

# LES MARCHÉS PUBLICS ET LA CONCURRENCE

Étude des contrats du Ministère des transports du  
Québec

---

JEAN-CLAUDE CLOUTIER

5 septembre 2012

# Table des matières

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>4</b>
La collusion comme entrave à la concurrence sur les marchés publics .....	4
Les contrats du ministère des Transports du Québec .....	6
<b>1. Le mandat d'étude .....</b>	<b>9</b>
a. La Commission .....	9
b. Le mandat .....	9
c. Les sources .....	10
<b>2. Les pratiques anticoncurrentielles dans les marchés publics .....</b>	<b>11</b>
a) <b>La collusion et la corruption .....</b>	<b>11</b>
b) <b>Les manifestations et les effets de la collusion .....</b>	<b>12</b>
Les stratagèmes .....	12
Pourquoi la collusion? .....	14
Les effets économiques .....	15
c) <b>Un marché sensible : les contrats de travaux publics .....</b>	<b>17</b>
d) <b>La détection .....</b>	<b>19</b>
Les prix et les soumissionnaires .....	20
Le cas particulier des consortiums .....	22
La nature et la structure du marché .....	23
Les aveux spontanés .....	24
e) <b>La prévention .....</b>	<b>24</b>
Les modes d'adjudication .....	25
La dissuasion .....	27
La sensibilisation .....	28
Autres moyens .....	29
<b>3. Les contrats du Ministère des Transports du Québec .....</b>	<b>30</b>
a) <b>Les acteurs en présence .....</b>	<b>30</b>
Le Ministère des Transports du Québec .....	30
Le génie-conseil québécois .....	33
Le secteur québécois de la construction .....	36
b) <b>Les contrats du MTQ .....</b>	<b>38</b>
L'importance des contrats de construction et d'ingénierie .....	39
L'importance des consortiums et des coentreprises .....	40
Les modes d'adjudication .....	43
Les autorisations spéciales .....	48
La concurrence interprovinciale et internationale .....	51
<b>4. Conclusions .....</b>	<b>52</b>
<b>5. Bibliographie .....</b>	<b>54</b>
<b>Annexe A : Les firmes membres de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec ..</b>	<b>57</b>
<b>Annexe B : Le secteur québécois de la construction .....</b>	<b>58</b>

## Liste des tableaux

<b>TABLEAU 1 : CONTRATS ACCORDÉS PAR LE MTQ SELON LA CATÉGORIE</b> .....	<b>39</b>
<b>(avril 1997-janvier 2012)</b> .....	<b>39</b>
<b>TABLEAU 2 : L'IMPORTANCE DES CONSORTIUMS ET DES COENTREPRISES DANS LES CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR LE MTQ</b> .....	<b>41</b>
<b>TABLEAU 3: L'IMPORTANCE DU TRAVAIL EN CONSORTIUMS ET COENTREPRISES – QUELQUES EXEMPLES</b> .....	<b>41</b>
<b>TABLEAU 4 : CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR LE MTQ À DES CONSORTIUMS ET COENTREPRISES SELON LE MODE D'ADJUDICATION</b> .....	<b>44</b>
<b>TABLEAU 5 : CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR LE MTQ SELON LE MODE D'ADJUDICATION – EXCLUANT LES CONSORTIUMS ET LES COENTREPRISES</b> .....	<b>44</b>
<b>TABLEAU 6: CONTRATS DE CONSTRUCTION OCTROYÉS PAR LE MTQ SELON LE MODE D'ADJUDICATION</b>	<b>45</b>
<b>TABLEAU 7 : MODES D'ADJUDICATION DES CONTRATS DE SERVICES DU MTQ- SELON LA RÉGION ADMINISTRATIVE - 2009, 2010 ET 2011</b> .....	<b>46</b>
<b>TABLEAU 8: PART DES CONSORTIUMS ET À DES COENTREPRISES (C/C) DANS LES CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR APPELS D'OFFRES PUBLICS RÉGIONALISÉS - SELON LA RÉGION ADMINISTRATIVE - 2009, 2010 ET 2011</b> .....	<b>47</b>
<b>TABLEAU 9: CONTRATS AYANT DEMANDÉ UNE AUTORISATION DU SOUS-MINISTRE – CONSORTIUMS ET COENTREPRISES DE FIRMES DE GÉNIE-CONSEIL – 2006-2011</b> .....	<b>50</b>

## SOMMAIRE

La présente étude a été réalisée à la demande du secrétariat de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction mise sur pied par le gouvernement du Québec.

Elle porte sur les liens pouvant exister entre les modes d'adjudication des contrats publics et la concurrence entre les entreprises déposant des soumissions pour l'obtention de ces contrats.

Dans un premier temps, l'étude procède à une revue de la documentation institutionnelle et scientifique traitant des politiques et des mesures permettant de repérer et de prévenir les pratiques cartellisantes, soit les comportements d'entreprises empêchant le libre jeu de la concurrence sur les marchés publics. Parmi ces pratiques une attention spéciale est accordée à la collusion.

Dans un deuxième temps, l'étude présente une analyse du cas particulier des contrats octroyés par le ministère des Transports du Québec à des firmes de génie-conseil ainsi qu'à des entreprises de construction au cours d'une période d'une quinzaine d'années, soit de 1997 à 2011. Plutôt que sur l'examen de contrats particuliers, cette analyse porte sur les caractéristiques générales de ces contrats (nombre, valeur moyenne, répartition régionale, mode d'adjudication, provenance géographique des soumissionnaires, présence de consortiums, etc.) et sur les effets possibles de ces caractéristiques sur la concurrence.

### ***La collusion comme entrave à la concurrence sur les marchés publics***

Dans la documentation consultée, la collusion apparaît comme un problème méritant l'attention des pouvoirs publics parce qu'elle constitue un entrave au libre jeu de la concurrence entre les entreprises. La collusion consiste en effet en une entente secrète entre des entreprises qui seraient normalement des concurrentes pour l'obtention d'un contrat donné. Cette entente vise en effet à extorquer des prix plus élevés pour un contrat et à répartir le profit supplémentaire ainsi généré entre les entreprises complices, incluant par des formules telles que l'octroi de sous-contrats lucratifs ou le partage des contrats subséquents.

Certains secteurs industriels ou certains marchés se prêtent davantage à la collusion, à la corruption et aux autres pratiques nuisant au libre jeu de la concurrence. Il s'agit notamment des marchés où les transactions se font par l'octroi de contrats pour la livraison d'équipements ou d'infrastructures. Les industries caractérisées par un nombre limité d'entreprises ou par des barrières élevées à l'entrée se prêtent également bien à la collusion étant donné l'absence de rivaux susceptibles de faire échec aux ententes secrètes.

Malgré les risques de sanctions pénales et d'atteinte à la réputation qu'elle comporte, la collusion peut attirer les entreprises pour des raisons qui ne tiennent pas seulement à la majoration des profits mais aussi à une tentative de «gérer» les aléas et les incertitudes du marché. Dans certains cas, les autorités publiques peuvent être complices d'arrangements collusoires et les frontières ne sont pas étanches entre la collusion et la corruption.

Les coûts économiques de la collusion ne peuvent être estimés avec précision mais toutes les études s'entendent pour dire qu'ils sont importants. Les estimations minimales sont en effet de 9% de la valeur des contrats et dans certains cas ces coûts pourraient dépasser 30%. Fait à noter, certaines sources mentionnent que la collusion peut aussi avoir des effets bénéfiques à moyen ou à long terme, notamment en assurant une certaine stabilité de l'offre de services et en dégageant des profits permettant aux entreprises de croître ou d'innover. Pour les autorités publiques concernées, la collusion peut être tolérée afin d'avantager des entreprises régionales ou nationales.

Les consortiums regroupant deux ou plusieurs entreprises présentent également une image ambivalente puisqu'ils peuvent, selon les cas, présenter des avantages ou des inconvénients en ce qui a trait à la concurrence. Ils peuvent en effet permettre à des entreprises de soumissionner sur des contrats d'une plus grande envergure que ce que permettraient normalement leur expertise ou leur capacité propres. Toutefois, ils peuvent aussi avoir certains des effets négatifs de la collusion en réduisant la concurrence effective sur un marché donné.

La détection des pratiques collusoires demeure très difficile. À cet égard, une des mesures les plus efficaces consiste à offrir des sanctions réduites aux entreprises qui collaborent au repérage des comportements frauduleux. La détection des cas de collusion peut aussi se faire en portant attention à certains indices relatifs aux prix, aux soumissionnaires et à la structure des marchés. Elle peut faire appel à des tests économétriques portant sur les données relatives aux contrats octroyés. Ces méthodes demandent cependant beaucoup d'expertise et de capacité technique, et les données pertinentes peuvent être difficiles à obtenir.

Pour ce qui est des mesures pouvant contribuer à prévenir la collusion dans les marchés publics, les sources consultées recommandent la transparence, l'application de pénalités sévères et l'ouverture des marchés publics aux soumissionnaires provenant de l'extérieur de la région ou du pays. Différentes mesures sont également préconisées concernant les procédures d'adjudication des contrats. Cependant, la transparence crée des conditions favorables à la collusion et un équilibre doit être trouvé entre la lutte à la collusion et la répression de la corruption. De plus, la collusion est d'autant plus difficile à éradiquer qu'elle est souvent assimilable à une culture qui imprègne tout un milieu et implique non seulement les entreprises mais également leurs fournisseurs ainsi que des politiciens et des fonctionnaires.

## *Les contrats du ministère des Transports du Québec*

Le ministère des Transports est un des principaux adjudicateurs de contrats au gouvernement du Québec. Le nombre et la valeur globale des contrats octroyés par le Ministère ont cru sensiblement au cours de la période 1997-2011 et ce, principalement du fait de la reprise de programmes majeurs de construction ou de réfection touchant le réseau routier. Ces contrats sont octroyés principalement à des firmes de génie-conseil et à des entreprises de construction, deux secteurs importants de l'économie québécoise.

Le ministère des Transports du Québec applique déjà une partie des mesures préconisées par les experts afin de prévenir les risques de collusion ou d'autres entraves à la saine concurrence:

1. Fixer des prix de réserve (prix maximum pour qu'une soumission soit recevable),
2. Procéder à l'estimation préalable de la valeur des contrats,
3. Exiger des certificats d'indépendance (absence de collusion) des soumissions.

De plus, le Ministère est soumis à un encadrement légal et réglementaire qui limite grandement l'arbitraire des fonctionnaires, qui assure une grande transparence et qui permet le contrôle par des autorités indépendantes. Par ailleurs, les entreprises déposant des soumissions pour l'obtention des contrats du Ministère sont également soumises à la juridiction du Bureau canadien de la concurrence, lequel peut appliquer des sanctions très sévères à l'endroit des ententes collusoires.

Le secteur québécois du génie-conseil est constitué d'une quarantaine de firmes, dont une quinzaine sont actives dans le domaine de la planification et de la surveillance des travaux routiers. Pour ces dernières, les contrats du Ministère représentent une des principales sources de revenus.

Pour sa part, le secteur québécois de la construction comporte plusieurs milliers d'entreprises, dont quelques dizaines seulement ont la taille pour être présentes sur le marché des travaux publics. Pour celles-ci, comme pour leurs homologues du génie-conseil, les contrats du Ministère peuvent représenter une partie non négligeable de leurs revenus.

Le marché constitué par les contrats de voirie octroyés par le Ministère présente plusieurs des caractéristiques qui, selon les études mentionnées précédemment, prédisposent à la collusion à savoir :

- Les entreprises font face à un donneur d'ouvrage, le Ministère, qui représente une part importante de leur marché,
- Les services offerts sont standardisés,

- Les contrats sont répétitifs et prévisibles,
- Étant peu nombreuses, les entreprises se connaissent bien ce qui facilite la conclusion d'ententes,
- La rareté relative de l'expertise en génie et l'importance des équipements requis pour la construction peuvent constituer des barrières à l'arrivée de nouveaux concurrents.

Par ailleurs, l'examen des contrats du Ministère conduit aux principales observations suivantes :

- Le Ministère attribue un grand nombre de contrats de planification, de construction et de surveillance en matière de travaux routiers; les appels d'offre sont réguliers et prévisibles; de plus, les contrats du ministère sont octroyés en toute transparence pour ce qui est du prix de soumissions ; ces facteurs sont favorables aux arrangements collusoires puisqu'ils facilitent la mise au point et l'application d'ententes à moyen terme entre les soumissionnaires.
- Au cours de la période considérée, les consortiums et les coentreprises associant des firmes de génie-conseil ont accaparé une part de plus en plus importante de la valeur des contrats du Ministère. Ces partenariats inter firmes pourraient s'expliquer par le désir d'optimiser les ressources professionnelles disponibles. Par contraste, les consortiums et les coentreprises sont beaucoup moins présents dans les contrats octroyés pour des travaux de construction.
- Tant dans les travaux de construction que dans ceux du génie, les soumissions proviennent quasi exclusivement d'entreprises québécoises bien qu'il ne semble exister aucun obstacle formel au commerce transfrontalier de ces services; apparemment, les barrières culturelles, les démarches administratives ou l'éloignement géographique découragent les entreprises extérieures de déposer des soumissions; en fait, dans le cas du génie-conseil, les firmes désireuses d'obtenir leur part des contrats semblent plutôt procéder par acquisition de firmes québécoises ou par l'ouverture de filiales au Québec.
- La majeure partie des contrats de génie du Ministère sont adjugés de gré à gré (surtout pour les consortiums) ou par appels d'offres publics régionalisés (surtout pour les soumissionnaires individuels) plutôt que par appels d'offres publics malgré que cette dernière formule soit, en principe, la plus favorable à une concurrence maximale. On peut présumer que cette situation apparait préférable au Ministère et aux firmes parce qu'elle permet d'éviter la lourdeur inhérente aux appels d'offres publics et d'assurer une certaine répartition des contrats entre les régions et entre les entreprises.
- Une part importante des contrats octroyés par le Ministère à des consortiums de génie-conseil ont demandé des autorisations spéciales du sous-ministre pour des raisons telles que l'urgence ou l'intérêt public. Ces autorisations sont requises dans les situations qui dérogent aux règles de base de la réglementation.

En somme, les contrats de Ministère présentent certaines caractéristiques qui vont à l'encontre des pratiques de saine concurrence même s'il est possible que ces situations répondent à des motifs tout à fait légitimes et qu'il n'est pas sûr que l'intérêt public au sens large ait été lésé.

# LES MARCHÉS PUBLICS ET LA CONCURRENCE

## Étude des contrats du Ministère des Transports du Québec

### 1. Le mandat d'étude

#### *a. La Commission*

En vertu du décret 1029-2011 du 19 octobre 2011, le gouvernement du Québec a constitué la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC). Le décret instituant la Commission précise qu'elle a notamment pour buts:

- *D'examiner l'existence de stratagèmes et, le cas échéant, de dresser un portrait de ceux-ci qui impliqueraient de possibles activités de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction incluant notamment les organismes et les entreprises du gouvernement et les municipalités [...]*
- *D'examiner des pistes de solution et de faire des recommandations en vue d'établir des mesures permettant d'identifier, d'enrayer et de prévenir la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction [...].*

Les travaux de la Commission peuvent porter sur les quinze dernières années.

#### *b. Le mandat*

Le rapport Duchesneau<sup>1</sup> ayant signalé la présomption d'activités collusoires des consortiums de génie-conseil déposant des soumissions pour les contrats de voirie du ministère des Transports du Québec (MTQ), le présent mandat d'étude et de recherche vise à fournir une vision d'ensemble des contrats attribués par le MTQ au cours des quinze dernières années à des firmes de génie-conseil et à des entreprises de construction. Une attention particulière est accordée à la part que prennent les consortiums dans ces contrats. Le mandat ne vise pas l'examen de contrats particuliers, ni au repérage de cas éventuel de collusion. Il s'agit plutôt de voir les caractéristiques générales et les tendances qui marquent les contrats du Ministère et de voir dans quelle

---

<sup>1</sup> DUCHESNEAU, Jacques, *Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des Transports du Québec*, 2011, 78p. septembre 2011.

mesure celles-ci sont favorables ou non à la collusion ou à d'autres pratiques contrevenant au libre jeu de la concurrence dans l'adjudication des contrats.

La présente étude commence par une revue documentaire sur la collusion et sur les moyens de la repérer et de la prévenir avant d'aborder l'examen des contrats du Ministère.

### ***c. Les sources***

La présente étude a été effectuée à partir des principales sources suivantes:

- Les contrats octroyés par le ministère des Transport du Québec au cours de la période 1997-2011;
- Des documents institutionnels et des articles de revues spécialisées portant sur la collusion et la corruption et sur les moyens de les détecter et de les prévenir.

## **2. Les pratiques anticoncurrentielles dans les marchés publics**

### **a) La collusion et la corruption**

La collusion consiste en une entente secrète entre deux ou plusieurs agents visant à procurer un avantage indu, de nature financière ou autre, à ces agents.

Bien que la coopération entre des entreprises soit *a priori* parfaitement légitime et même souhaitable dans certains cas, elle devient répréhensible quand elle prend la forme de la collusion et qu'elle se fait au détriment de tierces parties, qu'il s'agisse de concurrents, de clients ou de l'ensemble de la population. Les partenaires d'une collusion s'entendent pour restreindre l'offre de produits ou de services, majorer leur prix de vente ou se partager le marché et ce, dans le but de se ménager des profits plus élevés que ce ne serait le cas s'ils se livraient à une concurrence normale.

