le Bureau d'exercer son influence à l'échelon du gouvernement fédéral. Les répondants du Bureau estiment que l'organisme devrait promouvoir la politique de la concurrence pour influencer sur les procédures et règlements mis en place par les ministères fédéraux pour appliquer les articles pertinents de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

Recommandation

À court et à moyen terme, le Bureau devrait, par le truchement de partenariats, mettre davantage l'accent sur la promotion de ses activités de lutte contre le truquage d'offres. Les occasions pour le Bureau de faire valoir son point devant les ministères fédéraux devraient être examinées. De plus, il devrait chercher des occasions de renforcer les relations existantes ou d'en créer de nouvelles avec des associations professionnelles et commerciales. Les messages de sensibilisation plus précis devraient être conçus spécialement pour les divers publics cibles.

²⁹ Voir le site Web du BCIT : www.bcit.ca/study/programs/526eascert

³⁰ Voir le site Web du Construction Institute : www.theconstructioninstitute.com/educationinstitute.cfm

3.8 Répercussions des pratiques et des politiques fédérales

Question d'évaluation

Au niveau fédéral, quelles pratiques ou politiques publiques soutiennent la lutte contre le truquage d'offres et lesquelles y nuisent?

Constatations

Les répondants, principalement ceux qui ont une expérience du marché fédéral, ont mentionné un certain nombre de pratiques et de politiques fédérales qui soutiennent les efforts de lutte contre le truquage d'offres ou qui y nuisent. Elles s'appliquent aux activités de lutte contre le truquage d'offres dans les marchés d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

Politiques et pratiques qui soutiennent la lutte

Certaines dispositions de la *Loi fédérale sur la responsabilité* relatives à la corruption et à la collusion seront mises en œuvre par voie de règlement. Il s'agira de la disposition 312 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, laquelle devrait faciliter la lutte contre le truquage d'offres.

Politiques et pratiques qui nuisent à la lutte

Un certain nombre de politiques et de pratiques pouvant nuire aux efforts de lutte contre le truquage d'offres ont été cernées.

Les politiques et les pratiques qui réduisent le nombre de soumissionnaires peuvent augmenter la probabilité que les soumissionnaires admissibles participent à un truquage d'offres, ce qui nuit aux efforts de lutte contre le truquage d'offres. Les politiques et pratiques en question comprennent les suivantes :

- les règles et règlements supplémentaires associés à une plus grande responsabilisation et à une plus grande gestion du risque, qui découragent les fournisseurs potentiels de participer aux marchés fédéraux;
- un plus grand engagement envers la transparence – publication du nom des entreprises qui demandent des documents sur les appels d'offres dans le système MERX, conférences de soumissionnaires, annonces de l'adjudication de contrats – tous ces renseignements fournissent aux entreprises tous les renseignements sur leurs concurrents dont ils ont besoin pour conclure des accords de collusion;
- les limites des zones géographiques de concurrence et les critères d'évaluation restrictifs.

- les règlements, comme le règlement sur le contenu canadien, qui soit font obstacle en réduisant le nombre d'entreprises soumissionnaires, soit peuvent encourager la manipulation du processus d'appel d'offres³¹.

Les pratiques qui entravent la diffusion des connaissances et les outils qui permettent aux agents d'approvisionnement de comprendre et de cerner le truquage d'offres nuisent également aux efforts de lutte contre le truquage d'offres. Ces pratiques comprennent les suivantes :

- l'absence de systèmes de données qui permettent de suivre les tendances des fournisseurs en matière de soumissions dans leur domaine d'activité, à l'échelle du gouvernement, ce qui fait en sorte que le suivi des contrats adjugés et la détection du truquage d'offres sont presque impossibles;
- le manque de formation suivie uniforme des agents d'approvisionnement sur le truquage d'offres et la façon de détecter et de contrer ces activités.

Haberbush³², dans son examen des régimes de soumissions cachetées des États-Unis, a obtenu des résultats semblables. Les lignes directrices cernées pouvant faciliter le truquage d'offres comprennent les suivantes :

- les lignes directrices visant à limiter le nombre d'entreprises qui peuvent soumissionner un projet (p. ex. restrictions à l'égard des compétiteurs non locaux ou étrangers, exigences relatives à l'utilisation de produits ou de matériel d'origine nationale seulement, dispositions selon lesquelles une certaine partie des contrats doit être accordée aux PME);
- les lignes directrices qui précisent que la soumission la plus basse doit être acceptée;
- les dispositions relatives à la transparence (p. ex. l'exigence d'ouvrir publiquement les soumissions cachetées donne aux membres des cartels la possibilité de découvrir si d'autres membres ont triché);
- les réunions de pré-soumission peuvent faciliter la collusion : les soumissionnaires apprennent à connaître leurs compétiteurs et peuvent discuter des possibilités de collusion.

Conclusions

La mise en œuvre de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, s'appuyant sur des modifications apportées à d'autres lois, et l'adoption de nouveaux règlements et de nouvelles procédures constituent les principales pratiques et lignes directrices fédérales qui ont des répercussions sur les efforts de lutte contre le truquage d'offres. Les articles de la *Loi fédérale sur la responsabilité* qui traitent de corruption et de collusion devraient favoriser les efforts de lutte contre le truquage

³¹ La politique sur le contenu canadien s'applique s'il y a au moins trois fournisseurs canadiens. Il est possible que les fabricants et les distributeurs fassent équipe pour s'assurer que suffisamment de fournisseurs canadiens soumissionnent afin que la politique puisse s'appliquer.

³² « Limiting the government's exposure to bid rigging schemes: a critical look at the sealed bidding regime », Kara L. Haberbush, *Public Contract Law Journal*, automne 2000.

d'offres. Toutefois, les articles qui visent l'augmentation de la transparence pourraient rendre les renseignements concurrentiels plus facilement accessibles par les soumissionnaires, ce qui donne à penser que les agents d'approvisionnement fédéraux devront se montrer plus vigilants s'ils veulent détecter et signaler tout truquage d'offres potentiel.

Les motifs pour lesquels ces obligations ont été intégrées à la politique publique dépassent la portée de la présente évaluation. Il suffit de mentionner que, au fil de l'évolution de la politique d'approvisionnement, les motivations au truquage d'offres changeront et que les approches servant au dépistage efficace du truquage d'offres devront également évoluer. Ces approches peuvent supposer une formation plus poussée des agents d'approvisionnement ainsi que la création et l'intégration de systèmes de données et l'amélioration des mesures incitant à cerner et à signaler les activités suspectes.

4. Constatations et conclusions liées à la conception et à l'exécution du programme

La section suivante concerne les questions d'évaluation liées au caractère approprié du mode de conception et d'exécution du programme.

4.1 Caractère approprié de la conception régionale et sectorielle

Question d'évaluation

Étant donné la nature et le contexte du problème, l'orientation régionale et sectorielle actuelle du programme est-elle appropriée?

Constatations

Conception régionale

La vaste majorité des répondants, du Bureau ou de l'extérieur, soutenaient la conception régionale actuelle du programme. Les répondants estimaient que la conception régionale permettait de mieux comprendre les enjeux et les marchés régionaux et facilitait la création de liens à l'échelon local.

Les bureaux régionaux sont situés dans les principales plaques tournantes du commerce du Canada – Halifax, Montréal, Ottawa, Toronto, Calgary et Vancouver. Par conséquent, ils sont sans aucun doute situés près des lieux où s'effectue un grand pourcentage des transactions d'approvisionnement.

L'étude de cas qui concerne la région du Québec illustre le processus de création de la capacité régionale. Le programme de lutte contre le truquage d'offres a été lancé dans la région du Québec au début de l'exercice 2005-2006. Actuellement, cinq agents à temps plein se consacrent au programme, c'est-à-dire un CO-3, trois CO-2 et un CO-1. L'objectif est que neuf membres du personnel se consacrent au programme d'ici 2009-2010.

