

Le 22 novembre 2007

Madame Christina Turcot, secrétaire

Commission des finances publiques
Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, Bureau 3.22
Québec (Québec) G1A 1A3

Madame Turcot,

La présente fait suite à la demande de la Commission des finances publiques suite à l'audience publique sur le projet de loi n° 32, *Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets* concernant la gestion de notre association en matière de discipline des entrepreneurs lors d'infraction à l'égard des règles du Code du Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ).

Dans un premier temps, il nous semble important d'expliquer à la commission les assises juridiques qui confèrent à l'ACQ le pouvoir de réclamer des entrepreneurs des sommes pour violation des règles du Code du BSDQ. Ensuite, nous vous ferons part des données et statistiques relativement aux plaintes logées au BSDQ et étudiées par les comités de discipline de l'ACQ ainsi que les sommes perçues qui en découlent.

Pouvoir de l'ACQ de percevoir des pénalités

Une clause pénale est prévue à l'engagement que les utilisateurs du BSDQ doivent signer pour avoir le droit de soumissionner ou de recevoir des soumissions par l'intermédiaire de ce système. Cette clause est la suivante :

À l'égard des parties à l'entente établissant le BSDQ, sous réserve et sans affecter les obligations, sanctions, droits et recours prévus en pareil cas en vertu d'une loi, il accepte en cas de contravention de sa part aux dispositions du Code de payer à titre de dommages-intérêts et fixée d'avance, une pénalité égale à cinq pour cent (5 %) du prix de tout contrat conclu en violation du Code. À défaut par lui de payer la pénalité ci-dessus, une poursuite peut en conséquence être intentée contre lui par l'une des parties.

(Extraits de l'article C-2 – Engagement de l'entrepreneur destinataire)

Ce recours de nature contractuelle malgré l'appellation « clause pénale » peut être intenté par l'ACQ, la CMEQ et la CMMTQ. Toutefois, ce recours à la clause pénale n'est en pratique pas utilisé par les corporations puisque leur loi constitutive leur confère expressément ce pouvoir de percevoir une pénalité de 5 % du contrat.

**Association de la construction
du Québec**

Afin d'éviter que l'ACQ s'adresse aux tribunaux chaque fois qu'un dossier de plainte lui est transmis, elle s'est dotée de comités de discipline. Les comités de discipline de l'ACQ ont donc été créés en vertu d'un règlement adopté par ses membres et figurant à ses règlements généraux. Ces comités de discipline sont formés de façon paritaire, d'entrepreneurs généraux et d'entrepreneurs spécialisés. La procédure disciplinaire établie par l'ACQ est reproduit en annexe.

Des comités de discipline existent aussi au sein des corporations. Celui de l'ACQ, qualifié de « tribunal domestique », ne dispose pas de tous les pouvoirs accordés aux corporations par la loi, lesquelles corporations disposent, elles, d'un comité de discipline prévu à leur loi et considéré comme un tribunal quasi judiciaire. Ce n'est que lorsqu'une pénalité imposée par le comité de discipline de l'ACQ demeure impayée que cette dernière a recours aux tribunaux.

Le pouvoir de l'ACQ de percevoir des pénalités en vertu de cet engagement a été confirmé par la Cour d'appel dans l'affaire *Immeubles Christian Bélanger inc. c. Association de la construction du Québec*. Dans ce jugement dont copie est jointe en annexe, il est décidé que le seul recours de l'ACQ est celui qui découle de la relation contractuelle établie par l'engagement. L'ACQ ne dispose donc d'aucun recours pénal mais uniquement d'un recours civil.

Il est donc admis que légalement, l'ACQ peut réclamer à titre de dommages-intérêts fixés d'avance, une pénalité de 5 % aux entrepreneurs engagés au BSDQ qui commettent une infraction aux règles du Code du BSDQ.

Données et statistiques à l'égard des plaintes formulées pour non-respect des règles du BSDQ

Vous trouverez joint à la présente un exemplaire du Rapport annuel du BSDQ-2006 dans lequel sont reproduits une multitude de données relatives aux projets et soumissions ainsi qu'aux plaintes formulées au BSDQ.

En ce qui concerne l'ACQ, nous vous communiquons l'information requise par les membres de la commission concernant les comités de discipline (divisions Québec – Montréal – Saguenay et comité d'appel) pour l'année financière débutant le 1^{er} juillet 2006 et se terminant le 30 juin 2007 :

- **358 dossiers** de plaintes ont été transmis à l'ACQ par le BSDQ ;
- **34 dossiers** ont été fermés dès réception faute de juridiction (l'entreprise visée par la plainte n'a pas signé d'engagement ou n'a pas obtenu le contrat) ;
- **23 rencontres** de comités de discipline ont eu lieu ;
- **177 dossiers** de plainte ont été traités par les comités ;
- **64 dossiers** de plainte ont été rejetés par les comités ;
- **113 dossiers** de plainte ont été retenus par les comités.

Lorsqu'une plainte est retenue, le comité de discipline a discrétion pour offrir à l'entrepreneur un règlement hors cour moindre que le 5 % prévu à l'engagement. Dans l'établissement de ces règlements hors cour, les comités tiennent compte notamment des circonstances entourant l'infraction, de la gravité de l'infraction, de la bonne foi de l'entrepreneur et de sa collaboration à l'enquête, du préjudice qui a été causé aux autres entrepreneurs ainsi que la répétition de l'acte par l'entrepreneur.

Pour l'année financière 2006-2007, l'ACQ a perçu en revenu de pénalité la somme totale de **246 585 \$**. De cette somme, nous devons soustraire les honoraires déboursés à nos procureurs externes pour la réclamation des pénalités non payées suite à la décision des comités de discipline. Finalement, de la somme restante après déductions des honoraires, 50 % sont remis aux associations régionales affiliées à l'ACQ afin qu'elles développent des services directs à ses membres.

Par ailleurs, plusieurs questions ont été posées relativement à l'impact que pouvait avoir le système du BSDQ sur le prix de la construction au Québec. À ce titre, nous vous transmettons deux études économiques préparées par des firmes réputées en réponse à l'étude Fluet déposée hier devant la commission qui en arrivent à des conclusions diamétralement opposées. Ces études sont les suivantes :

- *Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) : conséquences économiques*, rapport présenté à l'Association de la construction du Québec par Pierre Boucher, économiste en collaboration avec Abraham Hollander Ph. D., économiste, mars 2004 ;
- *Bureau des soumissions déposées du Québec – Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec*, rapport préparé par KPMG, 12 mars 2004.

En terminant, nous ne pouvons passer sous silence le travail très important qui a été effectué au cours de la dernière année afin de moderniser les règles du Code du BSDQ pour que ces dernières tiennent compte de plusieurs irritants qui ont été évoqués devant cette commission.

Nous espérons que la présente saura répondre à vos questions. Cependant, si des renseignements complémentaires vous étaient nécessaires, soyez assurée de notre collaboration.

Veuillez agréer, Madame Turcot, nos salutations les plus distinguées.

Le président de l'ACQ,



GILBERT GRIMARD

p.j.

Annexe 1

La Gestion disciplinaire à l'ACQ

- extrait du *Guide d'utilisation du Code du Bureau
des soumissions déposées du Québec*

CHAPITRE 4
LA GESTION DE LA DISCIPLINE À L'ACQ

1) POUVOIR DISCIPLINAIRE DE L'ACQ

Pour s'assurer que les utilisateurs respectent les règles du BSDQ, il est essentiel d'y prévoir des mesures disciplinaires.

En signant l'engagement (C-1 ou C-2), l'entrepreneur s'engage à suivre les règles du Code du BSDQ, qualifié de contrat collectif par les tribunaux.

C'est en vertu de la clause pénale contenue à l'engagement de l'entrepreneur que l'ACQ a le pouvoir de percevoir des pénalités. Cet engagement prévoit qu'à l'égard des parties à l'entente, l'entrepreneur accepte, en cas de contravention de sa part aux dispositions du Code, de payer une pénalité égale à 5 % du prix du contrat conclu en violation du Code.