Dans la littérature économique, les ententes collusoires sont présentées comme une variante de la catégorie plus large des cartels, soit les ententes entre entreprises concurrentes visant à acquérir un pouvoir de contrôle du marché. Alors que les cartels classiques ont une vocation durable et peuvent apparaître sur des marchés de consommation de masse, la collusion se retrouve plutôt dans une perspective ponctuelle soit typiquement pour l'obtention d'un contrat particulier. Peu importe la forme qu'ils prennent, l'analyse économique condamne les cartels comme conduisant à une mauvaise allocation des ressources et minant le dynamisme de l'économie. Sous l'angle moral, il faut considérer que la collusion, surtout quand elle implique les autorités publiques, constitue une entorse à l'équité puisqu'elle offre des conditions d'accès aux marchés publics plus aisées à certains concurrents.

En pratique toutefois, les opinions peuvent être plus nuancées. Ainsi, certains auteurs sont d'avis qu'en période de récession ou dans des économies en développement la concentration de l'offre, sous forme de cartels ou de monopoles, peut constituer un moindre mal dans la mesure où elle permet d'atteindre un niveau de production optimal. En d'autres termes, le désir de profiter d'économies d'échelle peut justifier des entorses à la concurrence et à l'équité (OCDE, 2011). Même les autorités américaines, pourtant pionnière des législations anticartels, reconnaissent que la collaboration entre compétiteurs peut être bénéfiques à l'économie tout autant qu'elle peut être néfaste. Chaque cas doit donc être jugé au mérite (COMMISSION, 2000).

Malgré ces nuances, il reste qu'un peu partout dans le monde les législateurs ont adopté des lois pour empêcher la formation de cartels et assurer ainsi le libre jeu de la concurrence au sein des marchés.

Au début des années 2000, le gouvernement des Pays-Bas a mis sur pied une importante commission d'enquête afin de faire la lumière sur des cas présumés de corruption et de collusion dans le secteur de la construction (VAN DEN HEUVEL, 2005). Cette commission a tenu des audiences publiques au cours desquelles une soixantaine de témoins ont été entendus. Les travaux de la commission ont permis d'approfondir la notion de collusion en en découvrant les mécanismes et la complexité. Elle s'est par exemple penchée sur la signification des mots pour observer que la collusion était généralement perçue comme relativement bénigne en comparaison avec la corruption qui elle était vue comme répréhensible et criminelle. Or, la commission a découvert que la collusion et la corruption étaient intimement liées, l'une pouvant facilement conduire à l'autre.

Souvent, les stratagèmes collusoires n'impliquent pas seulement les entreprises désireuses de s'accaparer les bénéfices reliés à des contrats. Ainsi, la commission néerlandaise a conclu à la présence d'une véritable culture de la collusion impliquant non seulement les firmes entre elles mais également les firmes et les autorités publiques et les fonctionnaires. La collusion touche aussi des tierces parties telles que les fournisseurs de biens et de services aux entreprises incriminées. Par exemple, la commission a réalisé que des firmes comptables et même les autorités fiscales étaient au courant des «irrégularités» dans le secteur de la construction. Les entrepreneurs fautifs étaient eux-mêmes plutôt complaisants à l'égard de leurs fautes en alléguant qu'ils ne visaient que la viabilité de leurs entreprises et non l'enrichissement excessif, que cela correspondait aux façons de faire traditionnelles et qu'elles étaient sous l'impression que les autorités acceptaient tacitement ce genre de comportement. Ces différents protagonistes forment en quelque sorte un réseau de contacts et d'influence à l'intérieur duquel la collusion et la corruption sont liées et se renforcent l'un l'autre.

## **b) Les manifestations et les effets de la collusion**

### *Les stratagèmes*

Les collusions peuvent prendre différentes formes et emprunter différents moyens selon les marchés auxquels elles s'adressent. Les arrangements et les stratagèmes sur lesquels s'entendent les entreprises participant à une collusion se situent dans la plupart des cas à l'intérieur d'un nombre limité de grandes catégories. Ces stratagèmes visent à répartir les rôles et les bénéfices entre l'entreprise désignée pour remporter le contrat et les entreprises complices.

Ainsi, les types d'arrangements collusoires suivants ont été observés dans des études faites aux États-Unis et en Australie (ZARKADA-FRASER, 2000) :

- Le dépôt de prix de couverture,
- Le désistement d'un ou de plusieurs complices,
- Le gonflement des soumissions par un montant convenu.

Les participants à une entente collusoire conviennent d'arrangements faisant en sorte, par exemple, de jouer sur les prix. À cet effet, ils peuvent s'entendre pour qu'un des complices dépose un prix de soumission lui procurant un profit excédentaire qu'il partagera ensuite avec ses complices. Au préalable, ces derniers auront déposé des soumissions assorties de prix dits «de couverture» soit plus élevés que celui présenté par le collusionnaire désigné pour remporter le contrat. Les entreprises complices, si elles contrôlent l'ensemble de l'offre, peuvent aussi s'entendre pour majorer tous leurs prix de soumission d'un pourcentage convenu. Ils peuvent aussi convenir de se désister en faveur d'un des leurs. Ce dernier aura alors beau jeu pour majorer son prix ou réduire la qualité de son offre. Si ce n'est par le partage des profits, les participants à des collusions peuvent être récompensés par l'obtention des sous-contrats ou par l'attribution en exclusivité de certains segments du marché, incluant des marchés locaux ou régionaux.

Les complices ont intérêt à dissimuler leur entente collusoire en faisant en sorte que leurs soumissions ressemblent à celles faites sur des marchés parfaitement concurrentiels (LACASSE, 1995). Ainsi, les partenaires d'une entente collusoire peuvent donner l'impression de se concurrencer même si elles déposent des prix surélevés, soit nettement au-delà de ce que justifierait une marge normale de profit. De tels stratagèmes sont possibles quand les donneurs d'ouvrage connaissent mal les coûts de production des entreprises (HINLOOPEN, 2006). Or, cette asymétrie de l'information entre les donneurs d'ouvrage et les soumissionnaires est la règle générale.

En contrepartie des gains potentiels, la mise sur pied et le maintien d'une entente collusoire aux entreprises complices de surmonter quatre types d'obstacles (MCAFEE, 1992):

- Les complices doivent trouver un mécanisme de répartition des gains, ce qui ne va pas de soi étant donné que chacun des partenaires cherche à maximiser ses avantages et que ses complices demeurent, fondamentalement, des concurrents.
- Ils doivent convenir d'un moyen pour mettre en application l'entente avant et après l'appel d'offres; or, ce moyen ne peut pas être consigné par écrit; des conflits d'interprétation peuvent donc apparaître; idéalement, l'entente doit pouvoir s'auto appliquer.

- La rentabilité élevée de l'entente est de nature à attirer de nouveaux concurrents, ce qui pourra menacer la stabilité ou l'efficacité des stratégies existantes.
- Les victimes d'une collusion peuvent poser des gestes en vue de la déstabiliser ou de la détruire.

### ***Pourquoi la collusion?***

Les ententes collusoires représentent pour les entreprises participantes un moyen de favoriser une meilleure continuité de leurs opérations en plus d'un meilleur niveau de profit (BOWEN, 2007, p634). En effet, dans les marchés caractérisés par l'octroi de contrats, les entreprises doivent composer avec un environnement changeant et chaotique dans la mesure où les périodes de disette peuvent succéder à des périodes où il est difficile d'exécuter un carnet de commandes trop rempli. Quand une entreprise n'a pas été retenue pour l'exécution d'un ouvrage, il peut s'écouler une période de temps plus ou moins longue avant qu'elle ait à nouveau la chance de déposer une soumission et ce, avec le risque d'être écartée une nouvelle fois. Quand ces périodes de carence se prolongent, l'entreprise peut se voir dans l'obligation de libérer du personnel expérimenté ou de vendre des équipements sous-utilisés. Outre ces difficultés découlant de la discontinuité des marchés contractuels, l'entreprise doit également s'ajuster à une demande des administrations publiques qui peut fluctuer en fonction de plusieurs facteurs difficiles à prévoir : besoins de la société, programmes politiques, contraintes budgétaires, etc. Ces facteurs peuvent tous affecter le nombre et la rentabilité des contrats à venir. Une solution pour réduire cette incertitude et assurer une plus grande régularité des commandes est de recourir à la corruption et à la collusion. (LAMBERT-MOGILANSKY, 2009)

Par ailleurs, dans un marché où plusieurs entreprises offrent des produits ou des services peu ou pas différenciés, comme c'est le cas dans la construction, la libre concurrence peut mener à des profits quasi nuls. Dans un tel contexte, les entreprises peuvent avoir intérêt à limiter le jeu de la concurrence en convenant d'ententes à l'amiable plus ou moins formelle avec leurs concurrents, ce qui peut équivaloir à de la collusion (ARMSTRONG, 2010).

La collusion peut ainsi apparaître comme un modèle d'équilibre pour l'entreprise et, comme nous l'avons mentionné plus haut, comme une pratique de coopération entre deux ou plusieurs concurrents qui croient pouvoir obtenir ainsi des profits plus élevés ou d'autres avantages par rapport aux autres entreprises présentes sur un marché donné. En contrepartie des avantages qu'elle peut retirer d'une collusion possible, l'entreprise est consciente qu'il peut en découler d'importants inconvénients compte tenu du caractère illégal et déloyal d'une telle tentative de manipuler le marché. De fait, la plus ou grand probabilité d'encourir ou non des sanctions importantes pour infraction à la loi

serait le principal facteur qui présiderait à la décision d'une entreprise de faire collusion (ZARKADA-FRASER, 2000).

Les autorités publiques peuvent aussi détourner les yeux d'ententes collusoires qu'elles perçoivent comme propices au développement d'une région ou d'un secteur d'activité économique (VAGSTAD, 1995; 283-285). Quand de telles politiques deviennent explicites comme c'est le cas pour le *Buy American Act* des États-Unis, elles cessent d'être de la collusion même si elles peuvent être dénoncés par les autres gouvernements et contrevenir à l'esprit ou à la lettre des accords commerciaux. En d'autres termes, quand les gouvernements appliquent des politiques d'achats préférentiels en faveur de leurs entreprises nationales, la frontière entre ce qui est légal et ce qui ne l'est pas peut être ténue. Or, comme chacun sait, les achats publics discriminatoires, explicites ou occultes, sont très répandus dans le monde malgré les multiples ententes de coopération économique et commerciales qui visent à en réduire la prévalence.

En somme, malgré les risques de sanctions pénales et d'atteinte à la réputation qu'elle comporte, la collusion peut attirer les entreprises pour des raisons qui ne tiennent pas seulement à la majoration des profits mais aussi à une tentative de «gérer» les aléas et les incertitudes du marché. Pour les autorités publiques complices, les bénéficiaires peuvent aussi aller au-delà des rétributions en nature et inclure des formes plus moins explicites de clientélisme politique.

### ***Les effets économiques***

Compte tenu du caractère occulte des ententes collusoires, il est difficile de mesurer avec précision leurs effets sur l'économie. Une telle mesure exige, notamment, d'avoir un aperçu assez juste du niveau auquel se situe le prix concurrentiel sur un marché donné. Dans la plupart des situations, ce prix ne peut être établi qu'en recourant à des hypothèses sur les coûts de production des entreprises susceptibles d'offrir les produits ou les services demandés. Or, ces coûts de production peuvent varier beaucoup d'une entreprise à l'autre en fonction de leur taille, de leur localisation, de leur accès aux facteurs de production, etc. La détermination d'un prix concurrentiel de référence demande aussi de décider quelle marge de profit est acceptable. À cet égard, la situation peut aussi varier grandement d'une industrie à l'autre en fonction de facteurs comme le risque, les investissements requis ou le volume du marché.

Au fil des années, un grand nombre d'études ont été faites pour tenter d'estimer l'importance des surprix découlant des cartels. Certaines arrivent à des surcharges aussi élevées que 30 ou 50%. Il s'agit sans doute de cas exceptionnels même s'il est vrai, comme nous l'avons mentionné plus haut, que la participation à une entente collusoire ou à d'autres formes de cartels représente des risques non négligeables pour l'entreprise et qu'elle doit donc y trouver un bénéfice substantiel. Le jeu doit valoir la chandelle. À l'inverse, ce profit excédentaire ne doit pas être trop élevé de crainte d'amener de

nouveaux joueurs ou d'attirer l'attention des organismes de contrôle. Une méta-analyse (BOYER, 2012) de telles études arrive à la conclusion que les cartels pratiquent des majorations de prix de l'ordre de 15%. De son côté la commission qui s'est penché sur les allégations de collusion dans le secteur de la construction aux Pays-Bas, a abouti à la conclusion que les pratiques collusoires avaient conduit à une majoration de 9% du prix des contrats publics (VAN DEN HEUVEL, 2005).

Une telle surfacturation représente un important transfert de richesse entre les clients et les entreprises cartellisées. Quand des biens ou des services publics sont en cause, ce sont tous les contribuables qui payent la note. Or, celle-ci est loin d'être négligeable compte tenu de l'importance des achats publics. Selon l'OCDE, la valeur de ces achats se situe autour de 15% du PIB dans les économies avancées (MORI, 2010; introduction). Dans le cas particulier du Québec, la valeur des contrats des organismes publics du réseau de l'administration gouvernementale s'élevait à 4,8 milliards \$ en 2009-2010<sup>2</sup> soit 7% du budget de dépenses du gouvernement québécois. Le volume total des contrats publics octroyés au Québec au cours de cette année était évidemment bien supérieur puisqu'il fallait ajouter les contrats des administrations fédérales et municipales en plus de ceux des réseaux de l'éducation, de la santé, des services sociaux et d'Hydro Québec. Les couts de la collusion sont aisément perceptibles au niveau de certains secteurs particuliers, dont celui de la construction routière. Ainsi, aux États-Unis, les stratagèmes collusoires gonfleraient de 10% ou plus le cout de construction des routes (MCAFEE, 1992 ; p580). Une autre étude portant elle aussi sur les contrats pour la construction d'autoroutes aux États-Unis a montré que la collusion entraîne une baisse du nombre de soumissionnaires, une hausse du prix moyen des soumissions et une réduction dans la variance des prix soumis et ce, peu importe le stratagème en cause. En pratique, cela mène à des couts de construction surélevés, à des compromis sur la qualité des travaux, à une détérioration de l'image publique du secteur de la construction et à une baisse de productivité des travailleurs de ce secteur suite à leur démoralisation<sup>3</sup>.

Fait à noter, ces majorations artificielles des prix des contrats publics peuvent résulter non seulement des pratiques des grandes entreprises mais également des préférences accordées aux entreprises locales ou nationales par les autorités publiques. C'est le cas quand les préférences accordées aux entreprises locales ou nationales, plus petites ou moins expérimentées, et que les grandes firmes plus efficientes sont exclues des appels d'offres (MARION, 2007).

Par ailleurs, au-delà des majorations de prix, plus il y a de corruption et moins les firmes sont efficientes (DAL BO, 2007). Elles deviennent donc plus vulnérables à la concurrence internationale.

---

<sup>2</sup> SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, Statistiques sur les contrats des organismes publics du réseau de l'administration gouvernementale 2009-2010, mai 2011. Il s'agit des contrats d'une valeur de 25 000\$ ou plus.

<sup>3</sup> Selon LEE, T.S., *Detection of collusion in highway construction contract bidding*, thèse de doctorat, University of Wisconsin-Madison ; rapporté dans ZARKADA-FRASER (2000), p101.

En somme, de diverses façons, la collusion nuit au dynamisme et à la compétitivité de l'économie.

### **c) Un marché sensible : les contrats de travaux publics<sup>4</sup>**

De façon générale, les cartels et les autres formes de contrôle du marché peuvent affecter l'offre d'une grande variété de produits et de services. La collusion et la corruption sont cependant plus susceptibles de se retrouver sur les marchés publics<sup>5</sup>. Ceux-ci sont en effet caractérisés par l'importance des volumes et des montants en cause ce qui incite fortement les entreprises à mettre tout en œuvre pour décrocher les contrats octroyés par les administrations publiques pour la fourniture de biens ou de services. À la différence des marchés de produits de consommation, les contrats publics sont octroyés par un nombre limité de décideurs politiques ou administratifs. Il est donc possible de tenter de les influencer par le biais de la corruption ou de la complicité à une pratique collusoire.

Bien que les contrats publics portent sur une grande variété de produits ou de services, ils touchent dans une grande proportion des services et des matériaux destinés aux travaux publics en matière de bâtiments, d'installations et d'infrastructures. Ces travaux font largement appel au secteur de la construction au sens large, incluant non seulement les entreprises de construction elles-mêmes mais également les firmes de services professionnels, notamment en génie, qui apportent leur expertise en matière de planification et de surveillance des travaux.

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, le secteur de la construction représente plus de 6% du PIB. C'est donc un secteur majeur dans la plupart des économies nationales et son importance est d'autant plus stratégique qu'il offre des emplois bien rémunérés tant en métropole qu'en régions et qu'il est relié en tant que client ou fournisseurs à la plupart des autres secteurs de l'économie. D'où l'adage qui veut que «quand la construction va, tout va». Or, ce secteur comporte un certain nombre de caractéristiques pouvant inciter à la collusion:

- Les services offerts sont simples et peu différenciés,
- Les activités sont très cycliques et les commandes fluctuantes,

---

<sup>4</sup> Les informations et les considérations présentées dans cette section sont tirées de (OCDE, Competition in the Construction Industry, 2008)

<sup>5</sup> Selon le relevé publié en 2011 par *Transparency International*, la construction et les contrats gouvernementaux sont les domaines les plus sujets à la corruption dans le monde. «Supply side» *The Economist*, 5 novembre 2011, p72.