L'opinion dominante dans la région du Québec est que le programme ne fait qu'effleurer le problème, particulièrement en ce qui a trait à l'élaboration et au maintien d'une infrastructure à l'échelon provincial et municipal. Ces deux aspects, ainsi que certaines composantes de l'industrie du transport, ont été ciblés par le programme jusqu'à maintenant. Le programme a déjà obtenu un certain succès, puisque quatre affaires en sont actuellement au stade de l'enquête.

Les activités de sensibilisation ont ciblé les associations et organismes représentatifs des secteurs décrits ci-dessus, ce qui augmente le nombre de personnes ayant connaissance du programme. Toutefois, aucun lien direct n'a été établi entre ces activités de sensibilisation et les cas signalés.

L'enquête de suivi auprès des personnes ayant participé aux initiatives de sensibilisation, qui se déroulera à l'échelle nationale, devrait contribuer à assurer un meilleur suivi des résultats de ces efforts.

La région prévoit que, grâce à l'ajout de ressources dans le cadre du programme, d'autres progrès seront réalisés dans la lutte contre le truquage d'offres, ce qui mènera à une augmentation du nombre d'enquêtes et de renvois à des fins de poursuites, s'il y a lieu.

L'analyse des pays de comparaison a montré que différentes approches étaient utilisées dans chacun des trois pays. En Australie, les activités de lutte contre le truquage d'offres sont réalisées à l'échelle régionale, dans chacun des États du pays. Au Royaume-Uni, l'OFT dirige les activités depuis son bureau central de Londres. Les employés de ce bureau se rendent dans les différentes parties du Royaume-Uni pour faire des enquêtes et mener des activités de sensibilisation.

Aux États-Unis, l'Anti-Trust Division du département de la Justice a sept bureaux régionaux – à Atlanta, à Chicago, à Cleveland, à Dallas, à New York, à Philadelphie et à San Francisco. Ils gèrent les affaires criminelles survenant dans leur région respective et servent d'agents de liaison entre la Division et les avocats, le procureur de chaque État et les autres organismes régionaux d'application de la loi. Les bureaux régionaux s'occupent également des affaires nationales et internationales qui se déroulent sur leur territoire respectif. Ils jouent un rôle essentiel dans le cadre des enquêtes et des poursuites criminelles de la Division.

Les activités antitrust sont également gérées à l'échelle des États américains. Quarante-huit États³³ ont adopté des lois criminelles antitrust, dont certaines prévoient des amendes allant jusqu'à 1 million de dollars pour les entreprises et à 100 000 \$ pour les particuliers, et des peines d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans. Sur le plan civil, 44 États permettent à l'État et à un particulier³⁴ d'intenter une poursuite et 46 États prévoient des injonctions. De plus, le procureur général de tout État peut intenter une poursuite en dommages-intérêts au civil au nom des citoyens de son État, de la même façon que toute personne privée. Il est même possible de demander des triples indemnités, ce qu'on dit constitue un effet dissuasif.

Conception sectorielle

Le Bureau a identifié le secteur de la santé comme priorité nationale pour ses activités de promotion. Cette priorité oriente également les priorités du Bureau en matière d'application de la loi, particulièrement dans le domaine de la sensibilisation. Au cours des deux ou trois dernières années, les bureaux régionaux ont communiqué avec chaque responsable de la santé de la région pour lui offrir un exposé de sensibilisation. Nos entrevues avec les responsables des soins de

³³ Site web de l'État du Massachusetts :

http://www.mass.gov/?pageID=ocaterminal&L=6&L0=Home&L1=Licensee&L2=Division+of+Professional+License+Boards&L3=Board+of+Registration+of+Real+Estate+Brokers+%26+Salespersons&L4=Continuing+%26+Pre+Licensing+Education&L5=Continuing+Education+Subject+Matter+Curricula&sid=Eoca&b=terminalcontent&f=dp1_boards_re_conted_re11rc01_antitrust&csid=Eoca,

³⁴ Au Canada, les poursuites privées peuvent être intentées en vertu de l'article 36 de la *Loi sur la concurrence*.

santé donnent à penser que ces exposés ont été bien reçus. Toutefois, la majorité des employés du programme du Bureau ont indiqué que la décision de concentrer les efforts sur le secteur de la santé n'a pas nécessairement été directement associée à la stratégie de lutte contre le truquage d'offres. Le personnel du programme régional était plutôt en faveur de stratégies propres aux régions, comme celles élaborées actuellement. Par exemple, les bureaux régionaux examinent la possibilité de cibler des secteurs précis, comme le pétrole et le gaz, et la construction.

Le secteur de la construction a été mentionné fréquemment par les répondants des organismes d'approvisionnement et du Bureau comme le secteur le plus potentiellement problématique. Jusqu'à maintenant, tout comme d'autres secteurs, notamment celui des matériaux de construction, qui sont typiquement perçus comme étant favorables au vendeur, le secteur de la construction n'est pas identifié comme une cible importante des activités de sensibilisation. Cela ne tient pas compte du fait que, en raison de leur position dans la chaîne d'approvisionnement, de nombreuses entreprises de ces secteurs peuvent agir à la fois en tant qu'acheteur et en tant que fournisseur. Par conséquent, elles peuvent être victimes d'un stratagème de truquage d'offres (organisé par leurs propres fournisseurs ou sous-traitants). Ainsi, les exposés de sensibilisation peuvent être appropriés tant pour leurs responsables des approvisionnements que pour leurs responsables des ventes.

L'analyse des pays de comparaison a révélé que le département de la Justice des États-Unis accorde la priorité au truquage d'offres qui touche le gouvernement fédéral. Au Royaume-Uni, l'OFT fait porter une grande partie de ses efforts sur une affaire importante touchant l'industrie de la construction, mais mène également des études de marché afin de cerner les secteurs prioritaires potentiels. En Australie, l'ACCC commence à chercher des façons de cerner de façon proactive les secteurs cibles et s'intéressera davantage au secteur public qui, jusqu'à maintenant, n'avait pas été ciblé en raison de l'immunité de la Couronne dont profitaient par ricochet les fournisseurs de l'État.

Conclusions

La conception régionale des activités de lutte contre le truquage d'offres réalisées par le Bureau est appuyée par les répondants des organismes des régions et du Bureau, qui y voient une façon de se rapprocher du marché des approvisionnements. On considère que ces activités se déroulent bien, partout au pays, puisque l'on augmente les capacités et que l'on se concentre sur l'atteinte des résultats. Bien qu'il soit trop tôt pour mesurer ces résultats, les premiers signes semblent positifs.

Les répondants s'entendent généralement pour dire que les activités de sensibilisation doivent cibler des secteurs précis de l'économie. Ils estiment que les secteurs devraient être choisis selon des éléments de preuve montrant le plus fort potentiel de problèmes et de graves répercussions. Cette approche est semblable à celle utilisée aux États-Unis et au Royaume-Uni, où des secteurs précis de l'économie ont été jugés prioritaires.

La nécessité de cibler les activités de sensibilisation, selon les données probantes, est illustrée dans les recommandations 1 et 2 figurant plus haut dans le présent rapport.

4.2 Le marketing du programme de lutte contre le truquage d'offres

Question d'évaluation

Le marketing du programme de lutte contre le truquage d'offres est-elle efficace?

Constatations

La majorité des répondants du Bureau ont avancé qu'il serait possible d'améliorer le marketing du programme de lutte contre le truquage d'offres. En fait, certains répondants estimaient qu'au départ, le marketing du Bureau proprement dit et de son rôle devrait être revu. Ces observations ont été confirmées par de nombreux répondants externes, qui ne connaissaient le Bureau que parce qu'ils ont dû faire affaire avec l'organisme.