Tel qu'il a été établi par les tribunaux, le seul recours disponible pour l'ACQ est de nature civile et découle directement de l'engagement précité. Afin d'éviter que l'ACQ s'adresse aux tribunaux chaque fois qu'un dossier de plainte lui est transmis, elle s'est dotée de comités internes (Comité de pratique professionnelle et de discipline et Comité d'appel en matière de discipline) pour gérer ces dossiers.

Ces comités sont habilités, en vertu des règlements généraux de l'ACQ, à rendre des décisions en application du Code du BSDQ.

2) PROCÉDURE DISCIPLINAIRE À L'ACQ

a) enquête du BSDQ

Le système de gestion de la discipline du BSDQ permet à tout entrepreneur qui se croit lésé de porter plainte. Cette plainte est formulée au BSDQ qui se doit de faire enquête. En tout temps, l'identité du plaignant demeure confidentielle.

b) comités disciplinaires de l'ACQ

Le Comité de pratique professionnelle et de discipline (CPPD) est composé d'un maximum de 25 membres en règle de l'ACQ siégeant dans trois divisions, soit à Montréal, à Québec et à Saguenay. Pour les assister, un employé de l'ACQ agit à titre de secrétaire à ce comité. Il voit à la rédaction du procès-verbal et à la transmission des convocations et des décisions. Par ailleurs, le CPPD s'adjoit également les services d'un conseiller du BSDQ.

Un entrepreneur en désaccord avec une décision du CPPD peut porter celle-ci en appel devant le Comité d'appel en matière de discipline (CAMD). Celui-ci est composé d'au moins cinq membres en règle de l'ACQ qui ont signé l'engagement du soumissionnaire ou de l'entrepreneur destinataire au BSDQ. Là aussi, un employé de l'ACQ agit à titre de secrétaire.

Chaque mois, l'ACQ transmet à toutes les ACQ affiliées et au BSDQ un rapport des décisions rendues par le CPPD, le CAMD ou les tribunaux. Ces rapports sont dans certains cas affichés dans les salles de plans des associations affiliées ou transmis directement à leurs membres. Le résultat des décisions est également disponible en tout temps, en communiquant avec l'ACQ. Il est important de souligner que l'ACQ ne peut aviser directement le plaignant du résultat de sa plainte puisque son identité, demeurée confidentielle au BSDQ, est inconnue de l'ACQ.

Pour faire valoir vos droits, assurez-vous de fournir toute l'information pertinente

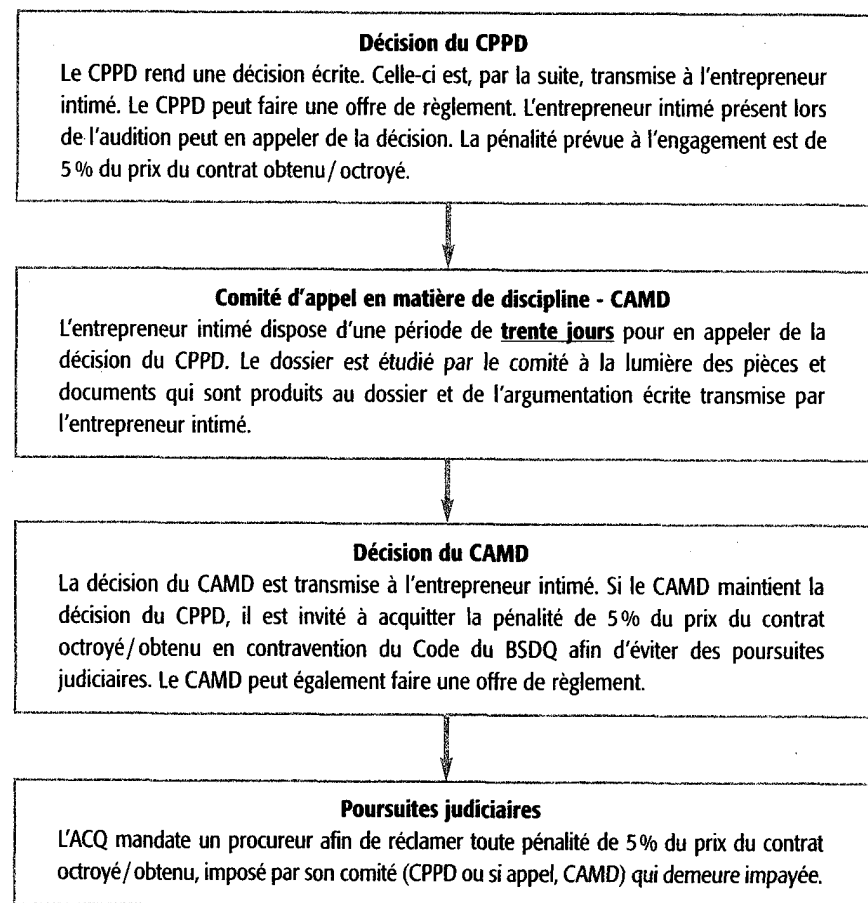
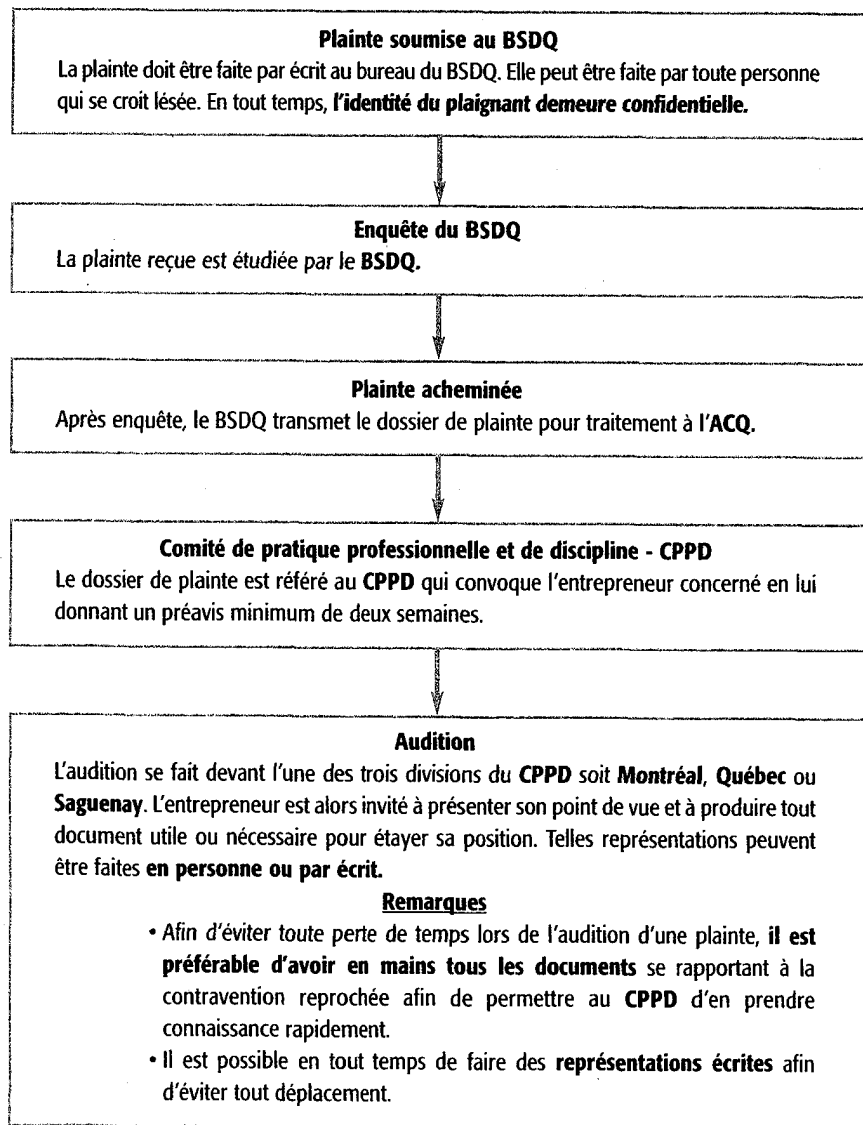
Lors de son enquête, le BSDQ voit à regrouper les renseignements pertinents au projet en cause, tels que l'octroi de contrats, les documents d'appel d'offres, les copies des compilations, les copies de soumissions, etc. Une fois tous ces renseignements recueillis, le dossier est transmis au partenaire concerné (ACQ, CMEQ, CMMTQ).