- La demande est peu élastique; hormis des abus flagrants, les administrations publiques réagissent peu à des hausses de prix,
- Il existe des règles assurant une transparence minimale des appels d'offres dans la plupart des pays; or, comme nous le verrons plus loin, la transparence présente l'inconvénient de fournir des informations utiles aux entreprises tentées par la collusion,
- La sous-traitance est répandue; il arrive qu'un adjudicataire sous-traite une partie du projet à une entreprise rivale; de fait, les entreprises de construction considèrent que le partenariat et le dialogue font partie de leurs activités normales; dans un tel contexte, il est difficile pour les autorités de distinguer les échanges légitimes et les pratiques collusoires.

Selon les observations du secrétariat de l'OCDE, le secteur de la construction est réticent à l'idée de la libre concurrence qu'il juge inappropriée à son domaine d'activité et préjudiciable à l'intérêt général. Il fonde cette position sur le fait que des difficultés imprévisibles apparaissent fréquemment au cours des travaux. En outre, il estime qu'une concurrence trop vive est peu propice à l'innovation, au dynamisme et à l'efficacité. Le secteur est si transparent que toute innovation sera automatiquement copiée par les concurrents de sorte que la firme innovante ne pourra profiter longtemps du résultat de ses investissements ou de ses prises de risque. En d'autres termes, de l'avis d'une bonne partie des entreprises de construction, il ne faut pas se préoccuper uniquement de l'efficacité statique des marchés mais également de leur efficacité dynamique.

Par ailleurs, des modifications sont très souvent apportées au contrat en cours d'exécution, suite à l'apparition de difficultés imprévues ou d'une meilleure appréciation des besoins par le donneur d'ouvrage. Suite à ces modifications, le prix final du contrat est davantage le résultat de la négociation menée avec une seule entreprise, soit l'adjudicataire, que de la concurrence entre plusieurs soumissionnaires. Conscient de cette pratique, l'adjudicataire pourra délibérément avoir soumissionné trop bas pour obtenir le contrat et se rattraper par la suite. Chose certaine, selon le secrétariat de l'OCDE, une plus grande attention devrait être apportée à la qualité des soumissions et non seulement à leur prix.

Les autorités britanniques ont accordé beaucoup d'attention au secteur de la construction où des situations de soumissions truquées ont été détectées par l'*Office of Fair Trading* (OFT). Ainsi, en 2008, l'OFT dénonçait des pratiques collusoires, principalement sous forme de prix de complaisance, chez 112 entreprises du secteur de la construction. Ces pratiques contrevenaient aux dispositions de la *Competition Act* de 1998. Des cas de paiements compensatoires à des entreprises complices ayant déposé des prix de complaisance ont aussi été mis en évidence par l'OFT (TRADING, 2008).

## d) La détection

La détection et la prévention des stratagèmes collusoires sont la responsabilité des organismes publics chargés de la préservation de la concurrence sur les marchés. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la collusion constitue une pratique interdite en vertu des législations anticartel. Ces législations ont d'abord été instaurées aux États-Unis à la fin du XIXe siècle au moment où le gouvernement et la population prenaient conscience des conséquences néfastes pouvant résulter de l'émergence de monopoles ou d'oligopoles disposant d'un pouvoir sur le marché leur permettant d'extorquer des profits excessifs au détriment de leurs clients et de leurs concurrents. D'autres gouvernements ont par la suite emboîté le pas pour mettre en place des législations visant en gros à détecter et à empêcher les pratiques commerciales susceptibles d'entraver le libre jeu de la concurrence sur les marchés. Des organes judiciaires et administratifs ont été mis sur pied pour assurer le respect de ces législations : *Federal Trade Commission* aux États-Unis, *Office of Fair Trading* au Royaume-Uni, Bureau de la concurrence au Canada, etc.

En vue de repérer et d'apprécier les effets des collusions et des autres formes de contrôle des marchés, ces autorités judiciaires et administratives ont fait appel aux économistes étant donné l'appareillage théorique dont dispose ces professionnels en matière d'analyse de la structure et du fonctionnement des marchés. Les économistes ont apporté un point de vue particulier dans l'examen des structures industrielles et du fonctionnement des marchés. Alors que les spécialistes d'autres disciplines et la majorité de la population étaient sensibles aux questions de valeurs, de normes et d'éthique, les économistes se sont plutôt préoccupés des questions relatives à la motivation des agents économiques et à l'efficacité des organisations. Pour les économistes, il y a corruption quand il y a appropriation de biens publics au profit d'intérêts privés. L'approche des économistes a l'avantage d'être universelle et objective alors que les notions et les approches basées sur l'éthique et la moralité peuvent varier d'un endroit à l'autre en fonction des différences de culture et de tradition (BARHAN, 2006). Toutefois, malgré la quantité d'études réalisées, les économistes ne sont pas parvenus à un consensus quant aux méthodes permettant de détecter et de démontrer les cas de collusion. Chacun émet des jugements quant à la sélection des faits importants et des modèles explicatifs applicables (WERDEN, 2004 ; 799).

De fait, les articles sur la question font tous le constat qu'il est très difficile de repérer et de prévenir la corruption et la collusion sous quelque forme qu'elles se présentent. Certaines techniques de repérage ont été mises au point de façon théorique; d'autres ont été vérifiées dans des situations réelles. Il ne semble toutefois pas y avoir encore de solutions pleinement efficaces. Les recherches et les programmes d'action continuent de se heurter au fait que la collusion est par nature secrète ce qui en rend la détection et l'analyse très difficiles (ABRANTES-METZ, 2006). Par exemple, les ententes collusoires ont pour effet d'augmenter le prix du contrat au-dessus du niveau concurrentiel, soit le

prix auquel aboutirait normalement un mécanisme d'adjudication où la concurrence entre les soumissionnaires jouerait pleinement. Malheureusement, les données sur les coûts de revient des entreprises qui permettraient d'estimer ce niveau concurrentiel sont rares ou impossibles à obtenir (ABRANTES-METZ, 2006; p468). En l'absence de données démontrant de façon directe la collusion, les autorités de contrôle sont obligées de tenter de la détecter de façon indirecte à partir de ses effets observés (HINLOOPEN, 2006).

En vue de cette détection indirecte, les informations disponibles sont examinées à partir de techniques mathématiques telles que la théorie des jeux, les modèles économétriques et la recherche de patterns (*data mining*). Ces approches consistent à voir comment des soumissions peuvent s'écarter des caractéristiques normalement associées aux marchés concurrentiels. Par exemple, le *data mining* cherche la récurrence cyclique de gagnants et la présence ou l'absence d'autocorrélations dans les séries chronologiques de soumissions gagnantes. Ces méthodes ont des limites importantes: elles demandent beaucoup de travail, de moyens et d'expertise, et elles reposent trop souvent sur les cas déjà avérés de collusion.

Compte tenu de ces réserves, les méthodes de détection les plus fructueuses de la collusion se regroupent autour de quelques paradigmes: le prix des soumissions, les soumissionnaires, la structure du marché. Parmi les soumissionnaires, la présence de consortiums ou de coentreprises mérite une attention particulière. Par ailleurs, étant donné les difficultés auxquelles sont confrontées les diverses méthodes existantes, les autorités publiques comptent aussi largement sur les aveux spontanés et sur les dénonciations pour repérer les ententes collusoires.

### ***Les prix et les soumissionnaires***

Dans certains cas, des analyses portant sur les prix ont été possibles et elles ont fourni des résultats utiles. Ainsi, une étude portant sur les prix de l'essence a montré qu'après le démantèlement d'un arrangement collusoire, les prix avaient baissé de 16% et les écarts de prix avaient augmenté en moyenne de 200%. Ce résultat suggère que les faibles écarts de prix entre les concurrents sur un marché donné sont un indice d'une possible collusion (ABRANTES-METZ, 2006).

Certaines études ont mis en lumière que les stratagèmes collusoires reposent sur le fait que, sur un marché donné, certaines entreprises ont des coûts de production plus élevés, d'autres plus faibles. Ces asymétries de coûts de production peuvent être utilisées pour détecter les cas possibles de collusion. Cette approche exige d'abord de déterminer quel est le pattern de concurrence normalement attendu au sein d'une industrie et par la suite de repérer les comportements qui s'en écartent. Ainsi, les entreprises situées à une plus grande distance du lieu d'exécution d'un contrat ou ayant un carnet de commandes déjà bien garni devraient normalement déposer un prix plus élevé que les autres

concurrents. Si ce n'est pas le cas, on peut soupçonner que des arrangements occultes sont intervenus entre les entreprises participant à l'appel d'offres (BAJARI, 2002).

En plus de l'analyse des prix des soumissions, la détection des pratiques collusoires peut être tentée à partir d'indices telles que l'identité, la capacité et l'expérience du soumissionnaire gagnant (PADHI, 2011).

Au chapitre des indices permettant de repérer l'existence de cartels dans la construction, l'OCDE (*Competition in the Construction Industry*, 2008) recommande entre autres de porter attention aux questions suivantes:

- Certains adjudicataires sous-traitent-ils régulièrement à des entreprises ayant soumis des offres plus élevées sur les mêmes projets?
- Dans une région donnée, les contrats sont-ils attribués systématiquement à une même entreprise?

Idéalement, doivent suivre le plus large éventail possible d'indices reliés aux prix et aux entreprises. Ainsi, pour les autorités américaines (JUSTICE, non daté), les indices suivants doivent éveiller la suspicion :

- la même entreprise obtient toujours tel contrat particulier,
- les mêmes entreprises soumissionnent toujours et semblent gagner tour à tour,
- les prix des soumissions sont beaucoup plus élevés que lors des soumissions précédentes des mêmes entreprises ou des estimations de coûts des donneurs d'ouvrage,
- un nombre anormalement faible d'entreprises dépose des soumissions,
- une entreprise dépose des soumissions présentant de grands écarts de prix sans raison apparente,
- les prix baissent chaque fois qu'une entreprise nouvelle ou occasionnelle dépose une soumission,
- une entreprise dépose une soumission alors qu'elle n'a pas la capacité requise,
- un adjudicataire donne des sous-contrats à un concurrent dont la soumission a été rejetée.
- des soumissions comportent des prix identiques; la méfiance est notamment de mise quand :
  - les prix demeurent identiques pendant une longue période,
  - les prix antérieurs étaient différents,
- rien ne semble justifier les augmentations de prix.

- les escomptes sont éliminées, surtout si les escomptes étaient pratiques courantes auparavant,
- des prix plus élevés sont chargés aux clients locaux.

### ***Le cas particulier des consortiums***

Un consortium consiste en l'association de deux ou de plusieurs entreprises en vue d'offrir des produits ou des services sur un marché. Les consortiums peuvent être créés sur une base formelle dans une perspective de moyen ou le long terme. C'est le cas par exemple, des consortiums constitués pour réaliser des travaux de recherche ou de développement. Ils peuvent aussi être constitués sur une base ponctuelle en vue de l'obtention et de l'exécution d'un contrat donné, dont l'importance peut varier de quelques milliers à plusieurs millions de dollars. C'est ce dernier cas qui est visé dans le présent mandat de recherche.

Les consortiums ont leur raison d'être dans les situations où une firme donnée n'est pas en mesure de réaliser les travaux envisagés, soit parce qu'elle n'a pas de ressources matérielles ou financières suffisantes, soit parce qu'elle ne dispose pas de certaines expertises spécialisées requises pour l'exécution du contrat en cause.

Pour les entreprises participant à un consortium, celui-ci peut les aider à acquérir, par transfert, des connaissances et une expertise qui leur seront utiles après que le consortium aura cessé d'exister. Ainsi, à moyen terme, la présence de consortiums peut contribuer à améliorer la capacité et la compétitivité d'un secteur d'activité économique, voire de l'économie dans son ensemble.

*A priori*, on s'attendra à retrouver ces bénéfices de complémentarité dans les consortiums qui associent des entreprises différentes par la taille, la localisation (pour profiter de la meilleure connaissance des particularités locales ou régionales), le secteur d'activité (par exemple, l'association de firmes d'architecture, de génie et de construction) ou le domaine d'expertise.

C'est souvent l'importance du financement requis qui serait à l'origine des consortiums. Cet effet pro concurrentiel des consortiums peut jouer en faveur de firmes locales des pays en développement et ce, même quand les firmes parties au consortium s'entendent sur des pratiques collusoires au préalable. Toutefois, en général, les consortiums ne favorisent pas la concurrence. En effet, moins il y a de participants à un appel d'offres, plus grandes sont les chances pour ces participants de l'emporter avec un prix élevé (IIMI, 2004).

Les consortiums représentent donc une menace potentielle au maintien du niveau de concurrence nécessaire à l'efficience et à la compétitivité de l'économie. En effet, il est

possible qu'un consortium soit mis sur pied uniquement pour permettre aux firmes qui y participent de se ménager une meilleure marge de profit ou de réaliser d'autres bénéfices au détriment du donneur d'ouvrage. Dans de tels cas, on aboutit à un résultat semblable à celui créé par les acquisitions et les fusions aboutissant à des cartels, des oligopoles ou des monopoles. Ces situations préjudiciables à la concurrence sont susceptibles de se produire dans le cas de consortiums associant des entreprises offrant le même genre d'expertise et de capacité. C'est le cas des consortiums regroupant des firmes de génie-conseil.

En somme, les consortiums constitués pour le dépôt de soumissions peuvent jouer autant en faveur qu'au détriment d'une saine concurrence. En mettant en commun leurs expertises et leurs ressources financières, des entreprises peuvent en effet participer à des appels d'offres qui leur seraient autrement inaccessibles. En contrepartie, les consortiums peuvent jouer contre la concurrence quand ils associent des entreprises qui, sur une base individuelle, auraient la capacité de participer à l'appel d'offres (ESTACHE, 2009).

### ***La nature et la structure du marché***

Pour les autorités américaines (JUSTICE, non daté), certaines conditions de marché sont plus favorables que d'autres à l'apparition de pratiques collusoires :

- S'il y a peu d'entreprises dans l'industrie; les conditions sont également propices quand il y a plusieurs entreprises mais que le marché est dominé par un nombre restreint de joueurs importants,
- S'il y a peu ou pas de substituts possibles pour le produit ou le service offert,
- Si le produit ou le service est standardisé, il est plus facile pour les entreprises de s'entendre sur les prix;
- Les contrats répétitifs accroissent les risques étant donné que les entreprises en viennent à mieux se connaître et que des occasions sont ainsi créées pour se partager les contrats,
- Les risques de collusion augmentent quand les concurrents se connaissent grâce à leurs réseaux sociaux et professionnels, à la mobilité du personnel, etc.

Tout en reprenant les mêmes éléments, le secrétariat de l'OCDE attire l'attention sur les autres facteurs de risque suivants (OCDE, 2008):

- Un degré élevé de transparence sur le marché : tous les concurrents sont au courant des soumissions déposées et de leurs prix;

- Des barrières élevées à l'entrée : l'apparition de nouveaux concurrents est limitée du fait de difficultés techniques, financières ou autres.

Du côté des donneurs d'ouvrage, les gouvernements locaux sont plus fragiles à la corruption et méritent donc une vigilance accrue de la part des autorités responsables du contrôle de la concurrence (BARHAN, 2006).

### ***Les aveux spontanés***

Parmi les mesures de lutte à la collusion et à la corruption, la clémence associée à l'auto-dénonciation semble avoir un certain effet positif et elle recueille la faveur de plusieurs administrations (ARAI, 2009). De fait, au Royaume-Uni, l'*Office* a pu obtenir des aveux de culpabilité en offrant des sanctions réduites aux entreprises délinquantes (TRADING, 2008). L'Allemagne a aussi eu recours à de telles mesures en vue d'encourager l'auto-dénonciation ou la reconnaissance de culpabilité (OCDE, 2008).

## **e) La prévention**

La collusion et la corruption sont des sources de préoccupation dans tous les pays quel que soit leur stade de développement. Aussi, plusieurs organismes de coopération internationale se sont penchés sur les méthodes de prévention de ces fléaux. Parmi ces organismes, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) est sans doute celui qui a réalisé le plus d'études et organisé le plus de forums visant à identifier et à promouvoir les moyens pouvant aider à prévenir la collusion et la corruption dans les marchés publics.

Autant les travaux de l'OCDE que les pratiques de différents pays et les études spécialisées proposent une panoplie de politiques et d'instruments susceptibles d'aider à combattre la collusion. Dans bien des cas, les solutions proposées visent également les autres pratiques des cartels ainsi que la corruption. Une stratégie optimale doit reposer sur une combinaison des diverses approches possibles (OCDE, 2010B).

La collusion et la corruption impliquent au moins deux protagonistes agissant de concert, que ce soit pour leur propre compte ou pour l'entreprise ou l'organisation qu'ils représentent. Ces protagonistes peuvent provenir de l'une ou l'autre des parties associées à l'adjudication et à l'exécution d'un contrat public : un fonctionnaire, un élu, un bailleur de fonds, un ingénieur, un constructeur, un fournisseur, un équipementier, un régulateur (DE JONG, 2009). L'organisme *Transparency International* est d'avis qu'une lutte efficace contre la corruption demande d'agir auprès de tous ces intervenants (KRISHNAN, 2009).