Les répondants du Bureau de la concurrence estimaient qu'une démarche marketing à l'appui des activités de lutte contre le truquage d'offres devrait contribuer à transmettre un certain nombre de messages clés sur le rôle du bureau, le caractère criminel du truquage d'offres, les avantages découlant de la prévention du truquage d'offres, les moyens de régler (lignes directrices, conseils pratiques) ce problème et l'éventail des outils offerts par le Bureau. La majorité de ces messages figure déjà, par exemple dans l'exposé en ligne sur la lutte contre le truquage d'offres, l'exposé de sensibilisation et la brochure sur la lutte contre le truquage d'offres. Toutefois, des initiatives plus novatrices seraient utiles. On estime que les exemples et les anecdotes utilisés par certains présentateurs au cours des exposés de sensibilisation illustrent efficacement le problème.

Dans les entrevues, les représentants d'associations d'affaires nationales ont confirmé ces messages clés. À leur avis, pour servir les membres, les efforts de marketing devraient viser à répondre aux questions de base suivantes :

- qu'est-ce que le Bureau de la concurrence (mission, rôle), et pourquoi le Bureau mène-t-il des activités de sensibilisation?
- qu'est ce que le truquage d'offres?
- pourquoi cette question est-elle importante?
- comment doit-on contrer le truquage d'offres?

Deux associations d'affaires nationales ont indiqué qu'elles aimeraient explorer la possibilité de faire du co-marketing auprès de leurs membres en utilisant les voies de communications et les réseaux existants. Toutefois, les activités devraient explicitement viser à informer et à soutenir les membres, sans donner l'impression que ceux-ci ont été ciblés en tant que contrevenants potentiels. Un des répondants a mentionné que son association participait déjà à une initiative

conjointe avec un autre organisme du gouvernement fédéral en vue d'augmenter la sensibilisation et d'améliorer la conformité.

Conclusions

Le marketing du programme pourrait être amélioré si elle se concentrait sur les messages clés, y compris le rôle du Bureau, le caractère criminel du truquage d'offres et les approches suggérées (lignes directrices, conseils pratiques) pour contrer le problème.

Des possibilités de diffuser conjointement le message de lutte contre le truquage d'offres avec l'aide d'au moins quelques associations commerciales nationales semblent se présenter. La diffusion conjointe est vue comme une bonne méthode, permettant de faire mieux connaître et comprendre le phénomène du truquage d'offres, de montrer aux partenaires à travailler ensemble, de leur faire mieux comprendre leur rôle et leur situation respectifs et d'aider les associations à fournir des services bonifiés à leurs membres. Cette suggestion est saisie dans la recommandation 2.

5. Constatations et conclusions touchant la réussite et la mise en œuvre du programme

La section suivante traite des questions d'évaluation liées à la mise en œuvre et aux premiers signes de réussite du programme.

5.1 Progrès dans l'atteinte des objectifs et enjeux ayant des répercussions sur la réussite du programme

Questions d'évaluation

Le Bureau de la concurrence avance-t-il dans sa lutte contre le truquage d'offres?

Y a-t-il des enjeux qui ont des répercussions importantes (positives et négatives) sur la réussite du programme?

Constatations

Le modèle logique (voir la section 2.3.4) décrit la chaîne de résultats des activités de lutte contre le truquage d'offres, c'est-à-dire la façon dont les objectifs sont réalisés. L'encadré 5.1 examine les progrès qui semblent avoir été réalisés jusqu'à maintenant au regard de chaque élément du modèle logique.

Encadré 5.1 – Progrès réalisés au regard des composantes du modèle logique

Composantes du modèle logique	État – Progrès réalisés
Extrants	
1. Processus d'application de la loi	
<ul style="list-style-type: none">Cas et stratégies et plans relatifs aux cas	Oui. Capacités croissantes des bureaux régionaux.
<ul style="list-style-type: none">Analyse, renseignements et éléments de preuve relatifs aux cas	Oui. Suivi. Des équipes interrégionales ont été déployées au besoin. Utilisation du SGIB et de Ringtail.
<ul style="list-style-type: none">Recommandations concernant les demandeurs d'immunité et d'indulgence	Oui. Selon les dossiers.
<ul style="list-style-type: none">Renvoi des éléments de preuve	Oui. Selon les dossiers.
<ul style="list-style-type: none">Recommandations concernant les accusations et les peines	Oui. Selon les dossiers.
<ul style="list-style-type: none">Soutien aux poursuites judiciaires	Oui. Selon les dossiers.

Composantes du modèle logique	État – Progrès réalisés
<ul style="list-style-type: none"> Autres instruments de règlement des cas 	Oui. Selon les dossiers.
2. Sensibilisation et communications	
<ul style="list-style-type: none"> Plans de sensibilisation 	Limité. Indications de l'élaboration de plans propres à une région. Aucune stratégie globale. Voir la section 4.1 pour plus de détails.
<ul style="list-style-type: none"> Trousses de sensibilisation 	Oui. Comprend un nouvel exposé de sensibilisation.
<ul style="list-style-type: none"> Relations avec les intervenants 	Partiel. Propre aux régions. Dans de nombreux cas, au cours des premières étapes, les relations semblent être davantage axées sur les communications que sur la création de relations. Il existe des cas dignes de mention de relations importantes créées avec des associations professionnelles et des associations d'affaires. Voir la section 3.7 pour plus de détails.
<ul style="list-style-type: none"> Publications 	Oui. Brochure. Site Web.
<ul style="list-style-type: none"> Renseignements d'affaires 	Limité. Reconnaissance du besoin.
3. Éléments habilitants	
1. Conseils d'experts en matière de politiques	Oui.
2. Création ou révision de politiques et de processus	Oui. Habituellement dans le contexte plus général de la DGAC.
3. Initiatives en collaboration avec d'autres administrations	Les résultats des entrevues donnent à penser que cet extrant habilitant pourrait être élargi et comprendre les initiatives de collaboration avec les associations, ou encore constituer un extrant distinct. Voir les sections 3.7 et 4.1 pour plus de détails.
4. Bulletins touchant l'administration et l'application de la <i>Loi sur la concurrence</i>	Oui.
5. Personnel hautement qualifié	Partiel. En cours dans les régions. On propose d'accélérer la dotation. Voir la section 5.3 pour plus de détails.
Résultats immédiats	
<ul style="list-style-type: none"> Les affaires sont résolues dans des délais convenables et de façon efficace. 	Capacité limitée de mesurer de façon générale (p. ex. relativement à l'efficacité). Des normes de service et de rendement ont été adoptées pour la partie du travail d'enquête dont est responsable le Bureau.
<ul style="list-style-type: none"> Les soumissionnaires sont bien informés des risques du truquage d'offres et des stratégies à adopter pour l'éviter. 	Capacité limitée de mesure. Un sondage est distribué six mois après les exposés de sensibilisation. D'ailleurs, les soumissionnaires interviewés dans le cadre de la

Composantes du modèle logique	État – Progrès réalisés
	présente évaluation ont mentionné que l'exposé de sensibilisation était utile.
<ul style="list-style-type: none"> Les gouvernements, les entreprises et les consommateurs sont au courant des avantages des appels d'offres concurrentiels et du rôle du Bureau de la concurrence. 	<p>N'a pas été mesuré. D'ailleurs, les ministères fédéraux sont sensibilisés à divers degrés au travail du Bureau de la concurrence, des avantages des appels d'offres concurrentiels et du problème de truquage d'offres. Voir la section 3.7 pour plus de détails.</p> <p>Les entreprises semblent aussi être sensibilisées à divers degrés; cependant, signalons que notre échantillon de répondants était petit.</p>
Résultats intermédiaires	
<ul style="list-style-type: none"> La lutte contre le truquage d'offres a un effet dissuasif. 	Non mesuré au cours de la présente évaluation.
<ul style="list-style-type: none"> Les Canadiens reconnaissent que le truquage d'offres leur est nuisible. 	Non mesuré au cours de la présente évaluation.
<ul style="list-style-type: none"> Toutes les entreprises reconnaissent que le truquage d'offres est contraire à l'éthique et constitue une activité criminelle. 	Les associations d'affaires interviewées reconnaissent que le truquage d'offres est contraire à l'éthique et constitue une activité criminelle, et semblent prêtes à transmettre ce message à leurs membres. Voir la section 5.5 pour plus de détails.
<ul style="list-style-type: none"> Les soumissionnaires conçoivent leurs processus de façon à réduire au minimum leur risque d'être exposés au truquage d'offres. 	Certaines indications signalent que les répondants ayant assisté à l'exposé de sensibilisation ont examiné leurs processus pour réduire au minimum leur risque d'être exposés au truquage d'offres. Voir la section 5.5 pour plus de détails.