Si le plaignant possède ces renseignements, il doit les faire parvenir au BSDQ de façon à accélérer le processus et pour assurer l'ACQ de recevoir un dossier complet. Non seulement cette façon de faire sauvera du temps, mais elle facilitera les représentations. Par ailleurs, un dossier complet permet aux comités disciplinaires de prendre une décision éclairée avec tous les éléments au dossier.

3) CHEMINEMENT D'UNE PLAINTÉ DÉPOSÉE AU BSDQ

Voici sous forme de tableau, la procédure de traitement d'une plainte déposée au BSDQ.

CHEMINEMENT AU SEIN DE L'ACQ D'UNE PLAINTÉ DÉPOSÉE AU BSDQ *



* La procédure développée par l'ACQ ne s'applique pas aux plaintes traitées par la CMEQ et la CMMTQ.

Annexe 2

Jugement de la Cour d'appel

Immeubles Christian Bélanger inc. c. Association de la construction du Québec

REJB 1998-04452 – Texte intégral

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

NO : 200-09-000680-923

DATE : 22 janvier 1998

EN PRÉSENCE DE :

ROBERT PIDGEON, J.C.A.
LOUISE MAILHOT, J.C.A.
ROGER CHOUINARD, J.C.A.

Immeubles Christian Bélanger inc.

Appelante-défenderesse-demanderesse reconventionnelle

c.

Association de la Construction du Québec

Intimée-demanderesse-défenderesse reconventionnelle

et

Corporation des maîtres électriciens du Québec, Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec et Association de la construction du Québec - Région de Montréal

Mises en cause-mises en cause

La Cour:--

1 statuant sur le pourvoi de l'appelante contre un jugement de la Cour supérieure du district de Québec prononcé le 23 septembre 1992 par l'honorable Roger Banford qui a accueilli l'action en dommages-intérêts de l'intimée; statuant sur le pourvoi de l'appelante contre un jugement de la Cour supérieure du district de Québec prononcé le 23 septembre 1992 par l'honorable Roger Banford qui a accueilli l'action en dommages-intérêts de l'intimée;

2 Après étude du dossier, audition et délibéré:

3 Pour les motifs exprimés dans l'opinion écrite de monsieur le juge Robert Pidgeon, dont copie est jointe aux présentes, auxquels souscrivent monsieur le juge Roger Chouinard et madame la juge Louise Mailhot:

4 *Rejette* l'appel avec dépens.

Me Serge Crochetière, Pour l'appelante.

Me Jean Morin et Me Marie-Josée Côté, Pour l'intimée.

Juge Pidgeon :--

5 L'appelante se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure du district de Québec rendu le 23 septembre 1992, accueillant l'action en dommages-intérêts de l'intimée.

6 L'audition de cet appel a eu lieu en même temps que celui dans l'affaire Alta Ltée c. l'Association de la Construction du Québec et als (C.A.M. 500-09-001346-956), un dossier soulevant des questions, dans l'ensemble, identiques à celles posées par le présent litige. Il en demeure cependant une que nous n'avons pas à trancher dans l'affaire Alta dont il y a lieu de disposer:

La clause pénale prévue à l'engagement des entrepreneurs en construction (C-10) de se conformer au Code

édicte par l'entente établissant le Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) constitue-t-elle une amende déguisée?

Les Faits

7 Au cours de l'hiver 1989, le donneur d'ouvrage J.E. Verreault & fils ltée lance un appel d'offres concernant des travaux de construction à réaliser à Place Sainte-Foy, dans la région de Québec. L'appelante, un entrepreneur spécialisé qui a signé, les 19 avril 1978 et 25 août 1987, des engagements respecter les règles du Code des soumissions (le Code) édictées en vertu de l'entente intervenue entre l'Association de la construction du Québec (ACQ), la Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ) et la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ), a présenté directement au donneur d'ouvrage une soumission qui s'est avérée la plus basse. Le 6 janvier 1989, un contrat de 1 176 210 \$ lui est octroyé. Apprenant ces faits, l'ACQ soumet le tout à son comité de pratique professionnelle et de discipline qui, le 22 janvier 1990, condamne l'appelante à lui payer une amende de 60 000 \$. Cette amende n'a jamais été acquittée ni révoquée. L'ACQ intente aussi un recours civil réclamant à l'appelante le montant prévu à la clause pénale contenue à l'engagement signé par cette dernière le 25 août 1987. La Cour supérieure, sur une base strictement contractuelle, condamne l'appelante à payer à l'intimée une somme de 58 810,54 \$ représentant 5% du contrat qui lui a été accordé en contravention aux règles du Code.

Le Jugement de Première Instance

8 Après avoir décidé que les parties à l'entente avaient la capacité juridique, le pouvoir et la qualité d'y souscrire, le juge conclut que l'ACQ pouvait intenter contre l'appelante un recours fondé sur son engagement contractuel lequel comportait une clause pénale. Toutefois, il décide que le pouvoir d'imposer des amendes appartient à l'État, et qu'à cet égard l'ACQ, contrairement à la CMEQ et à la CMMTQ qui disposent d'un tel privilège en vertu de leurs lois constitutives¹, ne possède pas ce pouvoir. À son avis, le seul recours disponible à l'ACQ est de nature contractuelle et découle de l'engagement signé par l'appelante (C-10).

Motif d'Appel

9 La clause pénale prévue à l'engagement signé par l'appelante est illégale et nulle puisqu'elle constitue une amende.

Analyse et Discussion

10 D'entrée de jeu, je dirais que c'est à bon droit que le juge de première instance a conclu que le seul recours disponible de l'ACQ est de nature contractuelle. Contrairement à la CMEQ et à la CMMTQ, dont les lois constitutives^{2 3} prévoient qu'elles possèdent le pouvoir de poursuivre par voie pénale, l'ACQ ne possède pas cette capacité juridique. Je souligne que: *«Sauf dans les cas où une autorité administrative est explicitement autorisée par la loi à imposer des pénalités, il semble bien que le pouvoir d'imposer des sanctions exécutoires devant les tribunaux soit du ressort exclusif du Parlement. Comme l'a souligné la Commission royale d'enquête sur les droits civils en Ontario: «The general rule is that power to make regulations does not include power to impose penalties or create offences, unless such power is expressly given.» [Marc MacGuigan, Troisième Rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires, Ottawa, Imprimeur de la Reine] ⁴ .»*

11 D'autre part, contrairement aux membres de la CMEQ et de la CMMTQ, les membres de l'ACQ ont contracté un engagement volontaire à respecter les règles du Code des soumissions. Ils ont ainsi adhéré à un contrat collectif qui, loin d'être contraire à l'ordre public, favorise l'honnêteté et le maintien d'une saine concurrence dans le domaine de la construction⁵.

12 L'engagement à la base de la réclamation de l'intimée, auquel l'appelante a souscrit, est rédigé ainsi:

Engagement

Je, soussigné, m'engage à me conformer strictement au Code édicte par l'entente établissant que le BSDQ, chaque fois que ce Code s'applique (chapitre b) et à observer toutes les dispositions du Code.

À l'égard de tous les autres soumissionnaires qui ont agi en conformité du Code, j'accepte en cas de

contravention de ma part d'être responsable des dommages qui pourraient leur en résulter.