En somme, il est illusoire de s'attaquer à la collusion et à la corruption avec une seule mesure ou d'agir auprès d'un seul groupe d'acteurs. Les problèmes auxquels on s'attaque sont multiformes et systémiques et aucun moyen particulier n'a une efficacité parfaite. De toute évidence, les autorités responsables de la concurrence doivent mettre en œuvre une panoplie de mesures attaquant la collusion et la corruption sous différents angles. La panoplie des instruments et des approches possibles peut toutefois être regroupées en grandes catégories, dont les modes d'adjudication, la dissuasion et la sensibilisation.

### ***Les modes d'adjudication***

Le secrétariat de l'OCDE (OCDE, 2008) estime que les risques de collusion peuvent être réduits en portant attention aux modalités des adjudications. Ainsi, les risques de collusion sont diminués en :

- Abaisant les barrières à l'entrée

Les exigences requises pour l'exécution d'un contrat ou le dépôt de soumissions ne doivent pas être élevées au point de réduire sensiblement le nombre d'entreprises susceptibles de présenter des offres. Il faut faire en sorte que le plus d'entreprises possible, incluant des entreprises étrangères, puissent déposer des soumissions.

- Réduisant la diffusion d'informations sensibles en termes de concurrence

Les procédures d'adjudication ne doivent pas fournir aux entreprises trop d'informations sur les offres des autres soumissionnaires puisque cela peut avoir pour effet de faciliter les arrangements collusoires. Dans cet esprit, Un rapport interne du ministère des Transports du Québec (QUÉBEC, 2006) recommande de ne plus inclure aux documents d'appel d'offres le cout prévu pour le mandat.

Cependant, le désir de protéger une saine concurrence sur les marchés publics ne doit pas empêcher la collecte et la diffusion des renseignements permettant le contrôle démocratique du bon usage des deniers publics et de l'intégrité des fonctionnaires responsables de l'adjudication. Il y a donc un équilibre délicat à trouver quant à l'importance et à la nature des renseignements rendus publics.

- Fixant des prix de réserve

L'établissement d'un prix maximal acceptable pour les soumissions a pour effet de réduire l'ampleur des gains pouvant être redistribués aux entreprises complices. Cette mesure demande cependant que le donneur d'ouvrage soit en mesure d'évaluer de façon réaliste les couts de production des soumissionnaires.

Or, comme nous l'avons mentionné précédemment, cette évaluation est souvent difficile à effectuer.

- Limitant les soumissions conjointes (consortiums) et la sous-traitance

Comme nous l'avons signalé plus haut, plusieurs chercheurs recommandent de bien s'assurer que les bénéfices dépassent les inconvénients avant d'autoriser les consortiums à déposer des soumissions pour l'exécution de contrats publics. Le secrétariat de l'OCDE entérine cet appel à la prudence et est d'avis que les soumissions déposées par des consortiums ne devraient être autorisées que si les frais de préparation des dossiers sont élevés ou que si le contrat ne peut être exécuté que par des entreprises d'une certaine envergure:

«La candidature d'un consortium ne devrait pas être admissible dès lors que chaque entreprise qui en fait partie a les capacités économiques, financières et techniques voulues pour fournir seule les produits recherchés» (*id.*, p62).

Cependant, le secrétariat de l'OCDE fait aussi observer que les donneurs d'ouvrage du secteur public font face à des dangers multiples qui appellent des solutions pouvant entrer en contradiction les unes avec les autres. Ainsi, contrairement à l'acheteur privé, l'acheteur public a un éventail de choix restreint quant aux moyens lui permettant de passer les contrats les plus avantageux. Il est soumis à des obligations de transparence et à un encadrement rigoureux défini par la loi, les règlements et les procédures administratives. Ces règles sont conçues pour limiter le favoritisme et le pouvoir discrétionnaire mais, comme nous l'avons mentionné plus haut, la transparence totale du processus d'adjudication peut favoriser la collusion. La transparence aide à prévenir la corruption mais elle peut donner lieu à la diffusion d'informations commerciales qui aident la collusion. Par ailleurs, les petits appels d'offres réguliers incitent à la collusion mais le regroupement ou l'espacement des appels d'offres comporte aussi des dangers puisque les grands appels d'offres occasionnels favorisent la corruption.

Les effets ambivalents des diverses procédures d'adjudication sont aussi notés par d'autres chercheurs. En plus des effets pervers de la transparence, certains soulignent, par exemple, les conséquences possibles du type d'enchères utilisé. Ainsi, alors que les enchères ouvertes pourraient, grâce à leur action dynamique, conduire à un prix reflétant mieux le marché, elles ont l'inconvénient de favoriser la stabilité des ententes collusoires. En effet, le comportement de chacun des complices étant connu des autres, ces derniers pouvant s'assurer du respect de l'entente convenue. Aussi, les appels d'offre sous pli fermé protègent-elles mieux contre la collusion (MORI, 2010). De même les négociations individuelles de gré à gré peuvent dans certains cas être la procédure la plus efficace mais elles facilitent la corruption.

Enfin, d'autres études mettent en lumière qu'il est difficile de lutter à la fois contre la collusion privée (entre soumissionnaires) et la collusion institutionnelle (complicité entre soumissionnaires et autorités publiques). Les mesures appropriées pour l'une sont néfastes pour l'autre. Il n'y a pas de solution générale d'application universelle. Une approche pragmatique au cas par cas est nécessaire (MORI, 2010 ).

### ***La dissuasion***

Malgré que les cas de collusion ou de corruption soient difficiles à déceler, la perspective d'être démasqués et reconnus coupables et de recevoir des sanctions sévères est de nature à faire réfléchir les entreprises avant de s'adonner à ce genre de délits. En plus de la mauvaise publicité, d'amendes et de peines de prison, les sanctions peuvent consister en l'interdiction de soumissionner sur d'autres contrats publics. Dans ce dernier cas, une attention spéciale doit cependant être accordée à ne pas produire le résultat paradoxal de trop réduire la concurrence.

En plusieurs endroits, les pénalités pour les pratiques collusoires seraient trop souvent insuffisantes pour décourager efficacement ces pratiques (HINLOOPEN, 2006). Pour sa part, la commission d'enquête sur la collusion dans la construction aux Pays-Bas a recommandé que le gouvernement néerlandais adopte une approche beaucoup plus rigoureuse et sévère à l'endroit de la collusion, en citant l'exemple de l'Allemagne (VAN DEN HEUVEL, 2005).

À cet égard, les États-Unis constituent peut-être un cas exemplaire car les pratiques collusoires s'exposent à des pénalités importantes (JUSTICE, non daté). La loi Sherman adoptée en 1890 représente toujours une des principales législations encadrant la concurrence sur les marchés aux États-Unis. Elle prévoit des amendes pouvant atteindre 100 millions \$ et des peines d'emprisonnement de dix années. Les victimes de soumissions truquées ou de conspirations visant à fixer des prix minimums peuvent obtenir de la part des contrevenants reconnus coupables des paiements compensatoires pouvant s'élever à trois fois les dommages subits. La fixation des prix et les soumissions truquées sont considérées comme étant en soi des infractions à la loi Sherman et aucune circonstance atténuante, telle que la nécessité d'éviter une concurrence ruineuse, n'est recevable. De fait, la plupart des poursuites criminelles en vertu de la législation antitrust concernent la fixation des prix, les soumissions truquées et la répartition des marchés entre les entreprises complices.

Au Royaume-Uni également, les entreprises délinquantes s'exposent à des sanctions sévères. Celles qui sont reconnues coupables aux termes de la *Competition Act* encourrent des amendes pouvant atteindre 10% de leur chiffre d'affaires mondial (TRADING, 2008).

Le Canada n'est pas en reste en cette matière puisque la Partie VI de la Loi sur la concurrence (L.R.C. (1985) ch. C-34) prévoit que quiconque commet une infraction

relative à la concurrence est coupable d'un acte criminel et s'expose à un emprisonnement maximal de quatorze ans et à une amende maximale de 25 millions \$. La loi précise cependant que le complot, l'accord ou l'arrangement passibles de sanctions doivent être prouvés hors de tout doute raisonnable.

Encore faut-il que les personnes attirées par la collusion ou la corruption aient l'impression d'un risque réel d'être repérées et condamnées, ce qui renvoie à la question de l'efficacité des mécanismes de détection.

### ***La sensibilisation***

Parmi les moyens susceptibles de contribuer à enrayer la collusion et la corruption, il faut signaler les programmes de sensibilisation auprès des entreprises, des fonctionnaires, du personnel politique et des autres intervenants susceptibles de faire acte de collusion ou de corruption ou d'en être les témoins. Les guides de bonnes pratiques entrent dans cette catégorie de moyens de même que les attestations d'absence de collusion qui sont exigées des soumissionnaires par certaines administrations publiques, dont le ministère des Transports du Québec.

De façon générale, les campagnes de sensibilisation et la publication de codes de bonnes pratiques semblent le moyen d'intervention privilégié des associations professionnelles et sectorielles. Leur intérêt semble aussi se concentrer davantage sur la corruption dans l'attribution de contrats internationaux plutôt que dans les malversations survenant à l'échelon local, régional ou national. Ces organismes sont particulièrement sensibles aux coûts monétaires et autres (effondrement de structures, détérioration précoce, etc.) que génèrent ces pratiques et au discrédit qu'elles jettent sur la profession ou l'industrie.

Les autorités publiques et les organismes de coopération internationale ont également recours à des programmes et à des instruments de sensibilisation destinés aux entreprises et aux fonctionnaires. À cet égard, il faut signaler la qualité du matériel produit par les États-Unis et par l'OCDE.

L'efficacité réelle des seules mesures de sensibilisation reste à démontrer. Signalons toutefois que, à la suite des travaux d'une commission d'enquête sur la construction, le gouvernement de l'Australie a instauré un code national de bonnes pratiques pour l'industrie de la construction qui s'est traduit par une baisse sensible des pratiques répréhensibles, dont les soumissions collusoires (HARTLEY, 2009).

### ***Autres moyens***

Parmi les autres moyens de préservation de l'intégrité des marchés recensés dans la littérature scientifique et institutionnelle, il faut signaler une meilleure rémunération des fonctionnaires en charge de l'application des réglementations et un niveau adéquat de financement public des partis politiques (BARHAN, 2006).

### 3. Les contrats du Ministère des Transports du Québec

#### a) Les acteurs en présence

##### *Le Ministère des Transports du Québec*

Le ministère des Transports du Québec (MTQ) est le plus important donneur d'ouvrage au gouvernement du Québec<sup>6</sup> et il est un des principaux clients des secteurs de la construction et du génie-conseil.

##### Les contrats d'ingénierie

Ainsi, le MTQ a fourni près de 7,4% des recettes des firmes québécoises de génie-conseil au cours de la période 1997-2010<sup>7</sup>. Cette proportion est certainement beaucoup plus élevée pour les firmes de génie-conseil qui se spécialisent dans les projets reliés au domaine des transports, soit environ le 1/3 des firmes comme nous le verrons plus loin.

À l'échelle canadienne, le domaine des transports représente 9% des revenus du génie-conseil. Statistique Canada ne publie pas la donnée équivalente pour les provinces mais on peut supposer que le génie-conseil québécois tire au moins 10% de ses revenus de contrats reliés au transport. En effet, la moyenne canadienne est pondérée à la hausse dans le domaine de l'énergie étant donné l'importance des projets reliés à l'extraction et à l'exploitation des hydrocarbures dans les provinces de l'Ouest. Toutes proportions gardées, les autres marchés, dont celui des transports, ont vraisemblablement une plus grande importance relative au Québec. Ainsi, on peut raisonnablement supposer que les contrats provenant du ministère des Transports pourraient représenter jusqu'à 75% des revenus des firmes d'ingénierie spécialisées en transport<sup>8</sup>. Dans ces conditions, on comprend que ces dernières attachent une grande importance à avoir leur part des contrats octroyés par le Ministère.

Dans le cas particulier des contrats accordés à des firmes de génie-conseil, un rapport interne du ministère attribue leur importance au fait que le Ministère ne dispose pas des

---

<sup>6</sup> VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, tome II, p 4-3.

<sup>7</sup> Soit 3,0 milliards \$ sur des recettes totales de 40,3 milliards \$ selon des données du Ministère des Transports et de Statistique Canada. En réalité, l'importance des contrats accordés par le MTQ aux firmes de génie-conseil est un peu moindre puisque le chiffre de 3,0 milliards \$ comprend aussi quelques contrats accordés pour d'autres catégories de services professionnels (services informatiques, architecture, expertise scientifique, etc.).

<sup>8</sup> Soit 7,4% multiplié par 10 étant donné que pour ces firmes le transport représente 100% des revenus et non pas 10% comme c'est le cas pour l'ensemble du secteur du génie-conseil.

ressources professionnelles requises pour réaliser les travaux en régie. De fait, alors que le nombre d'ingénieurs au sein du Ministère augmentait de 23,9% au cours de la période 1999-2005, l'enveloppe budgétaire consacrée à la sous-traitance en ingénierie croissait de 115%, passant de 35,9M\$ à 77M\$, au cours des mêmes années.

### Les contrats de construction

En 2010, le Ministère a procédé à l'adjudication de contrats de construction d'une valeur totale de 2,0 milliards \$ soit une part correspondant à 12,7% du marché de 15,8 milliards de dépenses d'investissement en travaux de génie au Québec au cours de la même année<sup>9</sup>. Tout comme pour les firmes génie-conseil spécialisées en transport, le MTQ apparaît donc comme un client majeur des entreprises de construction ayant les capacités pour réaliser des projets dans le domaine de la voirie.

### La croissance de la valeur des contrats au cours des quinze dernières années

Le volume des contrats accordés par le Ministère a augmenté sensiblement à partir du début des années 2000. Après plusieurs années de restrictions attribuables à la volonté d'équilibrer les budgets gouvernementaux, le gouvernement du Québec a en effet décidé de majorer très substantiellement les crédits budgétaires alloués au MTQ étant donné l'urgence de remettre en état un réseau routier largement dégradé. Ainsi, alors qu'en 1998, la valeur des contrats de services professionnels et de construction accordé par ce ministère s'élevait à 490,1 millions \$ cette valeur avait bondi à 1,2 milliard \$ en 2005 et atteignait 2,4 milliards en 2011<sup>10</sup>.

### Le Ministère et les pratiques anticoncurrentielles

Le ministère des Transports du Québec dispose déjà d'une partie des mesures préconisées par les experts afin de prévenir les risques de collusion ou d'autres entraves à la saine concurrence:

1. Fixer des prix de réserve (prix maximum pour qu'une soumission soit recevable),
2. Procéder à l'estimation préalable de la valeur des contrats,
3. Exiger des certificats d'indépendance des soumissions.

De plus, le Ministère est soumis à un encadrement légal et réglementaire qui limite grandement l'arbitraire des fonctionnaires, qui assure une grande transparence et qui permet le contrôle par des autorités indépendantes. Par ailleurs, les entreprises déposant des soumissions pour l'obtention des contrats du Ministère sont également

---

<sup>9</sup> Estimation publiée par la Commission de la construction du Québec ( <http://w1p.fr/68436> ).

<sup>10</sup> Fichier des contrats du ministère des Transports du Québec (non publié)

soumises à la juridiction du Bureau canadien de la concurrence, lequel peut appliquer des sanctions très sévères à l'endroit des ententes collusoires.

Il est difficile cependant de savoir avec quelle rigueur le gouvernement du Québec, le MTQ et le Bureau de la concurrence du Canada se prévalent des moyens à leur disposition. Par ailleurs, comme le rapportent certaines des études précitées, certains des moyens à la disposition des autorités publiques peuvent avoir des effets paradoxaux ou ambivalents. C'est le cas notamment de la transparence qui peut favoriser la lutte à la corruption mais faciliter les ententes collusoires. Aussi, il y a tout lieu de penser que le Ministère n'est pas à l'abri de manœuvres de la part de soumissionnaires visant à limiter le libre jeu de la concurrence lors de l'adjudication de contrats.

Par ailleurs, selon une étude interne du Ministère portant sur les contrats octroyés par cinq directions territoriales en 2002, 2003 et 2004, les honoraires versés aux firmes de génie-conseil ont été plus élevés que ce que prévoyait une application stricte de la réglementation et ce, dans une proportion variant de 13,4% à 62,4% selon les principales catégories de travaux effectués<sup>11</sup>. Cette étude note que le MTQ est la plupart du temps placé dans des conditions qui ne facilitent guère l'obtention du prix le plus avantageux possible et ce, pour diverses raisons, dont le fait que le cout estimé des travaux est généralement facile à connaître et on sait que des marges pour dépassements sont prévues; l'adjudicataire retenu a donc une bonne idée du montant maximum que le Ministère est prêt à payer<sup>12</sup>. Ainsi, alors que les experts préconisent une estimation du cout des travaux par le donneur d'ouvrage aux fins de détecter les ententes collusoires, cette mesure peut aussi conduire à des surpris.