Selon les progrès réalisés au regard du modèle logique, certaines lacunes ont été relevées aux égards suivants :

- Au chapitre des extrants :
 - des stratégies et des plans de sensibilisation axés sur la réalisation de tous les résultats du modèle logique;
 - des renseignements d'affaires qui peuvent orienter la prise de décisions fondée sur des données probantes;
 - des partenariats avec d'autres administrations allant au-delà des initiatives de coordination de l'application de la loi (p. ex. recherche sur la portée du problème);
 - initiatives de collaboration avec d'autres partenaires, comme des associations.

- Au chapitre des résultats :
 - capacité de démontrer les progrès réalisés jusqu'à maintenant (voir la section 5.4 pour une analyse plus détaillée de la mesure du rendement).

Enfin, une dernière observation concerne une déclaration, faite au cours d'une réunion régionale, selon laquelle les exposés de sensibilisation devraient convaincre plus de personnes de transmettre des renseignements sur des situations possibles de truquage d'offres pouvant donner lieu à des poursuites. En fait, dans le modèle logique actuel, il n'y a aucun résultat immédiat qui donne à penser que la sensibilisation vise le résultat ci-dessus. S'il s'agit d'un résultat prévu, le modèle logique devrait comporter un énoncé de résultat immédiat ressemblant à celui-ci : « Les situations potentielles et réelles de truquage d'offres sont signalées au Bureau de la concurrence et reconnues par ce dernier. »

Deux autres difficultés soulevées par les répondants influent sur la réussite du programme.

Plusieurs répondants du Bureau et d'organismes externes concernés par les crimes économiques ont mentionné que le degré de priorité que les services de police et les tribunaux accordent aux crimes économiques influe sur la valeur dissuasive des efforts d'application de la loi et sur la force du message de sensibilisation, et donc sur la réussite des activités du Bureau. À leur avis, les crimes économiques ne sont pas vus comme une priorité et, par conséquent, la détection et les sanctions subséquentes sont moins susceptibles de freiner le truquage d'offres.

Les répondants du Bureau ont mentionné que la coopération d'autres parties, par exemple les plaignants, est essentielle durant les enquêtes. Dans la mesure où ceux-ci ne sont pas prêts à participer et à consacrer le temps et les efforts nécessaires tout au long de l'enquête, la qualité et le résultat final de l'enquête en souffrent.

Conclusions

Des progrès sont réalisés dans la lutte contre le truquage d'offres. Une masse essentielle de ressources possédant les compétences et les aptitudes appropriées est en train d'être constituée dans les régions et, par conséquent, les membres du personnel du programme estiment de plus en plus qu'ils peuvent faire avancer le programme. Comme les régions n'en sont pas toutes à la même étape de la mise en œuvre, l'année à venir pourrait être déterminante dans la transition entre la production d'extrants et l'atteinte de résultats.

Afin de favoriser d'autres progrès, il sera important de clarifier davantage les résultats à atteindre et les indicateurs et cibles de rendement connexes. Cela orientera la planification visant à combler les lacunes au chapitre du rendement. Ce point est analysé plus en détail à la section 5.4, qui porte sur la mesure du rendement.

Il a été déterminé que des facteurs internes et externes pouvaient avoir des répercussions importantes sur l'atteinte des résultats. Les facteurs internes concernent le rythme de la mise en œuvre et de la création de capacités, tandis que les facteurs externes comprennent la priorité

accordée aux crimes économiques et l'ampleur de la coopération des différentes parties dans le cadre d'une affaire.

5.2 État de la mise en œuvre du programme

Question d'évaluation

La mise en œuvre du programme se déroule-t-elle comme prévu, c'est-à-dire dans le respect des délais et du budget impartis?

Constatations

En général, les dirigeants du Bureau de la concurrence estiment que le programme est mis en œuvre comme prévu, dans le respect des délais et du budget impartis et conformément au plan de dotation régional quinquennal décrit à la section 2.6.

Il a été mentionné par les dirigeants du Bureau et le personnel du programme que la dotation des postes pouvait prendre du temps (toutefois pas plus de temps que la dotation dans la fonction publique en général). Par conséquent, bien que les cibles aient été respectées en ce qui a trait au nombre d'employés indiqué dans le plan de dotation régional quinquennal, il est possible que ces personnes ne soient pas en poste au début de l'exercice au cours duquel elles doivent être embauchées, comme le présume le plan.

Bien que les niveaux de personnel augmentent, quoiqu'à un rythme plus lent que prévu, certains répondants du Bureau, particulièrement ceux des bureaux régionaux, ont signalé qu'il faudrait tenir compte de la courbe d'apprentissage du nouveau personnel. Il ne semble pas y avoir de consensus sur le temps qu'il faut à un agent pour devenir pleinement fonctionnel dans son nouvel emploi. Les estimations fournies par les répondants vont de quelques mois à trois à cinq ans, la moyenne raisonnable, selon les cadres supérieurs du Bureau, étant de un an et demi à deux ans. L'absence de consensus s'explique peut-être par les divergences d'opinions sur le niveau de compétence dont le personnel a besoin pour mener des activités de lutte contre le truquage d'offres. Cet écart peut également être attribuable aux diverses aptitudes et connaissances que possède le personnel à former. Dans certains cas, des agents du droit de la concurrence qui ont de l'expérience en matière de pratiques loyales des affaires suivent une formation sur les questions criminelles, tandis que, dans d'autres cas, ce sont de nouveaux employés du Bureau qui sont embauchés.

Certains répondants ont dit craindre que le niveau de dotation ne demeure pas stable au fil du temps. Le personnel formé peut être très recherché par les cabinets d'avocats et les services juridiques du secteur privé, ce qui représente un problème de maintien en poste pour le Bureau. Cette difficulté a été perçue comme une menace potentielle pour la réussite du programme.

Plusieurs répondants du Bureau ont proposé d'accélérer la mise en œuvre du plan de dotation régional pour que la masse essentielle d'employés soit en place plus tôt afin de produire plus rapidement des résultats. Plusieurs répondants du Bureau ont également proposé de revoir le plan régional de dotation afin de réévaluer et de modifier au besoin l'allocation initiale des effectifs de chaque région.

Conclusions

En général, la mise en œuvre a respecté les délais et le budget impartis. Les capacités sont créées. Toutefois, la dotation doit continuer à être gérée de près, afin de tenir compte des difficultés liées au processus de dotation, des exigences en matière de formation et du maintien en poste. Cela dit, certains répondants du Bureau estiment que la mise en œuvre du plan de dotation régional quinquennal devrait être accélérée.

La question de la planification fait l'objet d'une analyse plus détaillée à la section 5.4, qui porte sur la mesure du rendement.

5.3 Ressources, compétences et outils appropriés

Question d'évaluation

Le personnel responsable de la mise en œuvre de cette initiative dispose-t-il des ressources, des outils et des compétences nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités en ce qui concerne le truquage d'offres?

Constatations

En général, le personnel du programme et les cadres supérieurs du Bureau estiment que les employés possèdent ou développent les ressources, compétences et outils appropriés nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités. Les répondants externes ayant rencontré le personnel du Bureau au cours des exposés de sensibilisation ont confirmé que la qualité des outils fournis par l'exposé de sensibilisation et le niveau des compétences des conférenciers étaient élevés. Le Bureau a la chance d'avoir des agents du droit de la concurrence et des sous-commissaires adjoints régionaux (SCA) qui sont de bons conférenciers et qui aiment cet aspect de leur travail.