À l'égard des parties à l'entente établissant le BSDQ sous réserve et sans affecter les obligations, sanctions, droits et recours prévus en pareil cas en vertu d'une loi, j'accepte en cas de contravention de ma part aux dispositions de ce Code dans toute offre ou soumission, de payer à titre de dommages-intérêts et fixée d'avance, une pénalité égale à cinq pour cent (5%) du prix du contrat obtenu. À défaut par moi de payer la pénalité ci-dessus, une poursuite peut en conséquence être intentée contre moi par l'une des parties.

Je m'engage aussi à acquitter les amendes et à me conformer aux mesures disciplinaires qui pourraient m'être imposées par l'une ou l'autre des parties à l'entente du BSDQ pour une violation du Code Provincial des soumissions.

Je m'engage aussi, avant de déposer une soumission, à faire toutes les vérifications et à prendre toutes les informations nécessaires, afin de m'assurer que cette soumission soit présentée conformément au Code Provincial de soumissions.

Le présent engagement ainsi que tous changements qui pourraient être apportés aux règlements du BSDQ après la signature de celui-ci, me lie pour tous les actes faits avant la date de révocation. Je me réserve le droit de la faire par écrit et elle n'a d'effet qu'à l'expiration du préavis de trente (30) jours adressé au secrétaire du BSDQ.

13 Selon le juge, la clause pénale prévue à cet engagement est valide. Je partage ce point de vue.

14 Cette clause prévoit qu'en cas de contravention de sa part aux dispositions du Code, dans toute offre ou soumission, l'appelante paiera à l'une des parties à l'entente créant le BSDQ une pénalité équivalant à 5% du contrat obtenu. Il est important de souligner ici que cet engagement est contracté envers les parties à l'entente, dont l'ACQ, lesquelles ont pendant plus de 15 ans consacré temps, énergie et argent à la préparation et à l'adoption de règles visant à assainir la concurrence et à déterminer les règles communes à tout appel d'offres dans le domaine de la construction. Je rappelle que les entrepreneurs en construction membres de l'ACQ, dont l'appelante ainsi que les électriciens et mécaniciens en tuyauterie ont, par l'intermédiaire de leur association respective, et à la suite de longues discussions, approuvé cette entente. De plus, l'appelante a signé un engagement personnel de s'y conformer et a accepté de payer des dommages et intérêts établis d'avance advenant contravention de sa part aux règles du Code de soumissions. On peut facilement déduire qu'elle a jugé cette entente avantageuse et qu'elle en tire profit. Comme l'existence des dommages causés aux parties à l'entente ne fait pas de doute et que les parties étaient en droit de prévoir le paiement en dommages et intérêts liquidés advenant contravention au Code de soumissions, je suis d'avis que le juge s'est bien dirigé en droit. En outre, bien que cette clause ait un certain caractère punitif, cela ne la rend pas pour autant *ultra vires*. En droit québécois, il est reconnu qu'une clause pénale peut avoir à la fois un caractère compensatoire et dissuasif. L'auteure Chantal Perreault dans son ouvrage sur les clauses pénales⁶ écrit que la doctrine et la jurisprudence les perçoivent comme étant à la fois une liquidation conventionnelle des dommages et intérêts et un moyen de pression⁷. Cette dualité d'objectifs est également admise en droit français.

15 Toutefois, certains juges, écrit l'auteure, ont tenté d'établir une distinction entre les notions de compensation, de punition ou de moyens de pression. *«Cet état de fait, note-t-elle, est malheureux puisqu'il implique la nécessité de faire la preuve du dommage afin de démontrer qu'il ne s'agit pas simplement d'une punition; ce qui fait échec à l'utilité première de la clause pénale.»*

16 Quant à l'auteur Pierre-Gabriel Jobin, il écrit dans un article publié dans la Revue du Barreau canadien⁸ sur les clauses abusives qu'en droit français on distingue les pénalités compensatoires et comminatoires mais qu'au Québec, on ne relève pas encore ce souci de distinction.

17 À mon avis, bien que la clause pénale sous étude exerce une pression sur les entrepreneurs qui se sont engagés, cela ne signifie pas pour autant qu'elle ait perdu son caractère compensatoire. Une clause pénale poursuivant à la fois un objectif compensatoire et comminatoire est acceptable.

18 Je souligne que l'entente à laquelle a adhéré l'Association des entrepreneurs en construction dont l'appelante

est membre, est le fruit de consultations auprès des membres de cette association et de discussions entre eux qui se sont échelonnées sur plusieurs années.

19 En terminant, je rappelle ce qu'écrivait monsieur le juge Fitzpatrick dans l'arrêt *Canadian General Electric Co. vs. Canadian Rubber Co.*⁹, qui date de 1915 mais qui demeure toujours d'actualité:

However the parties are presumed to be the best judges of the object they had in view when this provision was inserted in the agreement and neither has chosen to raise the question as to whether the obligation to deliver was performed in part.

20 Je propose donc de rejeter l'appel avec dépens.

JUGE PIDGEON

Me Serge Crochetière, Pour l'appelante.
Me Jean Morin et Me Marie-Josée Côté, Pour l'intimée.

1. 1 L.R.Q., c.M-3, art. 23., L.R.Q., c.M-4, art. 24.

2. L.R.Q., c.M-3, art. 22.

3. L.R.Q., c.M-4, art. 21.

4. René DUSSAULT, *Traité de droit administratif québécois, t.1, Québec, P.U.L., 1974, p.776 s.*

5. *Benoît et Curson Ltée c. McGill Construction* [1978] C.A. 301 .

6. Chantale PERREAULT, *Les clauses pénales*, Les Éditions Yvon Blais inc., 1988, p.26.

7. BEAUDOIN L. *Droit civil de la province de Québec*, Montréal Wilson & Lafleur, p. 588–590, PLANIOL ET RIPERT, *Traité de droit civil français*, Tome VII, 2^e éd. Paris, L.G.D.J. 1954, p. 99 ss.

8. R.du B. canadien, 1996, vol. 75, p. 519–520.

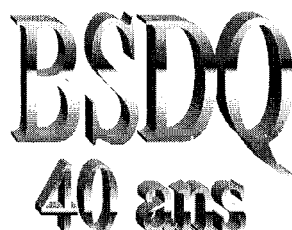
9. [1915] R.C.S. 349 , 354

Date de mise à jour : 8 septembre 2006

Date de dépôt : 27 février 1998

Copyright © Les Éditions Yvon Blais Inc., le Centre d'accès à l'information juridique (CAIJ)
et leurs concédants de licence. Tous droits réservés.