Enfin, le Ministère donne des contrats dans des conditions qui peuvent favoriser la collusion selon les études mentionnées précédemment, à savoir :

- Les entreprises font face à un donneur d'ouvrage, le Ministère, qui représente la majeure partie de leur marché,
- les services offerts sont standardisés,
- les contrats sont répétitifs et prévisibles,
- les entreprises se connaissent bien,
- la rareté relative de l'expertise en génie et l'importance des équipements requis peuvent constituer des barrières à l'arrivée de nouveaux concurrents,
- les budgets de voirie sont cycliques, ce qui crée de fortes incitations à profiter de la manne quand elle est distribuée,
- les échéances sont connues et elles sont impératives de sorte que, à moins d'abus flagrants, le Ministère réagira peu à des hausses de prix,

---

<sup>11</sup> MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Étude sur la sous-traitance en ingénierie au MTQ, op.cit.*, p22-24. Il s'agit d'écart entre les modes de rémunération à forfait et à pourcentage, le Ministère devant en principe prendre le mode le moins coûteux.

<sup>12</sup> *Id.*, p26.

- la sous-traitance est répandue, incluant entre entreprises rivales.

## *Le génie-conseil québécois<sup>13</sup>*

### **Un secteur économique clé**

Avec un chiffre d'affaires de 4 milliards \$ et près de 23 000 employés au Québec, le génie-conseil constitue un des principaux secteurs d'activité économique au Québec, son importance se comparant avec celle de l'industrie aéronautique (31 000 employés et ventes de 12,4 milliards\$ en 2008) et du secteur biopharmaceutique (20 800 employés et ventes de 3,5 milliards\$ en 2008). Avec quelque 300 bureaux dans toutes les régions du Québec, ce secteur représente également une importante contribution au développement régional.

Plusieurs entreprises québécoises de génie-conseil ont joué un rôle majeur dans le développement économique du Québec, depuis les grands projets de barrages hydroélectriques jusqu'à la mise en place des infrastructures de transport, en passant par l'installation d'alumineries. La participation à ces grands chantiers a permis au génie-conseil québécois d'acquérir une envergure internationale.

Au cours des dernières années, le marché du génie-conseil a cru plus rapidement ailleurs au Canada qu'au Québec, sans doute en bonne partie à cause de l'expansion de l'industrie pétrolière dans l'Ouest. Ainsi, pour la période 2005-2010, les revenus d'exploitation des firmes québécoises ont cru de 7,9% par année en moyenne, alors que ce taux était de 10,9% chez leurs homologues du reste du Canada. Par ailleurs, les marges bénéficiaires de l'industrie québécoise sont demeurées relativement confortables puisqu'elles ont atteint 7,0% en moyenne au cours de la période 1997-2010 et qu'elles se sont même situées à 9,0% au cours des années 2005-2010<sup>14</sup>.

Par le fait d'un mouvement de concentration de l'industrie au cours des quinze dernières années, une dizaine de firmes regroupent maintenant 89% des effectifs totaux du génie-conseil québécois et l'Association des ingénieurs-conseils du Québec (AICQ) ne compte plus que 11 firmes embauchant moins de 25 employés<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Informations tirées en majeure partie du site web de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec et d'une rencontre avec la directrice générale de l'Association le 3 juillet 2012.

<sup>14</sup> D'après les données tirées de Statistique Canada. Tableau 360-0005 : Services de génie – statistiques sommaires (consulté le 4 juillet 2012).

<sup>15</sup> L'annexe A dresse la liste des membres de l'Association ainsi que le nombre de personnes qu'elles embauchent.

Peut-être à cause du ralentissement du marché québécois au cours des années 1980 et 1990, plusieurs firmes québécoises ont accru leur présence ailleurs au Canada et, de façon générale, le génie-conseil québécois est plus exportateur que celui des autres provinces. Ainsi, même si en 2010, le secteur québécois du génie-conseil n'occupait que le 3<sup>e</sup> rang au Canada avec 19,7% des revenus d'exploitation (4,4 milliards \$)<sup>16</sup>, il n'en représentait pas moins 30% des exportations canadiennes. Le génie-conseil québécois contribuait ainsi fortement à faire du Canada, un des quatre principaux pays exportateurs au monde dans ce domaine, après les États-Unis, l'Angleterre et les Pays-Bas. Dans l'ensemble les firmes canadiennes de génie exportent leurs services dans une proportion d'environ 15% de leurs chiffres d'affaires. Sur le marché canadien, leur clientèle se répartit principalement entre le secteur privé (les ¾) et le secteur public, la clientèle des particuliers et des ménages étant négligeables avec moins de 2% des recettes totales<sup>17</sup>.

De fait, certaines firmes québécoises ont une partie importante de leurs effectifs à l'extérieur du Québec. C'est surtout le cas de SNC-Lavalin (plus de 80% de ses employés sont hors Québec) et de Genivar (60%). Quoiqu'à un niveau moindre, Cegertec (26%), Dessau (18%), Roche (17%) et S.M. International (17%) réalisent également une portion non négligeable de leurs affaires à l'extérieur du Québec si on se fie au pourcentage de leurs employés qui sont hors Québec. En marge des firmes québécoises actives sur les marchés du reste du Canada et des autres pays, certaines des entreprises membres de l'AICQ sont surtout actives au Québec et ont donc pour clients privilégiés le gouvernement du Québec, les municipalités et les entreprises privées établies au Québec. C'est le cas par exemple de CIMA+ et de BPR.

### **Un marché diversifié et exigeant**

Les firmes québécoises de génie-conseil oeuvrent dans différents segments de l'industrie : transports (incluant voirie), énergie, procédés industriels, environnement, télécommunications, bâtiment, etc. Elles offrent des services spécialisés tels les analyses et les études préliminaires, la conception, la préparation des plans et devis, la gestion de projet, la surveillance des travaux, la mise en service et l'exploitation.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, , le domaine des transports représente, à l'échelle du Canada, 9,2% des revenus d'exploitation du secteur en 2010<sup>18</sup>. Au Québec, quatorze firmes sont membres du comité Transport de l'AICQ (voir l'annexe A) soit un

---

<sup>16</sup> *Id.* tableau 1. Les firmes albertaines se classaient au premier rang avec des revenus de 7,1 milliards \$ (31,6% du total canadien) suivi des entreprises ontariennes dont les revenus atteignaient 6,1 milliards \$ (27,2%).

<sup>17</sup> *Id.*, tableau 3.

<sup>18</sup> Statistique Canada, Bulletin de service – Services de génie, 2010, catalogue no 63-258-X.

nombre suffisant, *a priori*, pour faire en sorte que les contrats de voirie soient octroyés sur un marché concurrentiel.

Par la nature même des services qu'ils offrent, les firmes de génie-conseil s'adressent à un marché dont une caractéristique essentielle est l'attribution de contrats, publics ou privés, pour des projets circonscrits dans le temps et l'espace. Sur ce marché, ils font affaire avec des acheteurs uniques (les donneurs d'ouvrage).

Une autre caractéristique de ce marché tient aux fortes fluctuations et aux incertitudes pouvant résulter de la conjoncture, de l'arbitraire des pouvoirs publics, des changements politiques, des difficultés de financement, les variations des taux de change, etc. À cet égard, la situation des firmes de génie-conseil ressemble beaucoup à celle des équipementiers des secteurs de l'aéronautique, du transport ferroviaire et des centrales énergétiques. Sur de tels marchés, la réputation et l'expérience des soumissionnaires peuvent avoir autant sinon plus d'importance que les prix qu'ils demandent.

## **Des transformations structurelles importantes**

### Une tendance à la concentration

Pour faire face à la mondialisation des marchés et offrir des services concurrentiels sur la scène internationale, le génie-conseil québécois s'est profondément transformé au cours des dernières années. Alors qu'elle regroupait environ 180 membres employant quelque 8 000 personnes en 1997, l'Association des ingénieurs conseils du Québec (AICQ) compte aujourd'hui une quarantaine d'entreprises membres<sup>19</sup> qui emploient près de 23 000 personnes<sup>20</sup>. L'importante diminution du nombre de firmes résulte des nombreuses fusions et acquisitions de firmes survenues au cours de la période. L'accroissement des effectifs s'est produit à partir de l'an 2000 et surtout à compter de 2005, soit au moment où les administrations publiques ont recommencé à investir dans les infrastructures de transport et d'énergie.

### Fusions, acquisitions et ouvertures de filiales

Au cours des dernières années, des firmes québécoises importantes sont devenues des filiales ou des divisions d'entreprises étrangères de grande envergure suite à des acquisitions ou à des fusions. Ainsi, Tecsum (1500 employés au Québec) est maintenant une division d'AECOM, une société américaine dont l'effectif mondial atteint 45 000 personnes. De même, Teknika HBA représente maintenant 30% des effectifs de la firme exp à la suite d'une fusion intervenue en 2008. Cette dernière, une entreprise ontarienne, a également incorporé au cours des dernières années des firmes de

---

<sup>19</sup> Voir la liste à l'annexe A.

<sup>20</sup> Environ le tiers des employés des firmes de génie-conseil sont des ingénieurs.

l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et des États-Unis. Citons encore le cas de Cegertec, une firme de Saguenay, acquise en avril 2012 par la géante australienne WorleyParsons. Enfin, il faut mentionner un autre cas de figure : celui des entreprises de l'extérieur du Québec qui ont ouvert des divisions au Québec. Dans cette catégorie, on note la présence de l'américaine Bechtel et de l'ontarienne MMM. Des associations ponctuelles, comme celle de Génivar et de Kiewit pour le projet de l'autoroute A-25, permettent aussi de combiner les expertises et les capacités des entreprises du Québec et d'ailleurs.

En somme, les fusions, les acquisitions, l'ouverture de bureaux locaux et les partenariats semblent des voies privilégiées par l'industrie pour pénétrer les marchés extérieurs dans les pays développés. Il semble en effet que la proximité géographique et culturelle des donneurs d'ouvrage constitue un atout important sur certains marchés d'ingénierie.

Cette pratique permet également d'éviter les formalités administratives et les délais inhérents à la reconnaissance des permis d'exercice professionnel d'une province à l'autre. Au Québec, la loi stipule que la profession d'ingénieur ne peut être exercée que par les membres de l'Ordre des ingénieurs du Québec<sup>21</sup>. En effet, même si la reconnaissance des permis professionnels autorisant la pratique du génie est prévue par des ententes intergouvernementales telles l'Accord de commerce intérieur et l'Accord de commerce et de coopération Québec-Ontario de 2009<sup>22</sup>, il reste que l'ingénieur désireux d'obtenir un permis pour pratiquer dans une autre province doit soumettre son dossier à l'organisme règlementaire concerné et que ces démarches entraînent forcément des délais et des tracasseries. La réglementation administrée par l'Ordre des ingénieurs du Québec prévoit que le candidat détenant un permis professionnel d'une autre province canadienne doit notamment se soumettre à un examen d'une durée maximale de trois heures portant sur les aspects déontologiques, éthiques et juridiques de la pratique du génie au Québec<sup>23</sup>.

### ***Le secteur québécois de la construction***

Le secteur de la construction occupe lui aussi une place importante au sein de l'économie québécoise. Son PIB de 20 G\$ comptait pour 6,7% de la valeur totale de la production de l'économie québécoise en 2010<sup>24</sup>. De même, avec quelque 223 600 travailleurs employés en 2012, ce secteur représentait 5,6% du total québécois<sup>25</sup>. En plus, le secteur de la construction génère indirectement de l'activité et des emplois dans d'autres secteurs auxquels il est relié en amont ou en aval : services professionnels en architecture et en

---

<sup>21</sup> Selon les articles 22 et 24 de la *Loi sur les ingénieurs* (L.R.Q., chapitre I-9).

<sup>22</sup> Le génie fait explicitement partie de la liste des professions pour lesquelles une reconnaissance mutuelle des permis est prévue aux termes de l'accord.

<sup>23</sup> Selon l'article 2 du *Règlement sur les autorisations légales d'exercer la profession d'ingénieur hors du Québec qui donnent ouverture au permis de l'Ordre des ingénieurs du Québec*. (c.I-9, r.3)

<sup>24</sup> Selon l'Institut de la statistique du Québec, Comptes économiques, Produit intérieur brut, tableau 4.1., mis à jour le 23 mars 2012.

<sup>25</sup> EMPLOI-QUÉBEC, *Le marché du travail et l'emploi sectoriel au Québec - 2010-2012*, juillet 2010.

génie, matériaux et fournitures, équipement, financement, assurances, etc. Vu sous l'angle de l'investissement, l'importance du secteur ressort encore davantage. Celui-ci représentait en effet des dépenses d'investissement de 47 milliards \$ soit 14% du PIB québécois en 2011.

Le secteur regroupe près de 25 000 employeurs principalement actif dans la construction résidentielle (14 600) et commerciale ou institutionnelle (14 900) mais également dans les travaux de génie civil et de voirie (2 500) et les procédés industriels (1745). Le segment génie civil et voirie compte quelque 40 600 salariés actifs, soit près de 20% de l'ensemble des travailleurs de la construction. La grande majorité (82%) des entreprises du secteur ont cinq salariés ou moins mais elles ne comptent que pour 20% de la masse salariale, ce qui dénote une certaine concentration du secteur autour d'entreprises de plus grande taille<sup>26</sup>. De fait, 23 entreprises ont un effectif compris entre 201 et 500 employés et une d'elles (Louisbourg SBC) a plus de 500 employés (tableau B.1, annexe B).

Un certain clivage est observable dans la répartition du marché entre les grandes et les petites entreprises. Ces dernières sont concentrées dans le secteur résidentiel alors que, parmi les 100 plus grands employeurs, seulement 13 ont été actifs dans ce segment du marché. En contrepartie, plusieurs des grandes entreprises sont fortement concentrées dans un des trois autres segments du marché de la construction. Par exemple, Transelec/Common et Neilson EBC n'étaient actives que dans le génie civil et la voirie en 2011 alors que Dalcon travaillait en exclusivité dans le secteur institutionnel et commercial. Le segment génie civil et voirie semble particulièrement propice à la concentration et à la croissance des entreprises. En effet, si des 20 plus grands employeurs on exclut les entreprises spécialisées dans les coffrages et l'électricité, on remarque que 9 entreprises sur les 16 restantes dépendaient à 95% ou plus de ce segment du marché en 2011 (annexe B).

Au-delà de son importance et de sa structure, le secteur de la construction, au Québec comme ailleurs dans le monde, présente plusieurs caractéristiques qui lui confèrent un caractère particulier. Ainsi, cette industrie n'opère pas sur un marché stable. Elle travaille sur des projets qui ont une durée limitée et le nombre et l'importance de ces projets peut varier grandement selon la conjoncture économique et les variations saisonnières. Les entrepreneurs doivent également composer avec une main-d'œuvre faisant appel à une grande variété de métiers spécialisés et, pour certains grands chantiers, cette main-d'œuvre doit être déplacée d'une région à l'autre, souvent dans des endroits éloignés des grands centres. Les employeurs doivent également tenir compte de la présence très affirmée des syndicats dans ce secteur.

Ces diverses caractéristiques du secteur de la construction peuvent motiver des interventions gouvernementales pour encadrer ses activités ou soutenir son

---

<sup>26</sup> Informations tirées du site web de la Commission de la construction du Québec.

développement. Ainsi, en période de basse conjoncture, les gouvernements n'hésitent pas à lancer de grands travaux de construction ou de restauration d'infrastructures publiques pour relancer l'économie. Misant sur l'intensité en main-d'œuvre de la construction, sur sa présence dans toutes les régions, sur ses effets d'entraînement en amont et en aval, ces programmes de dépenses publiques produisent un effet rapide et positif sur l'économie.

Dans le cas du Québec, les gouvernements ont également mis sur pied d'un important appareil légal destiné à encadrer les rapports entre les employeurs, les syndicats et les employés. Il s'agit principalement de la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (Loi R-20). Le secteur québécois de la construction est également assujéti aux lois et aux règlements administrés par le ministère du Travail, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la Commission de la construction du Québec, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et la Régie du bâtiment du Québec. La Corporation des maîtres électriciens du Québec et la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec exercent aussi certaines juridictions sectorielles.

Cet important cadre réglementaire peut constituer un obstacle non négligeable à la mobilité des entreprises et des travailleurs de la construction d'une juridiction à une autre. Aussi, les gouvernements du Québec et des autres provinces se sont appliqués à aplanir ces difficultés à l'intérieur du Canada. Pendant de nombreuses années, le secteur de la construction avait fait l'objet de litiges importants, notamment dans les régions frontalières, pour ce qui est de possibilité pour les travailleurs d'une province de travailler dans une autre province. Les difficultés visant la mobilité des travailleurs de la construction entre le Québec et l'Ontario semblent avoir été réglées à toutes fins pratiques grâce à la signature en 2006 de l'«Entente sur la mobilité de la main-d'œuvre et la reconnaissance de la qualification professionnelle, des compétences et des expériences de travail dans l'industrie de la construction». De plus, pour les métiers n'ayant pas déjà fait l'objet d'ententes interprovinciales une reconnaissance automatique est accordée aux détenteurs du certificat délivré en marge du programme du «Sceau rouge», lequel s'applique à 25 métiers de la construction.

## **b) Les contrats du MTQ<sup>27</sup>**

L'examen des contrats octroyés par le ministère des Transports du Québec permet de préciser dans quelle mesure et de quelle manière les firmes de génie-conseil et les

---

<sup>27</sup> Les données présentées dans cette section proviennent d'un fichier (non publié) regroupant l'ensemble des contrats octroyés par le ministère des Transports du Québec entre le 1<sup>er</sup> avril 1997 et le 18 janvier 2012.

entreprises de construction participent à la réalisation de contrats pour ce ministère. Au-delà des particularités propres à chaque contrat pris isolément, cet examen permet de dégager des caractéristiques structurelles et des tendances à partir de l'agrégation d'un grand nombre de contrats répartis sur plusieurs années.