Sur le plan de l'application de la loi, des compétences accrues sont créées dans les régions dans le cadre du plan de régionalisation. Selon ce qu'en disent les répondants du Bureau de la concurrence, ce processus de perfectionnement se déroule bien. Dans le cadre de la présente évaluation, nous n'avons pas discuté avec des intervenants externes touchés par le truquage d'offres, victimes ou contrevenants, et ne pouvons donc pas faire part de leur opinion.

Au cours de nos discussions avec le personnel du programme et les cadres supérieurs, il a été mentionné que les compétences clés du personnel comprennent les suivantes :

- capacité d'enquête – enquête approfondie
- aptitudes en matière d'analyse et de synthèse
- compétences interpersonnelles
- compétences en négociation
- compétences en communication et en présentation.

On considère que certaines de ces aptitudes sont innées et doivent donc être prises en considération à l'étape du recrutement, tandis que d'autres peuvent être acquises.

Au cours des entrevues, le personnel du programme et les cadres supérieurs ont souligné les différences entre les compétences les plus importantes en matière de sensibilisation (c.-à-d. communication et présentation) et en matière d'enquêtes (enquête, analyse et synthèse). Certains répondants estiment que les critères de recrutement, qui donnent fréquemment davantage de poids aux compétences en matière d'enquête, pourraient mener à des lacunes dans la qualité des compétences en matière de sensibilisation.

Les répondants du Bureau ont fait trois suggestions visant à garantir la disponibilité des compétences en matière de sensibilisation pour optimiser l'efficacité des activités connexes :

1. maintenir le statu quo, c'est-à-dire que le personnel s'occupe à la fois des activités de sensibilisation et des enquêtes, et repérer les employés ayant les meilleures compétences en présentation pour leur confier la majorité des activités de sensibilisation (c'est à peu près ce que fait actuellement le département de la Justice des États-Unis);
2. dans chaque région, affecter une ressource à la sensibilisation et recruter en conséquence (c.-à-d. les gens dont les ensembles de compétences sont alignés sur ceux que requièrent les activités de sensibilisation, mais qui comprennent également le processus d'application de la loi). Ces ressources seraient jumelées, dans le cadre des exposés, à une personne ayant de l'expérience en matière d'application de la loi (c'est à peu près ce que fait actuellement l'ACCC);
3. Créer une équipe de sensibilisation nationale spécialisée qui parcourra le pays, et la jumeler au personnel des bureaux régionaux au cours des exposés de sensibilisation.

Les trois approches avaient leurs adeptes parmi les répondants du Bureau. Toutefois, la majorité des répondants soutiennent la deuxième suggestion, du moment que les priorités en matière d'application peuvent être respectées. Cette méthode permet d'obtenir le profil et les compétences spécialisées nécessaires à la sensibilisation. En même temps, elle permet d'adapter la sensibilisation au contexte régional.

Enfin, pour ce qui est des outils, il a été mentionné que, dans les bureaux régionaux, certains systèmes d'information utilisés à l'échelle de l'organisme ne sont pas protégés par le pare-feu du Bureau. Cela fait en sorte qu'il est difficile de diffuser et de consulter l'information dans certains

bureaux régionaux. Toutefois, il a été mentionné que les responsables se sont attaqués à ce problème.

Conclusions

Les aptitudes et les compétences nécessaires dans l'application de la loi et la sensibilisation se chevauchent, mais les compétences et les aptitudes les plus importantes diffèrent. Il est quelquefois difficile de trouver des personnes ayant à la fois de bonnes compétences et aptitudes en matière d'enquête, et de bonnes aptitudes et compétences en matière de communication et d'exposés. Bien que le Bureau ait la chance de pouvoir compter sur des agents du droit de la concurrence et des SCA régionaux qui sont de bons conférenciers, une approche plus ciblée de dotation axée sur les activités de sensibilisation serait profitable.

Pour ce qui est des outils, dans les bureaux régionaux, certains systèmes d'information utilisés à l'échelle de l'organisme ne sont pas protégés par le pare-feu du Bureau, ce qui rend difficile de diffuser et de consulter l'information. On s'efforce de corriger ce problème.

Recommandation

Le Bureau devrait s'assurer que, dans chaque région, les ressources affectées aux activités de sensibilisation possèdent ou acquièrent les ensembles de compétences optimaux nécessaires pour interagir avec les intervenants. Le Bureau doit également s'assurer qu'il dispose des ressources nécessaires à l'application de la loi. Cela permettrait de faire de la sensibilisation l'un des piliers de la lutte contre le truquage d'offres, au même titre que les activités d'application de la loi. En outre, cette façon de faire reflète les forces du modèle régional de prestation de services.

5.4 Plan de mesure du rendement

Question d'évaluation

Un plan de mesure du rendement a-t-il été mis en place pour évaluer l'atteinte des objectifs à court, à moyen et à long terme?

Constatations

Au cours des entrevues, plusieurs cadres supérieurs du Bureau ont mis l'accent sur la nécessité de gérer en fonction des résultats et d'élaborer un bon cadre et un bon plan de mesure du rendement.

Le plan de travail stratégique 2006-2009 de la DGAC énonce des résultats et des indicateurs associés à deux priorités – l'application de la lutte anticartel et la sensibilisation aux cartels nationaux et au truquage d'offres d'une part, et l'amélioration des capacités d'application, d'autre part. Ces résultats et indicateurs sont très précisément alignés sur les résultats du modèle

logique. Par conséquent, à court terme, le suivi du plan de travail contribuera à mesurer l'atteinte des résultats du modèle logique. Cet alignement est illustré à la pièce 5.2 à la page suivante. À moyen et à long terme, des indicateurs de rendement et les méthodes de collecte de données connexes seraient normalement élaborés pour chaque résultat et extrait du modèle logique.

Il semble possible de coordonner ce besoin avec les activités du Groupe de travail sur la mesure du rendement (GTMR) du Bureau. En avril 2006, le Comité de la haute direction du Bureau a fait de la gestion du rendement une priorité du Bureau et, en août, a approuvé un plan de travail à l'intention du GTMR. Le GTMR s'occupera donc des mesures du rendement nouvelles et révisées, des processus et procédures révisées ainsi que du renouvellement du Système de gestion de l'information du Bureau.

Encadré 5.2 – Utilisation du plan de travail stratégique pour mesurer le rendement en fonction du modèle logique

Plan de travail stratégique 2006-2009 de la DGAC		Modèle logique (voir la section 2.3.4)
Résultats attendus	Indicateurs	
Priorité 1 : application de la loi anticartel et sensibilisation axée sur les cartels nationaux et le truquage d'offres		Composante du modèle logique
A. Augmentation des mesures dissuasives touchant les activités collusoires et le truquage d'offres pour améliorer la compétitivité du marché.	<ul style="list-style-type: none"> - Le volume de commerce visé par les activités anticoncurrentielles est surveillé par le continuum d'observation de la loi. - Récidive : niveau de plaintes subséquentes réglées grâce au continuum d'observation de la loi au cours des cinq dernières années. <i>Échéancier : 2008-2009</i> Analyse des tendances : <ul style="list-style-type: none"> - Nombre de condamnations (soit par des plaidoyers ou des poursuites contestées) - Niveau des amendes - Nombre de personnes sanctionnées - Nombre de demandeurs d'immunité - Nombre de demandeurs d'indulgence - Nombre d'enquêtes ouvertes - Nombre de recours à d'autres instruments de règlement des cas - Nombre de discontinuations - Nombre de plaintes ou de demandes d'information - Nombre de mentions dans les médias sur le règlement des affaires 	Résultat intermédiaire – La lutte contre le truquage d'offres a un effet dissuasif.
B. Marché mieux informé (gouvernement, entreprises et consommateurs) et capable de cerner et de détecter tout	<ul style="list-style-type: none"> - Activités de sensibilisation <ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'activités de sensibilisation - Taille des auditoires - Niveau de sensibilisation 	Résultat immédiat – Les soumissionnaires sont bien informés des risques du truquage d'offres et des stratégies à