RAPPORT ANNUEL 2006



RAPPORT DES ACTIVITÉS DU
BUREAU DES SOUMISSIONS DÉPOSÉES DU QUÉBEC
POUR L'ANNÉE 2006

DU 1^{ER} FÉVRIER 2006 AU 31 JANVIER 2007

PRÉSENTÉ PAR
JACQUES DUGRÉ
PRÉSIDENT

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| MOT DU PRÉSIDENT | 1 |
| RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL | 2 |
| REPRÉSENTATION DES PARTIES AU COMITÉ DE GESTION PROVINCIAL | 4 |
| SERVICE DE L'APPLICATION | 5 |
| COMITÉS DE DISCIPLINE ET LES TRIBUNAUX..... | 5 |
| COMITÉ SPÉCIAL (NON-CONFORMITÉ)..... | 5 |
| PERMISSIONS EN VERTU DE L'ARTICLE J -3 | 5 |
| COMMUNICATIONS ET PROMOTION DU SYSTÈME..... | 5 |
| STATISTIQUES PROVINCIALES | 7 |
| 1.1 PROJETS INSCRITS SELON LE DESTINATAIRE | 8 |
| 1.2 CATÉGORIES DE PROJETS INSCRITS | 8 |
| 1.3 PROJETS COMPILÉS (1)..... | 8 |
| 1.4 SOURCE DE RENSEIGNEMENTS À L'ORIGINE DE L'INSCRIPTION DES PROJETS..... | 9 |
| 1.5 RÉCEPTION MENSUELLE DES INSCRIPTIONS | 9 |
| 1.6 DATE ET HEURE DE CLÔTURE FIXÉES PAR : | 10 |
| 1.7 RÉCEPTION DES ENVELOPPES BLANCHES | 10 |
| 1.8 ENVELOPPES DE COULEURS REÇUES SELON LES DESTINATAIRES | 11 |
| 1.9 NOMBRE DE SOUMISSIONS SELON LEUR VALEUR | 11 |
| 1.10 NOUVEAUX DOSSIERS DE PLAINTES | 11 |
| 1.11 DOSSIERS DE PLAINTES COMPLÉTÉS..... | 12 |
| 1.12 NOMBRE DE FOIS QU'UN ARTICLE A ÉTÉ VISÉ PAR UNE PLAINTÉ | 12 |
| 1.13 RAPPORTS D'ENQUÊTE SELON LES PARTIES À L'ENTENTE | 13 |
| 1.14 RATIO DE RAPPORTS D'ENQUÊTE SELON LA VALEUR DES SOUMISSIONS..... | 13 |
| 1.15 NOMBRE DE SOUMISSIONS REÇUES SELON LE TYPE DE TRAVAUX (2006) | 14 |
| 1.16 A) RETRAITS SELON LES GROUPES DE SPÉCIALITÉS..... | 16 |
| 1.16 B) RETRAITS SELON LES GROUPES DE SPÉCIALITÉS | 16 |
| 1.17 RAPPELS D'OFFRES SELON LES GROUPES DE SPÉCIALITÉS..... | 17 |
| 1.18 MOTIFS DE RAPPEL D'OFFRES | 17 |
| STATISTIQUES RÉGIONALES | 18 |
| 2.1 PROJETS INSCRITS SELON LA RÉGION | 19 |
| 2.2 SOUMISSIONS REÇUES SELON LA RÉGION..... | 20 |
| 2.3 RAPPORTS D'ENQUÊTE SELON LA RÉGION..... | 21 |

**QUARANTIÈME RAPPORT ANNUEL
DU COMITÉ DE GESTION PROVINCIAL DU BSDQ
ANNÉE 2006**

Mot du président

AUX PARTIES À L'ENTENTE :

- L'Association de la construction du Québec (ACQ);
- La Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ);
- La Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ)

ET À TOUS LES USAGERS DU BSDQ

Mesdames,
Messieurs,

Le 1er février 2006, j'entrais en fonction pour une première année de mandat à la présidence du BSDQ, après y avoir siégé comme représentant de la CMEQ pendant plus d'une dizaine d'années. C'est donc dans un courant de continuité que j'ai accepté ce poste, afin que se réalise l'important virage entrepris par le BSDQ, il y a déjà quelques années, pour offrir aux entrepreneurs un nouveau système de transmission électronique (TES) et un nouveau Code de soumission qui corresponde davantage aux attentes contemporaines de notre industrie. Pour la TES, malgré un calendrier de réalisation un peu plus long que prévu, j'ai été en mesure de constater que ce dossier chemine bien et que les travaux se réalisent à l'intérieur des budgets autorisés. Le rapport du directeur général qui suit fera état des progrès réalisés en cours d'année, mais je peux déjà confirmer que le lancement officiel est prévu pour le 30 octobre 2007 en vue d'une mise en service dès le début de 2008. Pour ce qui est du nouveau Code de soumission, je peux vous assurer que les membres du Comité de révision ont démontré une très grande motivation pour dégager des consensus sur l'amélioration ou l'actualisation de certaines règles qui sont devenues des irritants pour plusieurs, même si d'autres s'en accommodent encore très bien. Il est donc permis de croire que le travail accompli en 2006 permettra la rédaction et la mise en vigueur d'un nouveau Code en 2007, lequel prendrait en considération les recommandations du rapport du ministère du Travail, émises en juin 2004, qui portaient sur le BSDQ.

En 2006, les occasions de défendre les intérêts du BSDQ auprès du ministre ont été multiples. Une visite officielle de sa part à notre siège social a même eu lieu le 18 septembre, en présence des membres du Comité de gestion provincial et de quelques représentants des Parties.

Dans la foulée des travaux sur le Code, l'ACQ en a profité pour procéder aux désassujettissements d'une dizaine de types de travaux pour les métiers architecturaux impliquant 13 des 17 territoires inscrits à l'Annexe I du Code. Ce désassujettissement massif correspondait à la volonté des entrepreneurs spécialisés concernés de ne pas être régie par les règles du Code pour ces types de travaux.

Par ailleurs, le plafonnement de la contribution de service aura permis aux entrepreneurs de sauver collectivement pas moins de 514 000\$ en 2006. Tous seront heureux de savoir que ce plafonnement a été maintenu pour 2007. C'est donc sur cette note positive que nous avons complétée la 40e année d'existence du BSDQ et que nous débutons la prochaine.

Votre président



Jacques Dugré, M.El.

Rapport du directeur général

Le Bureau des soumissions déposées du Québec a terminé sa 40e année d'exploitation le 31 janvier 2007. En vertu de l'entente administrative en vigueur, le Comité de gestion provincial a l'obligation de produire un rapport sur l'ensemble des activités réalisées au cours de l'année et, au nom des membres du Comité, il me fait plaisir de vous le présenter.

Dans ce rapport, vous trouverez plusieurs données permettant de comparer sur une période de cinq ans le niveau d'activité pour une spécialité, une région, un type de projet, etc.; mais avant d'en arriver aux statistiques usuelles, je me permets de vous souligner quelques faits particuliers.

Aspect technologique

L'année 2006 devait être consacrée aux travaux de conception et de programmation du système de transmission électronique des soumissions (TES), des essais fonctionnels et du déploiement sur le site d'exploitation, pour une mise en exploitation au début de 2007. En février 2006, la firme mandatée pour la réalisation des travaux de développement de la TES a demandé au BSDQ de lui accorder un délai supplémentaire afin de changer la plateforme de développement proposée à l'origine pour une autre qu'elle utilise déjà dans plusieurs projets avec une équipe de développement plus expérimentée. Dans l'intérêt des usagers du BSDQ, les membres du Comité de gestion provincial ont accédé à cette requête. Il y a donc eu un temps d'arrêt (février à mai) pour permettre la réorganisation du projet. En juin 2006, le projet était redémarré avec la nouvelle équipe et la nouvelle plateforme. Une partie des analyses ont dû être reprises avant de compléter la conception qui s'est terminée en janvier 2007. Nous sommes convaincus que malgré le prolongement de délai qu'il a occasionné, ce changement sera bénéfique pour les futurs utilisateurs de la TES. Le nouvel échéancier nous amène donc en période de tests vers la fin de l'été avec une mise en exploitation possible pour la fin de l'année. Il est donc tout à fait réaliste de croire que les entrepreneurs pourront jouir de la TES en début de 2008.

Aspect administratif

Au plan financier, en mars 2006 le BSDQ annonçait le maintien du plafonnement de la contribution de service à 500 \$, comme le précisait notre président précédemment, cette décision a permis de réduire les revenus du BSDQ de 514 000 \$ pour l'exercice financier au complet. Les réserves accumulées au cours des années précédentes et le maintien de l'activité économique de notre industrie ont permis de maintenir ce plafonnement pour l'année 2007. Cette décision, qui relève des Parties à l'entente, sera réévaluée lors de la préparation du budget du BSDQ pour l'année 2008.

À la lecture du présent rapport, vous constaterez que le nombre de projets inscrits en 2006 est comparable à 2005 avec une légère diminution de quelques 28 projets pour un total de 5 317, alors que le nombre de soumissions reçues pour la même période a diminué de 2,7% pour s'établir à 48 804. Malgré un ralentissement prévisible pour le secteur résidentiel, l'activité des autres secteurs de l'industrie de la construction visés par le Code nous permet de prévoir un niveau d'activité semblable pour l'année 2007 en termes de soumissions au BSDQ.

Sur le plan des communications, l'équipe responsable de la promotion du système a encore augmenté le nombre de personnes rencontrées, pour expliquer le fonctionnement du BSDQ et les règles du Code de soumissions. Notre présence dans plusieurs institutions d'enseignement et à divers évènements annuels est toujours inscrite au programme régulier de nos activités. Un résumé de ces activités de promotion est d'ailleurs présenté à la page 5 du présent rapport.