### ***L'importance des contrats de construction et d'ingénierie***

Au cours des quinze dernières années, soit du 1<sup>er</sup> avril 1997 au 18 janvier 2012, le ministère des Transports du Québec a accordé 48 652 contrats pour une valeur totale de 19,8 milliards \$<sup>28</sup>.

Le tableau 1 donne la répartition des ces contrats selon quatre principales catégories. Il ressort de ce tableau que les entreprises de construction ont accaparé plus des ¾ de la valeur des contrats accordés par le Ministère, soit 4,4 fois la valeur de la catégorie suivante, celle des contrats pour services professionnels. C'est la valeur moyenne des contrats, soit près de 1 million \$, qui explique cette prépondérance des contrats de construction. Les contrats pour services professionnels sont plus nombreux – ils représentent la moitié du nombre de contrats accordés par le MTQ – mais ils n'ont qu'une valeur moyenne de 142 000 \$.

**TABLEAU 1 : CONTRATS ACCORDÉS PAR LE MTQ SELON LA CATÉGORIE  
(avril 1997-janvier 2012)**

<u>Catégorie</u>	<u>Nombre</u>	<u>%</u>	<u>Valeur (M\$)</u>	<u>%</u>	<u>Valeur moyenne (000 \$)</u>
Construction	15489	31,8	15 230	77,1	983,3
Services professionnels	24 458	50,3	3 467	17,5	141,8
Déneigement	3975	8,2	786	4,0	197,7
Techniques	4731	9,7	277	1,4	58,5
TOTAL	48 652	100,0	19 760	100,0	406,1

Les contrats de déneigement et les services techniques sont nettement moins importants puisqu'ils ne représentent au total que 18% du nombre des contrats et 5% de leur valeur.

<sup>28</sup> Ces données proviennent d'informations obtenues du ministère des Transports du Québec. Elles portent sur la valeur initiale des contrats telle qu'elle a été enregistrée dans les fichiers du Ministère. Cette valeur peut avoir été modifiée par la suite et peut encore l'être dans certains cas à la suite de litiges entre le Ministère et l'adjudicataire. Toutefois, une estimation préliminaire de ces modifications postérieures à l'adjudication laisse entrevoir qu'elles n'affectent que très peu la valeur totale des différentes catégories de dépenses analysées dans la présente étude et qu'elles n'affectent pas en substance les observations qui sont effectuées.

Les contrats de services professionnels ne sont pas accordés uniquement à des firmes de génie-conseil. Le Ministère donne également des contrats pour des services d'arpentage, d'expertise scientifique, de développement informatique, etc. Cependant, les firmes de génie-conseil occupent une place prédominante tant en nombre qu'en valeur dans l'ensemble de ces contrats. Ainsi, les firmes de génie-conseil se sont accaparé 43 des 48 contrats de 5 millions \$ ou plus accordés par le MTQ au cours de la période couverte par le fichier. Les seules exceptions à la règle sont des firmes de services informatiques (Fujitsu aux 3<sup>e</sup> et 27<sup>e</sup> rangs; LGS au 35<sup>e</sup> rang) ou de communication (Cogeco au 15<sup>e</sup> rang) et le Centre des services partagés du gouvernement du Québec (43<sup>e</sup> rang).

### ***L'importance des consortiums et des coentreprises***

Le fichier du ministère des contrats du ministère des Transports précise les cas où les contrats ont été accordés à des firmes regroupées en consortiums ou en coentreprises. Il s'agit de deux formes d'associations en vue de la réalisation d'un projet. Le consortium prend la forme juridique d'un contrat d'affaires entre les personnes morales ou physiques impliquées. Un tel contrat précise les avantages et obligations de chaque partie dans le projet commun. Dans le cas d'une coentreprise, il y a création d'une personne morale distincte des parties qui en détiennent le capital. La formule de coentreprise est plus coûteuse à appliquer que le simple consortium mais elle offre une meilleure protection juridique et financière pour les parties. Pour les fins de la présente étude, les consortiums et les coentreprises sont traités conjointement puisqu'ils soulèvent les mêmes questions quant aux effets sur la concurrence.

Au cours de la période de quinze années couverte par le fichier, les consortiums ont soumissionné 849 fois pour un montant total de 1,1 milliard \$, soit 3,5% du nombre de contrats de services professionnels et 30,6 % de la valeur totale des contrats de service (3,4 milliards \$) octroyés par le Ministère. Les firmes de génie-conseil se sont aussi associées pour réaliser des contrats en coentreprises mais avec une fréquence beaucoup plus limitée, soit 14 fois au cours de la période pour une valeur totale de 16,3 millions \$. Dans la quasi-totalité des cas, il s'agit de consortiums ou de coentreprises associant des firmes de génie-conseil.

Les consortiums et les coentreprises ont réalisé des contrats d'une valeur moyenne de 1,3 million \$, nettement supérieure à celle des autres adjudicataires (101 345 \$). Cet écart très important est explicable dans la mesure où les firmes peuvent s'associer précisément pour réaliser des contrats d'une envergure telle qu'elles ne pourraient les réaliser sur une base individuelle. Par ailleurs, il apparaît logique de présumer qu'en deçà d'un seuil minimum de valeur d'un contrat, il ne vaut pas la peine d'entreprendre les démarches pour mettre sur pied un partenariat de type consortium ou coentreprise.

La comparaison de la situation au cours des années 1998 et 1999 et des années 2010 et 2011, permet de voir comment l'importance relative des consortiums et des

coentreprises a évolué au sein des adjudicataires de contrats de services du ministère des Transports. Ainsi, le tableau 2 montre que, bien que le nombre de contrats octroyés à des consortiums et à des coentreprises ait augmenté entre les deux périodes, il a diminué en importance relative dans l'ensemble des contrats octroyés passant de 6,6% à 2,1%. En revanche, en ce qui a trait à la valeur des contrats attribués, la part des consortiums et des coentreprises a augmenté de 21,0% à 32,0%.

**TABLEAU 2 : L'IMPORTANCE DES CONSORTIUMS ET DES COENTREPRISES DANS LES CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR LE MTQ**

	1998 et 1999		2010 et 2011	
	N	Millions \$	N	Millions \$
Consortiums/coentreprises	51	23,3	124	268,5
Toutes entreprises	765	110,6	5943	838,7
% consortiums/coentreprises	6,6	21,0	2,1	32,0

Contrairement aux firmes de génie-conseil, les entreprises de construction ont eu très peu recours à la formule des consortiums. Ainsi, sur les 15 489 contrats octroyés à ces entreprises de 1997 à 2011, seulement 7 l'ont été à des consortiums et 7 autres à des coentreprises. Il est vrai que ces consortiums et ces coentreprises se sont vus attribuer de très gros contrats : tous sauf un dépassent 15 millions \$. Ce genre de collaboration entre les entreprises est récent puisqu'avant 2008, un seul cas s'est produit, en 2001. En 2010 et en 2011, 4 contrats de construction ont été octroyés à des coentreprises et 2 à des consortiums pour une valeur totale de 258,3 millions \$. Malgré l'importance de ces contrats, il ne s'agissait tout de même que de 6,6 % de la valeur totale des contrats de construction octroyés par le Ministère au cours de ces deux années, soit 3,9 milliards \$.

Bien qu'elles présentent également des soumissions sur une base individuelle, les grandes firmes de génie-conseil exécutant des contrats pour le Ministère des Transports recourent toutes largement aux formules des consortiums ou des coentreprises. Le tableau 3 donne quelques exemples à cet effet. Ces regroupements se font selon un grand nombre de combinaisons différentes de deux firmes ou plus. De toute évidence, les consortiums sont à géométrie variable et chaque firme peut s'associer avec une grande diversité de partenaires de partenaires différents selon les contrats en cause.

**TABLEAU 3: L'IMPORTANCE DU TRAVAIL EN CONSORTIUMS ET COENTREPRISES – QUELQUES EXEMPLES**

Firme	Contrats individuels (n)	Contrats en consortiums ou coentreprises (n)
CIMA+	1201	199
Dessau	3172	169
Roche	973	90
SNC Lavalin (incl. Stravibel)	1539	215

Selon l'Association des ingénieurs-conseils du Québec<sup>29</sup>, la formation de consortium pour l'exécution de contrats n'est pas un phénomène particulier au Québec. Il s'agirait plutôt d'une tendance observée un peu partout dans le monde au cours des dernières années. Cette tendance s'explique essentiellement par la nécessité pour les firmes de pouvoir présenter des soumissions dans lesquelles elles peuvent proposer une équipe de réalisation le plus crédible possible en ce qui a trait à l'expérience et aux champs de spécialisation de ses membres. Or, il arrive fréquemment qu'une firme donnée n'a pas au sein de son personnel toutes les compétences requises ou que ces compétences sont déjà mobilisées pour réaliser d'autres mandats. La mise en commun des ressources professionnelles permet ainsi au secteur du génie-conseil d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Cette forme de coopération est d'autant plus justifiée que les firmes sont confrontées depuis plusieurs années à une pénurie relative d'ingénieurs en génie civil<sup>30</sup>.

Pour les firmes individuelles, cette formule permet aussi de mieux composer avec le caractère cyclique et discontinu de leurs marchés. Ainsi, quand les occasions d'affaires se font plus rares, la formule des consortiums permet d'assurer une stabilité minimale de l'offre de services, notamment en gardant en emploi les ressources les mieux qualifiées.

Pour l'Association, les donneurs d'ouvrage profitent eux aussi de cette forme de coopération entre firmes puisqu'autrement ils risqueraient d'être confrontés à moyen terme avec un secteur du génie décimé ce qui réduirait la concurrence sur le marché et rendrait plus difficile la réponse aux besoins.

Dans des échanges avec le ministère des Transports du Québec, les représentants de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec ont confirmé que leur capacité de répondre à une demande élevée pour leurs services était conditionnelle à ce que cette demande soit soutenue. Selon eux, «La non-utilisation des ressources favorise la perte d'expertise»<sup>31</sup>.

En somme, selon les représentants de l'industrie, l'association de firmes par le biais de consortiums et de coentreprises vise avant tout à mettre en commun les ressources et l'expertises en vue d'assurer une plus grande efficacité et une meilleure efficience et ce, pour le bénéfice autant du secteur que de sa clientèle.

---

<sup>29</sup> Commentaires recueillis lors de la rencontre tenue du 3 juillet 2012 avec la directrice générale de l'Association.

<sup>30</sup> Ainsi, en 2005, le taux de chômage des ingénieurs en génie civil était inférieur à 3% et le domaine du génie civil et de la construction attirait nettement moins d'étudiants que les autres spécialités du génie. Selon des informations rapportées dans MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *op.cit.*

<sup>31</sup> Selon le compte rendu de la rencontre du 30 mars 2004 du Comité de concertation MTQ-AICQ, p4. Rapporté dans MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Étude sur la sous-traitance en ingénierie au MTQ, op.cit.*, p20.

## *Les modes d'adjudication*

Comme nous l'avons noté dans les documents produits par les experts, le choix du mode d'adjudication des contrats peut avoir des conséquences non négligeables sur le niveau de la concurrence et, par le fait même, sur le prix et la qualité des services.

Le ministère des Transports du Québec est assujéti à une réglementation qui prévoit plusieurs modes d'adjudication selon les cas, soit:

- l'appel d'offres public,
- l'appel d'offres public régionalisé,
- l'appel d'offres sur invitation,
- l'entente de gré à gré.

Par ailleurs, le Ministère peut avoir recours à l'octroi de contrats à exécution sur demande pour des besoins non encore définis susceptibles de survenir dans les mois ou les années à venir. Ces contrats doivent cependant être octroyés en conformité avec les modes d'adjudication prévus à la réglementation. Nous revenons plus loin sur cette modalité particulière de gestion des contrats.

### Les consortiums et les coentreprises de génie-conseil

En principe, seul l'appel d'offres public permet à la concurrence de s'exercer pleinement. En effet, les autres modes d'adjudication comportent toutes des restrictions quant aux entreprises pouvant déposer des soumissions pour l'obtention du contrat. Ainsi, l'appel d'offre publics régionalisé est ouvert seulement aux entreprises de la région visée alors de l'appel d'offres sur invitation ne s'adresse qu'à un nombre limité d'entreprises sélectionnées par le donneur d'ouvrage. Quant à l'entente de gré à gré, elle exclut tout processus formel de concurrence même si le donneur d'ouvrage peut en réalité poursuivre des négociations préalables avec plus d'une entreprise susceptible d'exécuter le contrat. Or, l'examen du fichier des contrats de service attribués par le ministère des Transports révèle que l'appel d'offres public est l'exception en ce qui concerne les contrats octroyés à des consortiums et à des co-entreprises offrant des services de génie-conseil (tableau 4). D'autres modes d'adjudication tel l'appel d'offres public régionalisé et les ententes de gré à gré ont été plus fréquents au cours des années observées.

Le cas des contrats alloués de gré à gré, soit en dehors de tout appel d'offre, est particulièrement révélateur puisqu'il a pris un essor considérable entre le début et la fin de la période considérée. Alors qu'ils comptaient pour 5 % de la valeur des contrats attribués en 1998 et 1999, ils en représentaient près de la moitié (47%) une douzaine d'années plus tard (tableau 4). Selon le Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics (décret 961-2000), des contrats de gré à gré peuvent être attribués pour les contrats de 25 000\$ ou

moins ou dans des situations exceptionnelles ayant trait à l'urgence, à l'intérêt public<sup>32</sup> ou à la présence d'un fournisseur unique. Par ailleurs, en 2010 et 2011, les appels régionalisés sont deux fois plus importants en valeur (trois fois plus en nombre) que les appels publics sans restrictions.

**TABLEAU 4 : CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR LE MTQ À DES CONSORTIUMS ET COENTREPRISES SELON LE MODE D'ADJUDICATION**

Mode d'adjudication	1998 et 1999				2010 et 2011			
	Nombre		Valeur		Nombre		Valeur	
	N	%	M \$	%	N	%	M\$	%
Appel d'offres public	10	23,2	9,0	40,2	12	9,7	46,8	17,4
Appel d'offres public régionalisé	25	58,1	11,9	53,1	37	29,8	96,0	35,8
Gré à gré	5	11,7	1,2	5,4	74	59,7	125,4	46,7
Invitation	3	7,0	0,3	1,3	1	0,8	0,3	0,1
TOTAL	43	100,0	22,4	100,0	124	100,0	268,5	100,0

#### Les soumissions par des firmes individuelles

La situation est sensiblement différente pour les contrats attribués à des firmes non associées en consortiums ou en coentreprises. Dans ces cas, le mode d'adjudication le plus fréquent en 2010 et en 2011 était l'appel d'offres public régionalisé, lequel comptait pour 66% de la valeur des contrats, suivi à 21% par le mode du gré à gré. Pour cette catégorie de firmes, l'appel public n'est présent que dans 12% des contrats (tableau 5).

**TABLEAU 5 : CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR LE MTQ SELON LE MODE D'ADJUDICATION – EXCLUANT LES CONSORTIUMS ET LES COENTREPRISES**

Mode d'adjudication	1998 et 1999				2010 et 2011			
	Nombre		Valeur		Nombre		Valeur	
	N	%	M \$	%	N	%	M \$	%
Appel d'offres public	46	6,4	8,8	10,1	142	2,4	69,3	12,2
Appel d'offres public régionalisé	66	9,2	32,9	37,7	5067	87,1	374,3	65,7
Gré à gré	406	56,9	25,2	28,8	394	6,8	118,3	20,7
Invitation	196	27,5	20,4	23,4	216	3,7	8,3	14,6
TOTAL	714	100,0	87,3	100,0	5819	100,0	570,2	100,0

<sup>32</sup> Notamment pour confier la surveillance des travaux à la firme qui en a conçu les plans et les devis.

## Les entreprises de construction

Les modes d'adjudication des contrats à des firmes de génie-conseil se démarquent nettement de ceux auxquels a recours le Ministère à l'endroit des entreprises de construction (tableau 6). En effet, pour cette catégorie de contrats l'appel public est la norme puisqu'il représente plus de 94% de la valeur des contrats et que l'appel public régionalisé n'est pas utilisé.

**TABLEAU 6: CONTRATS DE CONSTRUCTION OCTROYÉS PAR LE MTQ SELON LE MODE D'ADJUDICATION**

Mode d'adjudication	1998 et 1999				2010 et 2011			
	Nombre		Valeur		Nombre		Valeur	
	N	%	M \$	%	N	%	M \$	%
Appel d'offres public	626	42,6	658,6	87,1	1709	58,2	3441,7	93,8
Appel d'offres public régionalisé	0	0	0	0	0	0	0	0
Gré à gré	396	27,0	55,0	7,3	907	30,9	216,2	5,9
Invitation	447	30,4	42,9	5,6	321	10,9	13,1	0,3
TOTAL	1469	100,0	756,5	100,0	2937	100,0	3671,0	100,0

## Les appels d'offres publics régionalisés

L'importance des appels d'offres publics régionalisés soulève la question de la propension de l'une ou l'autre région administrative à y recourir de façon particulière. À ce sujet, le fichier des contrats octroyés par le Ministère ne fournit des données région par région qu'à compter de 2009. Le tableau 7 établit donc la répartition par région administrative des contrats accordés à appels régionalisés pour les années 2009, 2010 et 2011.