Plan de travail stratégique 2006-2009 de la DGAC		Modèle logique (voir la section 2.3.4)
Résultats attendus	Indicateurs	
comportement anticoncurrentiel	<ul style="list-style-type: none"> - Changements des directives des responsables des appels d'offres à la suite des activités de sensibilisation et des activités de suivi connexes - Mentions dans les médias utilisant les mots clés pertinents - Niveau de sensibilisation du marché - Nombre de plaintes ou de demandes d'information (on suppose qu'un nombre plus élevé indique une sensibilisation plus élevée) et détermination de la source de sensibilisation à l'égard du Bureau (comment avez-vous pris connaissance du Bureau?) 	<p>adopter pour l'éviter.</p> <p>Résultat intermédiaire – Les soumissionnaires conçoivent leur processus de façon à réduire au minimum leur risque d'être exposés au truquage d'offres.</p> <p>Résultat immédiat – Les gouvernements, les entreprises et les consommateurs sont au courant des avantages des appels d'offres concurrentiels et du rôle du Bureau de la concurrence.</p> <p>Résultat intermédiaire – Les Canadiens reconnaissent que le truquage d'offres leur est nuisible.</p> <p>Résultat intermédiaire – Toutes les entreprises reconnaissent que le truquage d'offres est contraire à l'éthique et constitue une activité criminelle.</p>
C. Amélioration du choix des dossiers et de la rapidité des enquêtes	<ul style="list-style-type: none"> - Pourcentage du temps que les normes de service sont respectées ou surpassées - Choix des dossiers/résultats souhaités (dissuasion générale) <p><i>Échéancier : 2007-2009</i></p>	Résultat immédiat – Les affaires sont résolues dans des délais convenables et de manière efficace.
Priorité 2 : Amélioration des capacités d'application		
A. Effectif complet et ayant reçu une formation appropriée	<ul style="list-style-type: none"> - Indicateurs des normes de service - Conformité avec les plans de dotation ministérielle annuels (y compris les plans régionaux) - Nombre d'employés qui : <ul style="list-style-type: none"> - atteignent leurs objectifs en matière de rendement - complètent leurs plans d'apprentissage personnel - Satisfaction des employés - Proportion de CO-1 qui passent au niveau CO-2 grâce au programme de perfectionnement des CO 	Un « personnel hautement qualifié » est un extrait du modèle logique.
B. Politiques et processus d'application de la loi uniformes,	<ul style="list-style-type: none"> - Les intervenants reconnaissent que les politiques et les processus sont appliqués 	

Plan de travail stratégique 2006-2009 de la DGAC		Modèle logique (voir la section 2.3.4)
Résultats attendus	Indicateurs	
<p>efficaces et transparents, comprenant les éléments suivants :</p> <p>i) programme d'immunité – valeur continue du programme d'immunité du Bureau au chapitre de la détection et de la dissuasion des cartels et autres activités anticoncurrentielles criminelles</p> <p>ii) politiques relatives à l'indulgence et aux peines – acceptation par le VG et les tribunaux des recommandations du Bureau fondées sur les nouvelles lignes directrices sur l'indulgence et les peines, et valeur continue de ces lignes directrices pour encourager le règlement rapide des affaires</p>	<p>conformément au principe de transparence et de prévisibilité, selon :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les intervenants = rétroaction - le nombre de soumissions reçues - le nombre d'intervenants consultés <p>- Le VG et les tribunaux acceptent les recommandations en matière d'immunité, d'indulgence et de peines négociées</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fréquence des demandes d'immunité - Fréquence des plaidoyers négociés 	
<p>C. Coopération gérée avec d'autres organismes d'application des lois anticartel, y compris les cartels internationaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Convergence des politiques et des procédures d'application avec celles des partenaires d'application de la loi - Niveau de coopération avec les principaux partenaires de l'application de la loi dans les dossiers et les autres initiatives 	

Conclusions

Bien que l'on puisse utiliser les indicateurs du plan de travail stratégique de la DGAC pour mesurer les effets des efforts de lutte contre le truquage d'offres à court terme, aucun plan de mesure du rendement ne permet d'évaluer la réalisation des résultats à long terme. De plus, aucune cible n'a été définie pour permettre une évaluation rigoureuse des résultats au fil du temps.

Il est possible de coordonner et d'harmoniser la mesure du rendement avec le travail réalisé par le Groupe de travail sur la mesure du rendement à l'échelle du Bureau. De plus, les résultats pourraient être documentés dans un Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGAR), et les indicateurs pourraient être intégrés au SGIB.

Bien souvent, c'est grâce à un processus de planification opérationnel que l'on établit les cibles des indicateurs de rendement en matière de résultats et d'extrants et que l'on s'assure que les éléments habilitants clés, comme les ressources humaines et financières, sont en place pour atteindre ces cibles. Cette approche semble appropriée aux activités de lutte contre le truquage d'offres du Bureau.

Recommandation

Durant l'exercice 2008-2009, le Bureau devrait élaborer un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) pour ses activités de lutte contre le truquage d'offres. Il faudra pour cela valider le modèle logique et élaborer une stratégie de mesure du rendement ainsi qu'une stratégie d'évaluation. Les informations sur le rendement devraient ensuite être recueillies au regard des indicateurs de rendement de chaque extrant et résultat du modèle logique. Les écarts en matière de rendement devraient être analysés, et les cibles des indicateurs de rendement connexes devraient être établies grâce à un processus de planification opérationnelle qui tiendrait également compte des exigences en matière d'éléments habilitants, notamment les ressources humaines. Ce processus de planification devrait éclairer le plan de dotation régional quinquennal.

5.5 Niveau de sensibilisation des intervenants clés

Question d'évaluation

Les intervenants clés sont-ils plus sensibilisés qu'auparavant au problème du truquage d'offres et à la possibilité qu'une telle activité se pratique dans le pays?

Constatations

Comme l'indique la section 2.3.3, au cours des 30 derniers mois, 99 exposés de sensibilisation ont permis de joindre près de 3 300 participants, partout au pays, représentant un vaste éventail d'organismes – par exemple administrations fédérales, provinciales et municipales; établissements de santé, écoles, associations professionnelles, associations commerciales et entreprises. Toutefois, l'examen des données sur les exposés de sensibilisation a montré que la vaste majorité des exposés ont été offerts dans un endroit situé à une journée de distance d'un bureau régional, et qu'aucun exposé n'a été présenté dans les Territoires. Cette constatation a été confirmée par les entrevues auprès du personnel régional. De plus, l'examen a souligné que seulement deux exposés, ayant réuni au total 45 participants, ont été présentés à des intervenants du gouvernement fédéral.

La majorité des répondants des organismes acheteurs estimaient qu'ils étaient davantage sensibilisés qu'auparavant à la question. Ils attribuent ce fait tout d'abord à leurs propres efforts d'amélioration de leurs processus et de leurs plans de formation. Les répondants ayant organisé ou accueilli une séance de sensibilisation du Bureau ont déclaré que ces exposés leur avaient été utiles pour évaluer la rigueur de leurs processus internes.

Les organismes ayant participé aux exposés ont mentionné que le Bureau n'avait fait que très peu de suivi jusqu'à maintenant. Mais la situation change, puisqu'une enquête sera dorénavant menée six mois après chaque activité de sensibilisation. De plus, les organismes ont signalé qu'il

était important que la sensibilisation soit faite de façon continue. Idéalement, le Bureau devrait répéter son exposé tous les deux ou trois ans pour maintenir les niveaux de sensibilisation et orienter le nouveau personnel.

Certains organismes ont mentionné joindre une attestation d'absence de collusion ou un instrument équivalent dans leurs documents de soumissions et de contrats. Toutefois, l'évaluation n'a pas permis de déterminer si le recours à ces attestations ou documents équivalents constituait une pratique répandue.