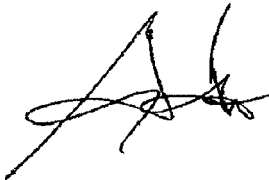
Aspect juridique

Au plan judiciaire, le BSDQ était impliqué dans trois dossiers en début d'année; aucun règlement n'est à prévoir à court terme pour le moment dans ces dossiers. Un nouveau dossier s'est ajouté cette année et l'audition est prévue prochainement, de sorte que le total des dossiers pendants s'établit maintenant à quatre.

Vous trouverez dans les pages qui suivent un sommaire qui fait état de la représentation des Parties au sein du Comité de gestion provincial au cours de la dernière année; suit un résumé des activités du Service de l'application, et enfin, les statistiques sur l'ensemble des activités liées au dépôt des soumissions vous sont présentées.

Espérant que ce rapport suscite votre intérêt, je vous souhaite une agréable lecture.

Le directeur général,



Guy Turcotte, ing.

Représentation des parties au comité de gestion provincial

Voici la liste de ceux qui ont agi à titre de représentants des Parties au Comité de gestion provincial pour l'année 2006.

ACQ

Entrepreneurs généraux.

M. Jacques Falardeau
 M. Gilbert Grimard
 M. Jacques Pelletier (depuis octobre) (*)

Entrepreneurs spécialisés

Mme Lyne Carrier (jusqu'en mars)
 M. Claude Riendeau



CMEQ

M. Jean-Guy Brown (jusqu'en octobre)
 M. Benoît Dallaire (depuis décembre) (*)
 M. Luc Landreville
 M. Jacques Plante
 M. Angelo Tozzi



CMMTQ

M. Jean Charbonneau
 M. Daniel Côté
 M. Pierre Laurendeau
 M. Gilles Paquette (*)



(*) Substituts

Le Comité de gestion provincial est composé de son président, de trois représentants et d'un substitut pour chaque Partie. Le substitut a tous les pouvoirs d'un représentant, excepté le droit de vote lorsque tous les représentants de la Partie qui l'a nommé sont présents. Il est convoqué à toutes les assemblées du Comité de gestion provincial et participe à toutes les délibérations avec droit de parole. Le Comité de gestion a tenu, sept assemblées au cours de la dernière année.

SERVICE DE L'APPLICATION

Le Service de l'application du BSDQ reçoit les plaintes des usagers du système qui s'estiment lésés ou considèrent que les règles du Code n'ont pas été respectées. Il procède tel que prévu au chapitre L du Code, aux enquêtes pour toute plainte formulée et transmet les résultats de ces enquêtes aux parties à l'entente concernées afin qu'elles prennent les mesures jugées appropriées. Il examine les demandes de permissions dérogatoires en vertu de l'article J-3 du Code et voit à l'application de la procédure dans le cas de demandes de rappel d'offres en vertu du quatrième alinéa de l'article I-1. Il délègue un représentant sur différents comités externes et s'occupe de la promotion du système auprès des usagers et divers intéressés de l'industrie de la construction.

Comités de discipline et les tribunaux

Durant l'année 2006, le Service de l'application a délégué un représentant aux comités de discipline des Parties à l'entente à 65 reprises. Il s'est présenté 36 fois à la CMEQ, 8 fois à la CMMTQ et 21 fois à l'ACQ.

Un représentant du Service de l'application s'est également présenté à 6 reprises devant les tribunaux à titre de témoin expert.

Comité spécial (non-conformité)

Ce comité spécial se réunit lorsque le BSDQ reçoit une demande de rappel d'offres en vertu du 4^{ième} alinéa de l'article I-1 du Code (soumissions non conformes). En 2006, ce comité s'est réuni à 7 occasions pour l'étude de 7 cas. Il a autorisé le rappel d'offres dans 5 des 7 cas.

Permissions en vertu de l'article J -3

Au cours de son exercice financier se terminant le 31 janvier 2007, le BSDQ a reçu quinze demandes de permission dérogatoire en vertu de l'article J-3 du Code de soumissions (qui prévoit les cas où une demande de permission d'octroyer le contrat à un soumissionnaire qui n'a pas déposé la soumission la plus basse est accordée). Toutes ces demandes étaient visées par le paragraphe "a" (exigence du maître de l'ouvrage), sauf trois qui était touchée par le paragraphe "b" (non-comparabilité des soumissions). Le BSDQ a ainsi disposé de ces demandes : le BSDQ a pris acte de la demande ou de l'information dans cinq dossiers, et a accordé dix permissions.

Communications et promotion du système

L'année 2006 fut encore une année très active sur le plan de la promotion du système ainsi qu'au niveau de la formation des entrepreneurs sur le rôle et les procédures du système de dépôt. Les représentants du Service de l'application ont rencontré au total 929 personnes réparties dans 66 ateliers, présentations et salons.

Dans la catégorie des maîtres d'ouvrages et professionnels, 164 personnes de 14 organismes différents, dont 10 maîtres d'ouvrages, ont été rencontrées. Dans la catégorie des entrepreneurs, 192 personnes chez 23 entrepreneurs ont été rencontrées tandis que du côté des futurs professionnels et entrepreneurs, 386 personnes ont été rencontrées à travers 24 ateliers. Les représentants du Service de l'application ont aussi été présents aux éditions de Montréal, Québec et de Jonquière d'Exposition Contech ainsi qu'au Salon de l'Électricité et de l'Éclairage 2006 où ils ont pu rencontrer 187 personnes comprises dans les catégories mentionnées précédemment.

Par ailleurs, le BSDQ a participé aux congrès de l'ACQ et à celui de la CMEQ, ainsi qu'à l'évènement Maestria de la CMMTQ en donnant à chaque occasion une conférence ayant pour titre « Le BSDQ et son cheminement vers les solutions évoluées ». Près de 200 entrepreneurs ont assisté à ces conférences.

Enfin, sur le plan des communications écrites, le BSDQ a émis 14 documents sous forme de communiqués, de capsules ou de bulletins traitant de différents sujets concernant le BSDQ ou l'application du Code de soumissions.

STATISTIQUES PROVINCIALES

INSCRIPTION DES PROJETS

1.1 Projets inscrits selon le destinataire

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | <i>2006</i> |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Propriétaires | 1 676 | 1 451 | 1 476 | 1 368 | <i>1 366</i> |
| Entrepreneurs destinataires | 3 835 | 4 012 | 3 987 | 3 977 | <i>3 951</i> |
| Total | 5 511 | 5 463 | 5 463 | 5 345 | <i>5 317</i> |

1.2 Catégories de projets inscrits

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | <i>2006</i> |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Public et parapublic | 1 797 | 1 662 | 1 658 | 1 686 | <i>1 839</i> |
| Scolaire et municipal | 1 766 | 2 061 | 2 070 | 1 957 | <i>1 866</i> |
| Industriel et commercial | 1 644 | 1 594 | 1 617 | 1 566 | <i>1 515</i> |
| Autres | 304 | 146 | 118 | 136 | <i>97</i> |
| Total | 5 511 | 5 463 | 5 463 | 5 345 | <i>5 317</i> |