Une première remarque s'impose : toutes les régions ont eu recours à des appels d'offres publics régionalisés (AOPR) au cours des trois années en cause. De plus, le recours à cette forme d'adjudication est important dans toutes les régions. Partout en effet, l' AOPR est la formule retenue pour plus de 60% des contrats attribués. Cette proportion avoisine ou dépasse même 90% dans la majorité des régions. En ce qui concerne la valeur des contrats, l'appel d'offres public régionalisé est également la formule dominante puisqu'elle dépasse 50% dans toutes les régions sauf une, soit le Bas-Saint-Laurent-Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine où elle correspond à 44,1% de la valeur des contrats octroyés par le Ministère. Les services centraux du MTQ y ont également eu recours mais dans une proportion nettement moindre, soit de moins de 10% de la valeur totale des contrats.

La situation se présente un peu différemment en ce qui a trait à la participation des consortiums et des coentreprises aux AOPR (tableau 8). En effet, on note (colonnes 1 et 3), que ces groupements d'entreprises n'ont pas obtenu de contrats dans le cadre des

AOPR des services centraux du Ministère et de quatre de ses directions territoriales, à savoir : l'Abitibi-Témiscamingue, Chaudière-Appalaches, la Côte-Nord et l'Outaouais. En revanche, leur participation a été très forte dans le sud du Québec. Ils ont en effet accaparé 53,8% et 51% respectivement de la valeur des contrats attribués en AOPR par les directions territoriales de Montréal et de Laval. La direction territoriale du Nord-du-Québec se démarque encore davantage avec 81,3% de la valeur des contrats.

**TABLEAU 7 : MODES D'ADJUDICATION DES CONTRATS DE SERVICES DU MTQ- SELON LA RÉGION ADMINISTRATIVE - 2009, 2010 ET 2011**

Région administrative	Nombre			Valeur (M \$)		
	AOPR (1)	Total (2)	% (1)/(2)	AOPR (3)	Total (4)	% (3)/(4)
Abitibi-Témiscamingue	247	278	88,8	16,7	22,4	74,6
Bas-Saint-Laurent-Gaspésie- IDM	667	760	87,8	43,8	99,4	44,1
Capitale-Nationale/Chlvx/Portneuf	727	830	87,6	75,2	136,3	55,2
Chaudière-Appalaches	922	982	93,9	62,8	85,5	73,5
Côte-Nord	276	334	82,6	23,0	26,8	85,8
Estrie	916	1040	88,1	39,9	46,2	86,4
Laurentides-Lanaudière	742	835	88,9	49,8	74,7	66,7
Laval	262	292	89,7	49,5	70,6	70,1
Mauricie/Centre du Québec	653	772	84,6	42,5	78,0	54,5
Montérégie est	576	648	88,9	56,8	107,4	52,9
Montérégie ouest	768	867	88,6	62,3	87,8	71,0
Montréal	416	539	77,2	133,2	260,7	51,1
Nord-du-Québec	77	121	63,6	50,2	57,1	87,9
Outaouais	503	545	92,3	33,3	54,2	61,4
Saguenay-Lac-Saint-Jean	276	323	85,4	38,5	55,2	69,7
MTQ	94	594	15,8	12,8	130,7	9,8
TOTAL	8122	9760	83,2	790,4	1392,9	56,7

Il est difficile d'expliquer ces différences d'une région à l'autre. Il est possible que la taille des contrats ait constitué un facteur d'attraction pour les consortiums et les coentreprises. Alors que la valeur moyenne des contrats était de 97 300 \$ pour l'ensemble du Québec, elle atteignait 651 900 \$ dans le Nord-du-Québec, 320 200 \$ à Montréal et 188 900 \$ à Laval. À l'inverse, la valeur moyenne des contrats était inférieure à 70 000 \$ dans es quatre régions où les consortiums et les coentreprises étaient absents des contrats attribués par AOPR. D'ailleurs, les données agrégées du tableau 8 montrent bien que les consortiums et les coentreprises ont surtout été présents dans les contrats de plus grande valeur. En effet, alors qu'ils ne se sont vus attribuer que 1,1% du nombre total de contrats de services donnés en AOPR, ces groupements de firmes représentaient 24,7% de la valeur totale des contrats émergeant à ce mode d'adjudication.

**TABLEAU 8: PART DES CONSORTIUMS ET À DES COENTREPRISES (C/C) DANS LES CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR APPELS D'OFFRES PUBLICS RÉGIONALISÉS - SELON LA RÉGION ADMINISTRATIVE - 2009, 2010 ET 2011**

Région administrative	Nombre			Valeur (M \$)		
	c/c (1)	Toutes firmes (2)	% (1)/(2)	c/c (3)	Total Région (4)	% (3)/(4)
Abitibi-Témiscamingue	0	247	0,0	0	16,7	0,0
Bas-Saint-Laurent-Gaspésie- IDM	0	667	0,0	0	43,8	0,0
Capitale-Nationale/Chlvx/Portneuf	6	727	0,8	12,2	75,2	16,2
Chaudière-Appalaches	0	922	0,0	0	62,8	0,0
Côte-Nord	0	276	0,0	0	23,0	0,0
Estrie	3	916	0,3	6,0	39,9	15,0
Laurentides-Lanaudière	5	742	0,7	5,0	49,8	10,0
Laval	11	262	4,2	25,2	49,5	51,0
Mauricie/Centre du Québec	5	653	0,8	4,1	42,5	9,5
Montréal est	9	576	1,6	11,5	56,8	20,3
Montréal ouest	5	768	0,7	6,2	62,3	9,9
Montréal	26	416	6,3	71,6	133,2	53,8
Outaouais	0	503	0,0	0	33,3	0,0
Nord-du-Québec	8	77	10,4	40,8	50,2	81,3
Saguenay-Lac-Saint-Jean	3	276	1,1	12,1	38,5	30,8
Ministère des Transports du Québec	0	94	0,0	0	12,8	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>	<b>8122</b>	<b>1,1</b>	<b>195,6</b>	<b>790,4</b>	<b>24,7</b>

#### Les contrats à exécution sur demande

En marge de ces quatre modes d'adjudication pouvant s'appliquer dans le cas de contrats particuliers, le MTQ a également la possibilité d'attribuer des contrats de type «à exécution sur demande» (CED). En vertu de cette formule, assimilable à un contrat ouvert, une firme peut se qualifier de façon générale pour l'exécution de contrats ultérieurs qui pourront alors lui être attribués selon les modes AOPR ou AOI et ce, en respectant, s'il y a lieu, une rotation des adjudicataires. Cette méthode permet une plus grande souplesse d'exécution et une réduction des frais relatifs à l'adjudication pour les contrats de nature prévisible et répétitive.

Ce type de contrat apparaît dans les fichiers du MTQ à compter d'avril 2007. Depuis cette date et jusqu'à 2011, le MTQ a accordé 18 469 contrats de services professionnels. De ce nombre, 39% soit 7 280 contrats ont été accordés selon la formule à exécution sur demande. Il s'agissait en grande majorité de petits contrats puisque seulement 53 avaient une valeur supérieure à 300 000 \$ et 15 une valeur supérieure à 1 million \$. Pour

le reste, il s'agit de contrats d'une valeur moyenne de 55 800 \$ accordés pour une grande diversité de services professionnels incluant, en plus de la préparation de plans et devis et la surveillances des travaux, des sondages géotechniques (623 contrats), des contrôles de qualité (2 320) et des études (opportunité, circulation, structures). La formule des CED semble surtout utilisée pour les services professionnels. En effet, sur les 2 492 CED apparaissant au fichier des contrats attribués au cours de l'année 2011-2012, seulement 16 sont des contrats de construction, 130 des contrats de services techniques et aucun contrat de déneigement.

Peut-être à cause de leur valeur généralement peu élevée, les contrats à exécution sur demande ne semblent pas avoir beaucoup intéressé les consortiums de firmes de génie-conseil. En fait, ces consortiums n'ont remporté que quatre de ces contrats pour des montants respectifs de 303 180 \$, 375 000 \$, 450 000 \$ et 9 000 000 \$. Ce dernier contrat a été accordé par la direction territoriale du Nord-du-Québec à FGMDA/Stavibel pour la conception, la préparation de plans et devis et la surveillance des travaux.

Il est possible aussi que les consortiums ne peuvent se qualifier au niveau régional pour les CED. En effet, puisqu'un consortium se forme habituellement dans le cas de projets déterminés et que les CED consistent en une qualification pour recevoir pendant trois ans des projets indéfinis, la notion de consortium et les principes des CED ne sont pas facilement compatibles. Dans cette perspective, les rares cas de consortiums associés aux CED seraient des exceptions justifiant la règle.

#### Pourquoi les appels d'offre publics sont-ils l'exception?

Il se dégage des tableaux précédents, que les appels d'offres publics régionalisés et les ententes de gré à gré constituent les modes d'adjudication les plus utilisés par le ministère des Transports du Québec en ce qui concerne les contrats pour l'obtention de services professionnels. En principe, les appels d'offres publics sans restriction seraient plus susceptibles d'aboutir aux contrats les plus profitables en termes de prix et de qualité. Aussi, il faut présumer que, en préférant d'autres modes d'adjudication au cours des quinze dernières années, le gouvernement du Québec et le ministère des Transports ont vu des avantages qui dépassaient les inconvénients associés à une réduction de la concurrence.

#### ***Les autorisations spéciales***

À partir de 2005, le fichier des contrats du MTQ rapporte les cas où une autorisation spéciale du sous-ministre a été requise. Pour les 7 années complètes disponibles, soit de 2006 à 2011, de tels endossements ont été requis 192 fois, soit pour 39% des 433 contrats octroyés à des consortiums et à des coentreprises de génie-conseil. Ces contrats représentaient une valeur de 418,5 millions \$, soit 59% de la valeur totale des contrats attribués à cette catégorie d'adjudicataires et une valeur moyenne de 2,2 millions\$. Il s'agit donc de contrats beaucoup plus importants que la valeur moyenne des contrats

attribués aux autres firmes de services professionnels par le Ministère au cours de la même période, soit 93 000 \$. Cependant, la valeur moyenne des contrats octroyés à des consortiums et à des coentreprises mais ne nécessitant pas d'autorisations spéciales, était de 1,6 million \$, soit du même ordre de grandeur que les contrats ayant demandé ces autorisations. Il est difficile de conclure que c'est l'importance des contrats qui explique la fréquence avec laquelle la signature du sous-ministre a été requise.

Le tableau 9 fait état des dispositions légales ou réglementaires qui ont rendu nécessaires ces autorisations spéciales.

On note qu'un grand nombre de ces autorisations ont été accordées en vertu de l'article 13.4 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, soit au motif que l'appel d'offres ne servait pas l'intérêt public et qu'il fallait donc procéder de gré à gré. Cette formulation très générale laisse aux autorités ministérielles une marge de manœuvre pour invoquer cette disposition, selon leur jugement, pour des situations qui ne sont pas suffisamment prévisibles pour être codifiées dans la loi. En contrepartie de ce flou légal, les autorités ministérielles doivent transmettre leurs engagements financiers à l'Assemblée nationale tous les trois mois et elles peuvent donc être appelées à rendre compte de leurs recours à l'article 13.4.

Or, dans une étude effectuée sur les contrats accordés par le Ministère des transports en 2006-2007 et en 2007-2008, le Vérificateur général du Québec a constaté que dans bien des cas le Ministère n'apportait pas d'explications suffisantes aux situations où une autorisation du sous-ministre était nécessaire pour des raisons telles que l'urgence ou la réception d'une seule offre conforme. (VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, 2009)

#### Les autres contrats de services professionnels

Au cours de la même période 16 454 contrats de services professionnels, totalisant 1,5 milliards \$, ont été octroyés par le Ministère à des firmes individuelles (hors consortiums ou coentreprises). Parmi ces contrats, 834 ont demandé une autorisation, soit 5,1 %. En valeur, ces contrats totalisaient 426,2 millions \$ et représentait donc 27,9 % de l'ensemble. Leur valeur moyenne était de 511 000\$.

#### Les contrats de construction

En ce qui concerne, les contrats de construction, le recours aux autorisations spéciales du sous-ministre est beaucoup moins fréquent. Ainsi, seulement 7% des contrats, soit 1040 sur 15 489, ont entraîné une telle procédure. Ces contrats représentaient une valeur initiale de 993,6 millions \$ soit 6,5% du total de 15,2 milliards de contrats de construction accordés au cours de la période. L'intérêt public (article 13.4) a été invoqué dans 458 cas, soit 44% des fois et dans 173 dossiers (17%) c'est le RCTC 39.1 qui est invoqué. Dans 85 cas, le motif d'autorisation n'est pas précisé.

**TABLEAU 9: CONTRATS AYANT DEMANDÉ UNE AUTORISATION DU SOUS-MINISTRE – CONSORTIUMS ET COENTREPRISES DE FIRMES DE GÉNIE-CONSEIL – 2006-2011**

Réf. juridique	Description	Nombre
<b>Loi sur les contrats des organismes publics (L.R.Q., C-65.1)</b>		
13.1	Urgence	2
13.4	Un appel d'offres ne sert pas l'intérêt public	121
14	Montant inférieur au seuil d'appel d'offres public	2
25	Pouvoir discrétionnaire du gouvernement ou du ministre	1 <sup>33</sup>
17	Modification qui impose une dépense supplémentaire	14
<b>Règlement sur les contrats de services des organismes publics (C-65,1, r.4)</b>		
15. L'organisme public peut toutefois négocier le prix soumis et le prix indiqué au contrat peut alors être inférieur lorsque les conditions suivantes sont réunies :		
15.1	Une seule soumission conforme	5
15.2	Le soumissionnaire a consenti un nouveau prix	1
15.3	Il s'agit de la seule modification apportée aux conditions énoncées dans les documents d'appel d'offre ou à la soumission dans le cadre de cette négociation	2
40.1	À la suite d'un seul appel d'offres public, des contrats sont adjugés à plus d'un prestataire de services, malgré l'article 22 <sup>34</sup> .	19 (3,6 M \$ en moyenne)
46	Il s'agit d'un contrat de nature répétitive dont la durée prévue est supérieure à 3 ans	1 <sup>35</sup>
46.1	Un seul prestataire a présenté une soumission conforme	7 <sup>36</sup>
46.2	Une seule soumission de qualité acceptable	1
<b>Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics (Décret 961-2000)</b>		
12.28		4
90	Exécution d'un contrat conclu en situation d'urgence, alors que la sécurité des personnes ou des biens est en cause.	4
<b>Non précisé</b>		8 (1,4 M \$ en moyenne)

<sup>33</sup> Il s'agit d'un contrat de 800 000\$ accordé au consortium BCDE (BPR-Cima+-Dessau-Egis pour une étude de préfaisabilité pour le remplacement du pont Champlain.

<sup>34</sup> Il s'agit de contrats partagés en lots. Le premier lot est attribué au meilleur soumissionnaire et les autres lots sont attribués aux autres soumissionnaires qui obtiennent une évaluation suffisante de leur candidature.

<sup>35</sup> Soit un contrat de 9 M \$ accordé à FGMDA/Stavibel.

<sup>36</sup> Dont un contrat de 30 M \$ au consortium SNC Lavalin/Cima+/Dessau.

## *La concurrence interprovinciale et internationale*

Le fichier des contrats du ministère des Transports du Québec n'indique pas l'adresse des adjudicataires et il ne donne pas d'informations sur les soumissionnaires dont les offres n'ont pas été retenues. Il ne permet donc pas d'apprécier si les firmes québécoises sont soumises à une certaine concurrence de la part d'entreprises établies à l'extérieur du Québec.

Heureusement un autre fichier permet d'obtenir certaines informations à ce sujet. Il s'agit du Système électronique d'appel d'offres (SEAO) mis sur pied en collaboration par le secteur privé et les administrations publiques. Ce fichier comporte des informations sur les appels d'offres effectués par le MTQ à partir d'octobre 2008. Il donne l'adresse des soumissionnaires ainsi que le prix de leurs soumissions.

Le SEAO indique que le Ministère a reçu 1443 soumissions pour des contrats de services en ingénierie entre octobre 2008 et février 2012. Or, de ce nombre, un seul contrat a été octroyé à une firme dont l'adresse est à l'extérieur du Québec. Il s'agit en l'occurrence d'un contrat d'une valeur de 31 200 \$ octroyé à une firme d'Ottawa spécialisée dans la navigation aérienne. Le SEAO affiche également 18 soumissions pour lesquelles ni le nom, ni l'adresse de l'entreprise soumissionnaire ne sont précisés. Cependant, ces soumissions n'ont débouché sur aucun contrat. Dans 17 cas, le projet a été annulé ou l'information a été jugée incomplète. Le dernier cas concernait un avis de qualification. La situation est largement similaire pour les 15,247 soumissions déposées pour des projets de construction au cours de la même période.

Cette quasi absence d'entreprises non québécoises dans les appels d'offres du Ministère est étonnante compte tenu :

- du grand nombre de contrats octroyés par le MTQ,
- du caractère générique des expertises requises,
- de la proximité des firmes de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et des États du Nord-est des États-Unis
- de ce que l'Accord sur le commerce intérieur date de plus d'une quinzaine d'années<sup>37</sup> et que d'autres ententes économiques sont intervenues depuis.