Conclusions

On ne connaît pas le niveau actuel de sensibilisation des intervenants clés à l'existence potentielle ou réelle du truquage d'offres dans le pays. On prévoit que le questionnaire de l'enquête auprès des participants, créé récemment, qui sera distribué six mois après chaque activité de sensibilisation, sera utile pour renforcer les messages clés couverts au cours des exposés. Afin de mesurer les changements au chapitre de la sensibilisation et de la compréhension, au fil du temps, des mesures préalables et postérieures seraient requises. De plus, il a été déterminé qu'il fallait répéter les exposés de sensibilisation de temps à autre pour maintenir les niveaux de sensibilisation.

6. Constatations et conclusions liées à la rentabilité

Les sections suivantes traitent des aspects liés à l'analyse coût-efficacité et à la rentabilité du programme.

6.1 Efficience et rentabilité

Question d'évaluation

L'initiative est-elle rentable et efficace?

Constatations

L'efficience évalue les coûts par extrant, tandis que la rentabilité évalue le coût par résultat atteint. Idéalement, les indicateurs de rendement liés aux extrants et aux résultats devraient faire l'objet d'un suivi et de rapports réguliers permettant de juger les progrès du Bureau selon ces deux dimensions.

En ce qui a trait à l'efficience, les données sur les extrants sont actuellement disponibles pour des paramètres comme le nombre d'activités liées à l'application de la loi et le nombre d'activités de sensibilisation. Toutefois, les renseignements sur les coûts ne sont pas disponibles pour l'instant au niveau des activités. Bien que le SGIB permette d'établir des rapports de temps, cela ne semble pas être fait de façon uniforme et, lorsque c'est fait, ces rapports ne sont pas jugés fiables. Par conséquent, il est impossible de calculer l'efficience.

Le manque de données sur les coûts se répercute également sur le calcul de la rentabilité. De plus, il est trop tôt pour utiliser des données sur les résultats pour évaluer la rentabilité puisque la mise en œuvre des activités de lutte contre le truquage d'offres est encore en cours. Par conséquent, il est impossible pour l'instant de calculer la rentabilité.

Bien qu'aucune donnée ne soit disponible, les entrevues avec le personnel et les cadres supérieurs du Bureau donnent à penser que, jusqu'à maintenant, les extrants ont été produits de façon efficace. Bien que le nombre de dossiers liés à l'application de la loi et d'exposés de sensibilisation soit demeuré relativement constant au cours des deux ou trois dernières années, un investissement important a été fait au chapitre du renforcement des capacités, c'est-à-dire la dotation et la formation d'employés supplémentaires dans les régions, ainsi que l'élaboration d'outils comme les nouveaux exposés de sensibilisation. Ce renforcement des capacités se poursuivra. Toutefois, il est raisonnable de penser qu'il y aura bientôt suffisamment de capacités dans chaque région pour faire augmenter les niveaux d'extrants liés directement aux résultats. Dans le cas contraire, la rentabilité diminuera au cours des prochaines années en raison de la sous-utilisation des capacités.

Pour que les mesures de l'efficacité et de l'efficacité soient utiles, elles doivent être liées à des stratégies intégrées de lutte contre le truquage d'offres. Cette question a été soulevée au cours des entrevues auprès du personnel régional, qui estimait que certaines décisions, comme le choix des secteurs cibles des activités de sensibilisation, ne contribuaient pas directement à l'atteinte des résultats lorsqu'elles n'étaient pas prises à l'échelon régional. Par conséquent, les activités de sensibilisation, bien qu'elles puissent être efficaces, ne sont pas nécessairement rentables.

Il peut être utile d'étayer le calcul de la rentabilité par des exemples provenant d'autres administrations. Au Royaume-Uni, l'OFT³⁵ s'est engagé à offrir aux consommateurs britanniques des avantages mesurables correspondant à cinq fois son budget annuel, au cours des exercices 2008-2011. Les changements de ce ratio au fil du temps font objet d'un suivi, et l'on s'attend à ce que ce ratio augmente. On estime que le recours à cette mesure a influé sur les priorités de l'OFT; son portefeuille comporte donc un pourcentage plus élevé de dossiers plus médiatisés, ce qui a un effet dissuasif plus important et fait augmenter les avantages pour les consommateurs.

Une autre approche utilisée pour montrer la valeur des programmes ou des initiatives consiste à utiliser une analyse de rentabilisation à l'échelle des dossiers et des projets. Cette approche a été utilisée pour fournir une mesure approximative de la réussite des activités d'application des lois antitrust aux États-Unis³⁶. On a tout d'abord estimé le coût direct de l'application des lois antitrust pour le gouvernement aux États-Unis, qui est d'environ 150 millions de dollars par année³⁷. Les avantages de l'application des lois antitrust ont été rapidement estimés en fonction du prix des coûts supplémentaires découlant du cartel des vitamines, aux États-Unis, l'une des plus importantes affaires auxquelles se sont attaquées les autorités antitrust au cours des dernières années. Dans cette affaire, les accusations concernaient l'établissement de prix, la distribution de produits et le truquage d'offres. À l'aide d'un certain nombre de sources publiées précédemment et axées sur les répercussions des comportements anticoncurrentiels sur le marché, la perte sèche en matière d'efficacité causée par ce seul cartel a été estimée à entre 50 et 100 millions de dollars par année. À partir de ces estimations, l'auteur concluait que chaque année supprimée de la durée de vie du cartel grâce à l'application des lois antitrust justifiait entre un et deux tiers des coûts directs totaux de l'application des lois antitrust contre les fusions et les cartels anticoncurrentiels.

Conclusions

Il est impossible de répondre directement à la question de la rentabilité et de l'efficacité du programme pour l'instant, en raison du manque de données. L'élaboration d'un CGRR et d'un plan d'affaires axés sur l'initiative devrait aider à combler cette lacune.

³⁵ Information obtenue durant une entrevue avec l'OFT.

³⁶ « The Case for Antitrust Enforcement » (Jonathan B. Baker, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n° 4, automne 2003).

³⁷ L'article de Baker indique que ce total ne comprend pas les coûts estimés des litiges privés, ou les coûts indirects. Si on les ajoute, le total serait d'environ 2 milliards de dollars.

L'évaluation de la rentabilité et de l'efficacité sera de plus en plus importante au cours des années à venir. Durant les deux ou trois dernières années, le programme est passé par une phase d'investissement visant à créer des capacités. Il est réaliste de s'attendre à ce que cet investissement commence à porter fruit.

6.2 Infractions connexes autres que celles visées par les lois antitrust

Question d'évaluation

Dans quelle mesure le programme devrait-il s'appliquer aux infractions connexes, autres que celles visées par les lois antitrust (les pots-de-vin, le crime organisé, etc.)?

Constatations

Les répondants ont formulé des opinions diverses au sujet de la possibilité d'étendre le programme aux autres infractions que celles visées par les lois antitrust, comme les pots-de-vin et le crime organisé. Les opinions diffèrent principalement en ce qui a trait aux activités de sensibilisation.

Les répondants favorables à cet élargissement estimaient qu'un message plus général pouvait répondre aux questions d'un plus vaste public cible, mais que cela dépendait en fait du public lui-même. Ils estimaient également qu'il serait possible de tirer profit du modèle et des leçons acquises par le Forum sur la prévention de la fraude et des activités connexes comme le Mois de la prévention de la fraude³⁸.

Les répondants opposés à l'élargissement du programme estimaient que les différences entre les infractions visées par les lois antitrust et les autres infractions étant assez grandes, le public à sensibiliser était aussi différent, et que tout message adressé à un public commun perdrait de sa pertinence.