1.3 Projets compilés (1)

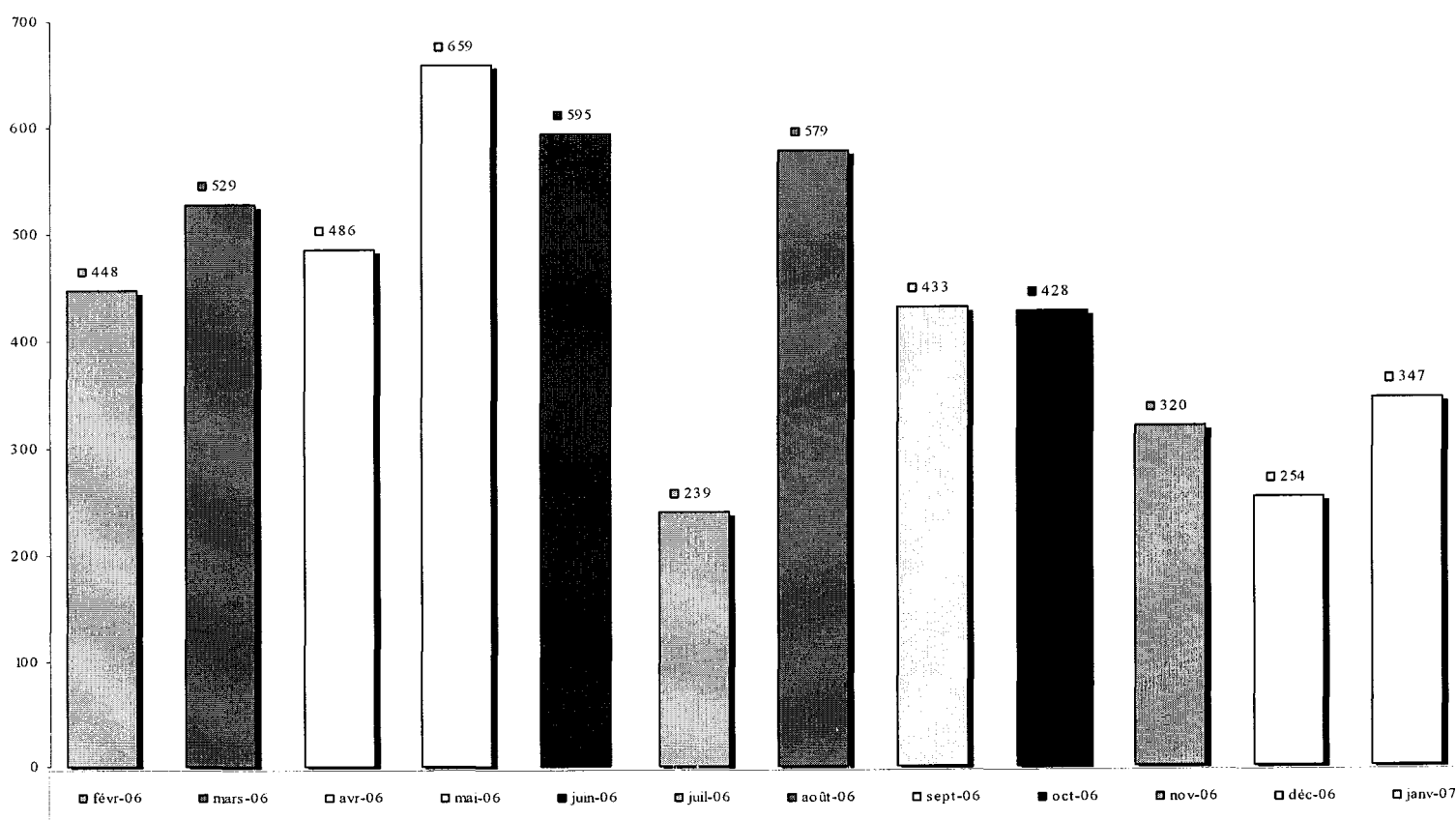
| ANNÉE | Projets reçus et compilés (dossiers maîtres) | Projets reçus étant destinés aux soumissionnaires et compilés (dossiers "A") | Projets n'ayant pas reçu de soumissions et non compilés |
|--------------|--|--|--|
| 2002 | 4 976 | 225 | 310 |
| 2003 | 5 048 | 311 | 305 |
| 2004 | 4 803 | 330 | 325 |
| 2005 | 5 064 | 302 | 295 |
| <i>2006</i> | <i>5 039</i> | <i>276</i> | <i>284</i> |

(1) À partir de 2003, les données représentent le nombre de projets réellement reçus et ceux qui n'ont pas reçu de soumissions pour la période de l'exercice financier visé, et ne correspondent pas nécessairement au nombre de projets inscrits pour la même période.

1.4 Source de renseignements à l'origine de l'inscription des projets

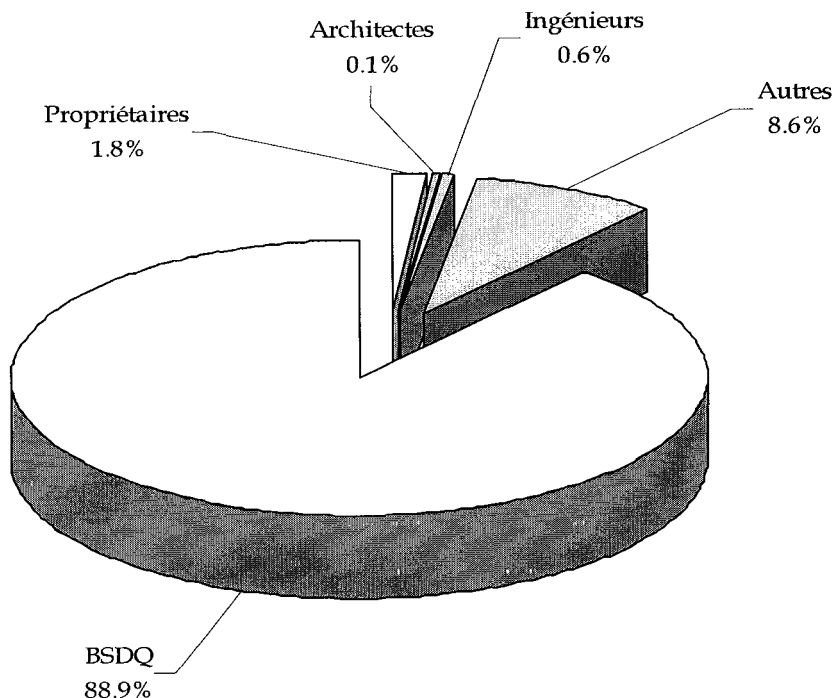
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Journaux* | 1 458 | 1 298 | 1126 | 667 | 521 |
| Propriétaires | 251 | 278 | 258 | 328 | 186 |
| Architectes | 92 | 107 | 126 | 96 | 69 |
| Ingénieurs | 70 | 62 | 78 | 58 | 37 |
| Entrepreneurs soumissionnaires* | 3 162 | 3 173 | 3370 | 3732 | 4146 |
| Entrepreneurs destinataires | 15 | 64 | 65 | 52 | 57 |
| Gérants | 285 | 361 | 335 | 340 | 250 |
| Autres | 178 | 120 | 105 | 72 | 51 |
| Total | 5 511 | 5 463 | 5463 | 5345 | 5317 |

1.5 Réception mensuelle des inscriptions



Total : 5 317 inscriptions en 2006

1.6 Date et heure de clôture fixées par :



1.7 Réception des enveloppes blanches

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|--------|--------|--------|--------|---------------|
| Enveloppes blanches reçues et acceptées* | 48 744 | 47 374 | 48 013 | 50 143 | 48 804 |
| Enveloppes blanches retournées | | | | | |
| - selon G-7 (aucune enveloppe verte) | 11 | 15 | 10 | 8 | 10 |
| - selon G-2 (unique, non acheminée) | 408 | 527 | 598 | 552 | 529 |
| Enveloppes blanches refusées | | | | | |
| - selon C-1 (engagement) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - selon E-7 (en retard) | 100 | 125 | 160 | 131 | 146 |
| - selon E-5 (liste sélective) | 2 | 0 | 3 | 7 | 4 |
| Enveloppes blanches uniques acheminées | 1 252 | 1 989 | 2 182 | 2 112 | 2 084 |

*Les valeurs de l'année 2002 ont été ajustées afin d'être comparables aux années 2003 à 2006 et n'incluent pas les enveloppes blanches retournées selon G-7 et G-2.