L'accréditation professionnelle des ingénieurs par l'Ordre des ingénieurs du Québec ne semble pas devoir être mise en cause au sens où les firmes d'autres provinces ou des États-Unis seraient empêchées d'accepter des mandats au Québec du fait que leurs ingénieurs n'auraient pas le permis d'exercice professionnel délivré par l'Ordre des

---

<sup>37</sup> Il est entré en vigueur en 1995. Il faut noter toutefois que le chapitre sur les marchés publics de l'Accord sur le commerce intérieur fait encore l'objet de discussion, selon les informations publiées par le Secrétariat de l'Accord de commerce et de coopération Québec-Ontario <http://bit.ly/SXvhyZ>

ingénieurs du Québec. Selon l'Association des ingénieurs-conseils du Québec, cette accréditation professionnelle serait relativement facile à obtenir pour les ingénieurs des autres provinces désirant travailler au Québec. Toujours selon l'Association, les barrières culturelles jouent peut-être un rôle plus déterminant dans la mesure où il est difficile et onéreux pour une firme d'une autre province ou des États-Unis de se familiariser avec les particularités de la réglementation québécoise en plus de devoir transiger au quotidien avec des clients et des fournisseurs qu'elle connaît mal et pour lesquels la langue peut constituer une barrière. Les mêmes obstacles peuvent évidemment jouer, à l'inverse, pour les firmes québécoises désireuses d'exécuter des contrats ailleurs au Canada ou aux États-Unis. Comme nous l'avons mentionné plus haut, c'est, entre autres, pour ces raisons qu'au cours des dernières années certaines firmes québécoises ont ouvert des bureaux à l'extérieur du Québec et que, réciproquement, des firmes extérieures se sont établies au Québec, soit en ouvrant des filiales, soit en acquérant des entreprises québécoises existantes.

Bref, il n'y a pas *a priori* de raison de penser que les concurrents d'autres provinces ont été exclus d'office des appels d'offres s'adressant aux firmes de génie-conseil et aux entreprises de construction. Il demeure quand même surprenant de ne pas retrouver aux moins quelques entreprises des provinces ou États limitrophes parmi les soumissionnaires.

## 4. Conclusions

Les contrats publics sont une source de préoccupation partout dans le monde du fait de leur forte vulnérabilité à des agissement tels que la collusion ou la corruption qui empêchent les pouvoirs publics et les contribuables de profiter des prix avantageux et des assurances de qualité que procurerait normalement le libre jeu de la concurrence entre les entreprises désireuses d'exécuter ces contrats. Ainsi, la collusion contribuerait à gonfler de 15% en moyenne la valeur des contrats publics.

Un grand nombre d'organismes et de chercheurs se sont penchés sur l'identification des politiques et des moyens qui permettraient de repérer et de prévenir de tels agissements, notamment en ce qui a trait aux collusions. Toutefois, à ce jour, aucune solution pleinement efficace n'a été trouvée et les autorités publiques doivent utiliser une variété de mesures pour tenter de contenir le mieux possible les pratiques collusoires et les autres entraves au libre jeu du marché.

Le Ministère des Transports du Québec met déjà en pratique un certain nombre des mesures préconisées par les experts en vue de préserver l'intégrité et l'efficacité de son processus d'adjudication. Cependant, l'examen des contrats accordés par le Ministère entre 1997 et 2011 révèle certaines caractéristiques qui s'écartent de ce qu'on retrouve normalement sur les marchés parfaitement concurrentiels.

Plus précisément, l'examen des contrats accordés par le MTQ amène les constats suivants :

1. Au cours des quinze dernières années, les consortiums et les coentreprises de génie-conseil ont accaparé une part croissante de la valeur des contrats de services professionnels du Ministère; sur l'ensemble de la période allant de 1998 à 2012, ils se sont vus octroyer près du tiers de la valeur des contrats malgré qu'ils n'aient déposé qu'environ 3% des soumissions. De façon manifeste, les consortiums décrochent de plus gros contrats que les autres soumissionnaires. Or, le secrétariat de l'OCDE est d'avis que le recours aux consortiums et aux coentreprises doit être effectué avec prudence. Bien que ces partenariats d'affaires puissent être justifiés pour la mise en commun de ressources et d'expertise, ils peuvent aussi avoir le même effet restrictif sur la concurrence que les ententes collusoires.
2. Dans le cas des consortiums et des coentreprises, les dérogations aux dispositions de base du cadre légal sont fréquentes (40% des contrats) et dans la grande majorité des cas (plus de 60%), le Ministère les justifie simplement en invoquant l'intérêt public. De telles dérogations sont beaucoup moins fréquentes dans le cas des entreprises de construction (7%) et des firmes de génie-conseil soumissionnant à titre individuel (5%).
3. Les modes d'adjudication des contrats par appel d'offres régionalisé ou de gré à gré représentent une part très importante dans les contrats attribués aux firmes de génie-conseil; or, ces modes comportent des restrictions à la concurrence et sont donc sous-optimaux par rapport à l'appel d'offres public.

Les données et les informations disponibles ne permettent toutefois pas de démontrer un effet négatif de ces façons de faire sur les prix et la qualité des services offerts au ministère des Transports. Il est possible par ailleurs que le gouvernement, le Ministère et les entreprises concernées trouvent des avantages, en termes de croissance économique ou de développement régional par exemple, qui justifient à leurs yeux des entorses au libre jeu de la concurrence.

Enfin, il est étonnant que les entreprises non québécoises soient quasi absentes du processus d'attribution de contrats de services professionnels et de construction du MTQ et ce, malgré qu'il n'y ait pas d'obstacles apparents au commerce transfrontalier de ces services. À cet égard, il semble que les entreprises et les firmes, tant québécoises que canadiennes ou américaines, préfèrent procéder par fusion, acquisition ou ouverture de filiales quant elles veulent accéder aux marchés interprovincial ou international.

## 5. Bibliographie

- ABRANTES-METZ, R. M. (2006). A variance screen for collusion. *International Journal of Industrial Organization* , 24, pp. 467-486.
- ARAI, K. e. (2009). *Research and Analysis on Bid-Rigging Mechanisms*. Japan Fair Trade Commission, Competition Policy Research Center, Tokyo.
- ARMSTRONG, M. e. (2010). *Behavioural Economics as Applied to Firms: A Primer* .
- BAJARI, P. e. (2002). Detecting collusion in procurement auctions. *Antitrust Law Journal* , 70, pp. 143-170.
- BARHAN, P. (2006). The Economist's Approach to the Problem of Corruption. *World Development* , 34, pp. 341-348.
- BOWEN, P. A. (2007, juin). Ethical behaviour in the South African construction industry. *Construction Management and Economics* , 25, pp. 631-648.
- BOYER, M. e. (2012). *How much do cartels typically overcharge?* Cirano.
- COMMISSION, D. O. (2000). *Antitrust Guidelines for Collaboration among Competitors*.
- DAL BO, E. e. (2007). Corruption and inefficiency: theory and evidence from electric utilities. *Journal of Public Economics* , 91, pp. 939-962.
- DE JONG, M. W. (2009, July). Eliminating Corruption in our Engineering Construction Industry. *Leadership and Management in Engineering* , pp. 105-111.
- DUCHESNEAU, J. (2011). *Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des Transports du Québec*.
- ESTACHE, A. e. (2009). Joint bidding, governance and public procurement costs: a case of road projects. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative* , 80 (3), pp. 393-429.
- HARTLEY, R. (2009, Juillet). Fighting corruption in the Australian construction industry: the National code of practice. *Leadership and Management in Engineering* , pp. 131-135.
- HINLOOPEN, J. e. (2006). The economics of cartel, cartel policy, and collusion. *International Journal of Industrial Organisation - special issue* , 24, pp. 1079-1082.
- IIMI, A. (2004). (Anti-)Competitive effect of joint bidding: evidence from ODA procurement auctions. *Journal of Japanese and International Economies* , 18, pp. 416-439.
- JUSTICE, U. D. (non daté). Price Fixing, Bid Rigging and Market Allocations Schemes: What they are and What to Look For. p. 5.

- KRISHNAN, C. (2009, Juin). Combating corruption in the Construction and Engineering sector: the role of Transparency International. *Leadership and Management in Engineering* , pp. 112-114.
- LACASSE, C. (1995, Autumn). Bid rigging and the threat of government prosecution. *Rand Journal of Economics* , pp. 398-417.
- LAMBERT-MOGILIANSKY, A. e. (2009). *Review of Industrial Organization* , 35, pp. 95-121.
- MARION, J. (2007). Are bid preferences benign? The effect of small business subsidies in highway procurement auctions. *Journal of Public Economics* , 91, pp. 1591-1624.
- MCAFEE, R. P. (1992, June). Bidding Rigs. *American Economic Review* , pp. 579-581.
- MORI, P. A. (2010). The economics of procurement contract awarding: problems and solutions in theory and practice. *Journal of Public Procurement* , 10 (1), pp. 93-120.
- MOURAVIEV, I. e. (2011). Collusion and leadership. *International Journal of Industrial Organization* , 29, pp. 705-717.
- OCDE, S. d. (2008). *Competition in the Construction Industry*. Document de référence, Directorate for Financial and Enterprise Affairs - Competition Committee.
- OCDE, S. d. (2011). *Crisis Cartels - Background Notes* . Directorate for Financial and Enterprise Affairs .
- OCDE, S. d. (2010). *Round Table on Collusion and Corruption in Public Procurement*. Directorate for Financial and Enterprise Affairs.
- OCDE, S. d. (2008). *The Role of Competition Authorities in Promoting Competition*. Directorate for Financial and Enterprise Affairs.
- PADHI, S. e. (2011). Detection of collusion in government procurement auctions. *Journal of Purchasing & Supply Management* , 17, pp. 207-221.
- QUÉBEC, M. D. (2006). *Étude sur la sous-traitance en ingénierie au MTQ*.
- QUÉBEC, V. G. (2009). *Ministère des Transports du Québec: gestion des contrats présentant des situations à risque*.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1975). The economics of corruption. *Journal of Public Economics* , 4, pp. 187-203.
- TRADING, O. O. (2008, avril 17). OFT issues statement of objection against 112 construction companies.
- VAGSTAD, S. (1995). Promoting fair competition in public procurement. *Journal of Public Economics* , pp. 283-307.

- VAN DEN HEUVEL, G. (2005). The Parliamentary enquiry on fraud in the Dutch construction industry collusion as concept between corruption and state-corporate crime. *Crime, Law & Social Change* , 44, pp. 133-151.
- WERDEN, G. (2004). Economic evidence on the existence of collusion: reconciling antitrust law with oligopoly theory. *Antitrust Law Journal* , 71, pp. 719-800.
- ZARKADA-FRASER, A. e. (2000). Decisions with moral content: collusion. *Construction Management and Economics* , 18, pp. 101-111.

## Annexe A : Les firmes membres de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec

(en gras : firmes membres du groupe Transports de l'AICQ)

Firme	Nombre d'employés	
	Au Québec	Total
<b>AECOM</b>	<b>1500*</b>	<b>45 000</b>
Amec Environnement et Infrastructure	40*	
Avizo Experts-Conseils	32	
<b>AXOR Experts-Conseils Inc.</b>	<b>145</b>	
BBA inc.	736	750
Bechtel	232*	49000
Bouthillette Parizeau & associés inc.	197	
<b>BPR</b>	<b>2200</b>	<b>2200</b>
Calculatec Inc.	12*	
CBA Experts-Conseils inc.	23	
<b>Cegertec WorleyParsons</b>	<b>402*</b>	<b>540</b>
<b>CIMA+</b>	<b>2100</b>	<b>2200</b>
<b>Dessau</b>	<b>3924*</b>	<b>4800</b>
Equiluqs inc.	14*	
<b>exp (Teknika HBA)</b>	<b>1050*</b>	<b>3460</b>
<b>Génius conseil inc.</b>	<b>95*</b>	
<b>GENIVAR inc. (Séguin experts-conseils)</b>	<b>2000</b>	<b>5000</b>
Géophysique GPR International inc.	19	
Golder Associés Ltée	192	7300
<b>Groupe MMM Limitée</b>	<b>11</b>	<b>2000</b>
<b>Groupe-conseil TDA</b>	<b>93</b>	
Infrastructel inc.	135	
J. L. Richards et Associés Ltée	5	
Johnston-Vermette	57	
Le Groupe Conseil T.T. Katz inc.	1*	
Le Groupe Génitique inc.	20	
<b>Le Groupe S.M. International inc.</b>	<b>1250*</b>	<b>1500</b>
Le Groupe-Conseil Génipur inc.	30	
Leroux, Beaudoin, Hurens & Associés inc.	170	
Nicolet, Chartrand, Knoll Ltée	33	
PAGEAU MOREL	165	
Pluritec Ltée	98*	
RD Énergie	10	
<b>Roche Itée, Groupe-conseil</b>	<b>1368*</b>	<b>1641</b>
SDK et associés inc.	53	
Seneca inc.	37*	
<b>SNC-Lavalin inc.</b>	<b>5203</b>	<b>28100</b>
SPN Consultants inc.	5	
TDR Experts-Conseils Associés Inc.	5	
<b>TOTAL</b>	<b>23662</b>	

SOURCE : AICQ (nombre d'employés déclarés au Québec lors du renouvellement de cotisation 2012-2013) et site web des firmes

\*Nombre d'employés déclarés pour l'année 2011-2012

## Annexe B : Le secteur québécois de la construction

Tableau B.1

### Nombre d'employeurs, heures travaillées et masse salariale selon le nombre moyen de salariés, 2011

Nombre de salariés <sup>1</sup>	Nombre d'employeurs	Heures travaillées ('000)	Masse salariale <sup>2</sup> ('000\$)
1 à 5	20 420	34 482	1 108 651
6 à 10	2 369	22 601	754 920
11 à 25	1 489	33 915	1 186 731
26 à 50	465	24 911	923 087
51 à 100	157	17 289	681 256
101 à 200	44	10 290	414 206
201 à 500	23	11 466	489 832
501 et plus	1	1 097	47 091
<b>Total</b>	<b>24 968</b>	<b>156 051</b>	<b>5 605 775</b>

1. Selon le nombre moyen de salariés observé au cours des seuls mois durant lesquels l'employeur a embauché un ou des salariés.

2. Incluant les indemnités de congés, les primes et le temps supplémentaire.

Source : CCQ, mai 2012.

Tableau B.2 : Les plus grandes entreprises québécoises de construction

Nom <sup>1</sup>	Région de la place d'affaires	Heures enregistrées <sup>2</sup>	Répartition des heures par secteur en %			
			Génie civil et voirie	Industriel	Institutionnel et commercial	Résidentiel
1. Louisbourg SBC, s.e.c.	Laval-Laurentides-Lanaudière	1 097 251	95	4	2	-
2. Transelec/Common	Laval-Laurentides-Lanaudière	805 217	100	-	-	-
3. Gastier M.P.	Montréal	762 828	9	59	32	-
4. Ganotec	Mauricie-Bois-Francis	639 616	11	89	-	-
5. Armatures Bois-Francis	Mauricie-Bois-Francis	618 092	28	17	55	-
6. Pomerleau	Québec	551 619	38	2	59	-
7. Neilson - EBC (7) s.e.n.c.	Québec	543 372	100	-	-	-
8. Acier AGF	Montréal	532 292	62	1	38	-
9. Construction DJL	Montréal	517 351	100	-	-	-
10. Nouvelle Autoroute 30 CJV s.e.n.c.	Montréal	513 583	100	-	-	-
11. Construction Polaris	Québec	494 586	100	-	-	-
12. Astra Coffrage	Laval-Laurentides-Lanaudière	478 356	4	-	96	-
13. Cegerco	Saguenay-Lac-Saint-Jean	471 815	26	73	1	-
14. Construction Énergie Renouvelable (CER) Division 1	Bas-Saint-Laurent-Gaspésie	467 042	100	-	-	-
15. Télécon	Montréal	463 717	100	-	-	-
16. La Cie Électrique Britton	Montréal	452 590	1	-	99	-
17. Guay	Québec	439 926	18	25	57	-
18. Allen Entrepreneur Général	Québec	433 321	96	2	2	-
19. Les Coffrages C.C.C.	Montréal	411 465	-	-	100	-
20. Bellai Frères Construction	Outaouais	399 182	1	-	99	-
21. J.Y. Moreau Électrique	Abitibi-Témiscamingue	399 051	7	59	30	5
22. Thirau	Mauricie-Bois-Francis	372 799	100	-	-	-
23. Dalcon	Québec	363 531	-	-	100	-
24. EBC-Neilson, s.e.n.c.	Québec	357 080	100	-	-	-
25. Nordex	Saguenay-Lac-Saint-Jean	338 484	33	67	-	-
26. Coffrages L. D.	Québec	335 063	18	-	59	23
27. Roxboro Excavation	Montréal	334 444	100	-	-	-
28. Les Constructions L.J.P.	Montréal	329 334	-	-	100	-
29. Alstom Énergie & Transport Canada	Montréal	321 979	100	-	-	-
30. T.B.C. Constructions	Québec	317 717	-	-	100	-
31. Construction Michel Gagnon	Québec	296 438	-	-	100	-
32. I.T.R. Acoustique	Montréal	293 958	-	-	100	-
33. Les Grands Travaux Soter	Laval-Laurentides-Lanaudière	284 452	99	1	-	-
34. Kone	Québec	283 028	-	-	100	-

Source : Site web de la Commission de la construction, Statistiques historiques 2011, <http://bit.ly/M9XIAq>