On a proposé qu'un bon compromis consisterait à faire de la lutte contre le truquage d'offres le thème d'un prochain Mois de la prévention de la fraude. Cela permettrait de rassembler les

³⁸ Le Forum sur la prévention de la fraude, présidé par le Bureau, est un groupe d'entreprises du secteur privé, de groupes de consommateurs et de bénévoles, d'organismes gouvernementaux et d'organismes d'application de la loi qui cherche, par l'éducation, à empêcher les Canadiens de devenir victimes de fraude.

Au moment de sa création, en 2004, le Forum comptait 24 membres; il en compte maintenant plus de 80. Le modèle du Forum sur la prévention de la fraude a été adopté partout dans le monde. Vingt-neuf pays, y compris les États-Unis, l'Australie, l'Angleterre, le Chili et le Japon organiseront des activités dans le cadre du Mois de la prévention de la fraude cette année. Pour plus d'information, consulter le site suivant : <http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/EPIC/site/cb-bc.nsf/fr/02281f.html>.

intervenants, de mettre à l'essai l'approche du Forum sur la prévention de la fraude et de joindre un vaste éventail de Canadiens en se servant d'une plateforme existante.

Conclusions

Les répondants ne s'entendaient pas sur l'élargissement du programme aux infractions autres que celles visées par les lois antitrust. Bien que certains répondants estimaient qu'il était possible d'élargir la portée des exposés de sensibilisation actuels afin qu'ils abordent un plus vaste éventail d'enjeux, d'autres répondants estimaient que les messages clés seraient ainsi dilués. Les répondants s'entendaient généralement pour dire que les publics visés par les messages non liés aux lois antitrust seraient probablement différents des publics actuellement ciblés aux fins de sensibilisation. Toutefois, il serait possible d'établir un lien avec le Forum sur la prévention de la fraude et le Mois de prévention de la fraude.

6.3 Approches utilisées par d'autres pays

Question d'évaluation

D'après l'expérience d'autres pays (les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie), quelles sont les autres méthodes de lutte contre le truquage d'offres?

Constatations

Les approches utilisées aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie ont servi de sources de données tout au long du présent rapport. Un sommaire des principales pratiques est fourni ci-dessous.

États-Unis

Le département de la Justice des États-Unis a mis l'accent sur l'importance des sanctions comme facteur dissuasif. Les tribunaux américains imposent aux particuliers des peines d'emprisonnement et des dommages triples dans le cas de poursuites civiles. Un certain nombre de membres de l'intérieur et de l'extérieur du Bureau de la concurrence qui ont participé aux entrevues ont manifesté leur admiration face à ce régime d'application et ont laissé entendre que le Canada devrait imposer des sanctions dissuasives semblables. Ce type de régime d'application a également été mentionné comme l'une des raisons pour lesquelles les entreprises en activité au Canada et aux États-Unis ont mis en place des programmes de conformité organisationnels.

- Au Canada, la loi permet d'imposer des amendes illimitées et des peines d'emprisonnement allant jusqu'à 5 ans. En pratique, les contrevenants sont rarement emprisonnés. Bien que le Bureau présente ses recommandations en matière de peines au DPP, qui présente ensuite ses observations aux tribunaux, l'imposition de la peine

échappe au contrôle du Bureau de la concurrence. Aucune recommandation n'a donc été présentée à cet égard.

Le département de la Justice des États-Unis a défini une priorité claire : combattre les stratagèmes dont le gouvernement américain est victime.

Le département de la Justice des États-Unis a concentré ses efforts de sensibilisation sur les agents des organismes d'application comme le FBI et les représentants de l'approvisionnement public. Le département estime que ces agents et représentants de l'approvisionnement lui signalent ensuite des pistes liées à des activités de truquage d'offres. Toutefois, cette analogie a peu de valeur, du moins en ce qui a trait aux organismes d'application comme le FBI, compte tenu des rôles et responsabilités différents de chacun (le FBI offre un soutien en matière d'enquête; le département de la Justice poursuit).

Australie

En Australie, l'ACCC a créé deux équipes de sensibilisation (de deux à trois personnes) dans chaque bureau régional. Elles mènent des activités de sensibilisation portant sur l'ensemble des activités de l'ACCC et comportant un petit volet sur la lutte contre le truquage d'offres. Leur public cible semble être les associations et les regroupements de fournisseurs. L'ACCC revoit le message de sensibilisation destiné à ces publics; au message général voulant que les cartels soient illégaux sera ajouté un message qui met l'accent sur les coûts économiques pour les organismes et les particuliers.

Royaume-Uni

Le travail d'analyse de l'OFT du Royaume-Uni, qui vise à augmenter sa base de données probantes, constitue l'aspect de son approche pouvant être le mieux appliqué au Canada. Ce travail comprend des recherches visant à mieux cerner les secteurs à cibler ainsi que des études permettant de mieux définir les répercussions globales.

Conclusions

Des discussions avec les représentants du département de la Justice des États-Unis, de l'OFT du Royaume-Uni, et de l'ACCC de l'Australie ont montré que ces pays cherchent aussi à améliorer continuellement les recherches et l'exécution des services.

6.4 Effets des autres approches sur les ressources

Question d'évaluation

Quelles ressources faudrait-il affecter si d'autres méthodes étaient mises en œuvre?

Constatations et conclusions

Une estimation très préliminaire des ressources nécessaires pour donner suite aux points clés a été réalisée. Toutefois, le niveau d'analyse est insuffisant pour fournir des estimations fiables. Comme prochaine étape, on propose de réaliser une analyse plus détaillée des coûts du travail répartis par tâche.

7. Conclusion globale et recommandations

Bien que le Bureau ait réalisé des progrès dans la mise en œuvre de son initiative de lutte contre le truquage d'offres, à travers le pays, des améliorations pourraient encore être apportées. Ces améliorations sont résumées dans les recommandations qui suivent.

- Recommandation 1 À court et à moyen terme, le Bureau doit mettre davantage l'accent sur la promotion, en effectuant des recherches à l'appui de ses activités de lutte contre le truquage d'offres. Ces recherches devraient avoir pour objectif l'élaboration d'une base de données permettant de cibler, selon une méthode axée sur le risque, les secteurs et les situations les plus susceptibles de donner lieu au truquage d'offres. La possibilité de s'adjoindre des partenaires de recherche devrait être envisagée.
- Recommandation 2 À court et à moyen terme, le Bureau devrait, par le truchement de partenariats, mettre davantage l'accent sur la promotion de ses activités de lutte contre le truquage d'offres. Les occasions pour le Bureau de faire valoir son point devant les ministères fédéraux devraient être examinées. De plus, il devrait chercher des occasions de renforcer les relations existantes ou d'en créer de nouvelles avec des associations professionnelles et commerciales nationales. Des messages de sensibilisation plus précis devraient être conçus spécialement pour les divers publics cibles.
- Recommandation 3 Le Bureau devrait s'assurer que, dans chaque région, les ressources affectées aux activités de sensibilisation possèdent ou acquièrent les ensembles de compétences optimaux nécessaires pour interagir avec les intervenants. Le Bureau doit également s'assurer qu'il dispose des ressources nécessaires à l'application de la loi. Cela permettrait de faire de la sensibilisation l'un des piliers de la lutte contre le truquage d'offres, au même titre que les activités d'application de la loi. En outre, cette façon de faire reflète les forces du modèle régional de prestation de services.
- Recommandation 4 Durant l'exercice 2008-2009, le Bureau devrait élaborer un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) pour ses activités de lutte contre le truquage d'offres. Il faudra pour cela valider le modèle logique et élaborer une stratégie de mesure du rendement ainsi qu'une stratégie d'évaluation. Les informations sur le rendement devraient ensuite être recueillies au regard des indicateurs de rendement de chaque extrant et résultat du modèle logique. Les écarts en matière de rendement devraient être analysés, et les cibles des indicateurs de

rendement connexes devraient être établies grâce à un processus de planification opérationnelle qui tiendrait également compte des exigences en matière d'éléments habilitants, comme les ressources humaines. Ce processus de planification devrait éclairer le plan de dotation régional quinquennal.