1.8 Enveloppes de couleurs reçues selon les destinataires

| | Bleues | Grises | Jaunes | Oranges | Roses | Vertes | Total |
|-------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
| 2002 | 21 949 | 9 | 31 323 | 23 522 | 307 441 | 48 744 | 432 988 |
| 2003 | 20 811 | 14 | 31 696 | 22 030 | 291 537 | 47 374 | 413 462 |
| 2004 | 21 075 | 1 | 32 578 | 22 182 | 286 122 | 48 013 | 409 971 |
| 2005 | 22 052 | 3 | 32 859 | 22 760 | 320 037 | 50 143 | 447 854 |
| 2006 | 21 142 | 2 | 31 397 | 21 551 | 329 828 | 48 804 | 452 724 |

Chaque couleur détermine un destinataire différent :

Bleue : Ingénieur

Grise : Cautionnements

Jaune : Maîtres de l'ouvrage

Orange : Architectes

Rose : Entrepreneurs destinataires

Verte : Le BSDQ

1.9 Nombre de soumissions selon leur valeur

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| À prix unitaire* | n/d | 21 | 20 | 45 | 10 |
| Moins de 50 000 \$ | 21 639 | 21 453 | 20 335 | 21 720 | 20 930 |
| De 50 000 \$ à 99 999 \$ | 9 532 | 9 473 | 9 658 | 10 176 | 9 946 |
| De 100 000 \$ à 199 999 \$ | 8 039 | 7 471 | 8 266 | 8 261 | 7 904 |
| De 200 000 \$ et plus | 9 534 | 8 956 | 9 734 | 9 941 | 10 014 |
| Total: | 48 744 | 47 374 | 48 013 | 50 143 | 48 804 |

APPLICATION DES RÈGLES

1.10 Nouveaux dossiers de plaintes

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------------|------|------|------|------|-------------|
| Plaintes formulées | 420 | 376 | 360 | 300 | 324 |
| Rapports d'enquête | 605 | 507 | 515 | 449 | 463 |

1.11 Dossiers de plaintes complétés

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------------|------|------|------|------|------------|
| Plaintes formulées | 379 | 341 | 378 | 327 | 296 |
| Rapports d'enquête | 659 | 578 | 666 | 603 | 504 |

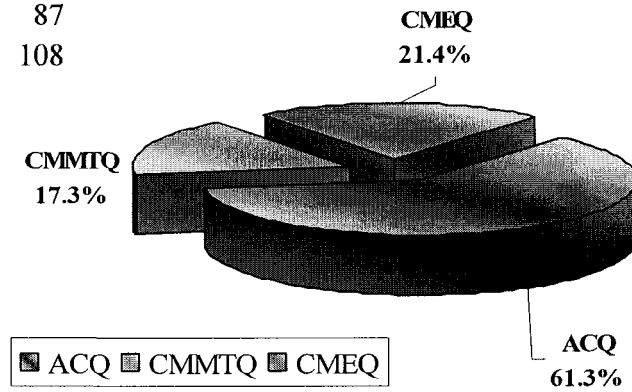
1.12 Nombre de fois qu'un article a été visé par une plainte

| | 2005 | 2006 |
|---|------|------|
| B-1 Lorsque requis par le maître de l'ouvrage | 0 | 0 |
| C-1 Engagement du soumissionnaire | 367 | 313 |
| C-2 Engagement de l'entrepreneur destinataire | 185 | 165 |
| D-1 Soumission conforme | 200 | 147 |
| D-2 Dépôt au BSDQ seulement | 182 | 152 |
| D-3 Formule de soumission | 6 | 1 |
| D-4 Soumission distincte par spécialité | 11 | 6 |
| D-5 La soumission doit comprendre tous les travaux de la spécialité assujettie | 41 | 34 |
| D-9 Soumission à des prix différents d'un entrepreneur destinataire à l'autre | 1 | — |
| D-10 Cautionnement et lettre d'intention ou garantie de soumission | 18 | 13 |
| D-11 Prise d'effet, valeur et période de validité de la soumission et du cautionnement ou de la garantie de soumission | 0 | 1 |
| D-13 Bénéficiaire du cautionnement de soumission et de la lettre d'intention ou de la garantie de soumission | 0 | — |
| E-2 Enveloppe de couleurs | 7 | 7 |
| E-5 Liste sélective | 0 | — |
| E-7 Enveloppe blanche présentée après l'heure de clôture | 0 | — |
| F-1 Droit de retrait | 0 | — |
| H-2 Compilation | 0 | 1 |
| I-5 Interdiction de contracter sans qu'il y ait eu rappel d'offres en cas de modifications aux documents de soumission sauf pour le plus bas soumissionnaire conforme | 3 | 6 |
| I-6 Déchéance | 0 | 1 |
| J-1 Contrat suivant soumission | 108 | 96 |
| J-2 Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme dans les cas où un cautionnement de soumission et une lettre d'intention ont été fournis par le soumissionnaire | 185 | 167 |
| J-3 Cas où une demande de permission d'accorder un contrat à un soumissionnaire qui n'a pas déposé la soumission la plus basse conforme est accordée par le BSDQ | 13 | 12 |
| J-5 Contrat avec le maître de l'ouvrage ou un entrepreneur destinataire | 138 | 124 |
| J-7 Cas de non-soumission à un destinataire | 0 | 2 |
| J-8 Entrepreneur destinataire qui désire réaliser lui-même les travaux d'une spécialité assujettie | 29 | 17 |
| K-2 Groupe lié | 1 | — |
| K-3 Cession de contrat | 2 | 1 |

1.13 Rapports d'enquête selon les Parties à l'entente

Total : 504 rapports d'enquête en 2006

| | |
|-------|-----|
| ACQ | 309 |
| CMMTQ | 87 |
| CMEQ | 108 |



1.14 Ratio de rapports d'enquête selon la valeur des soumissions

| | 2002 /100 soumission | 2003 /100 soumission | 2004 /100 soumission | 2005 /100 soumission | 2006 /100 soumission |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Moins de 50 000\$ | 1,29 | 1,37 | 1,43 | 1.16 | 1.10 |
| De 50 000\$ à 99 999\$ | 1,50 | 1,31 | 1,45 | 1.29 | 1.13 |
| De 100 000\$ à 199 999\$ | 1,07 | 0,75 | 1,04 | 1.16 | 0.99 |
| De 200 000\$ et plus | 1,57 | 1,16 | 1,53 | 1.24 | 0.83 |

1.15 Nombre de soumissions reçues selon le type de travaux (2006)

| | Nombre de soumissions pour ce type de travaux seulement | Nombre de soumissions incluant ce type de travaux dans un regroupement | Nombre de fois que ce type de travaux était indiqué sur la soumission |
|---|---|---|--|
| GROUPE ARCHITECTURE | | | |
| Acier armature | 1 862 | 1 | 1 863 |
| Acier structure | 636 | 64 | 700 |
| Ascenseurs | 232 | 0 | 232 |
| Béton préfabriqué | 85 | 0 | 85 |
| Céramique | 815 | 156 | 971 |
| Ciment poli | 253 | 3 | 256 |
| Couverture | 1 696 | 5 | 1 701 |
| Enduits spéciaux | 78 | 12 | 90 |
| Entrées | 3 | 270 | 273 |
| Équipement cuisine | 62 | 0 | 62 |
| Équipement laboratoire | 7 | 0 | 7 |
| Excavations / remblais / terrassement brut | 367 | 0 | 367 |
| Fenêtres bois / métal | 20 | 370 | 390 |
| Gypse ; Plâtre | 40 | 2 121 | 2 161 |
| Isolation thermique | 600 | 1 | 601 |
| Maçonnerie | 1 579 | 0 | 1 579 |
| Métaux ouvrés | 324 | 63 | 387 |
| Mobilier intégré aux bâtiments | 679 | 0 | 679 |
| Murs / rideaux | 10 | 198 | 208 |
| Peinture | 2 736 | 22 | 2 758 |
| Revêtement métallique | 383 | 5 | 388 |
| Revêtement souple de plancher | 466 | 197 | 663 |
| Tapis | 6 | 98 | 104 |
| Terrazo | 13 | 21 | 34 |
| Tuile acoustique / suspension | 16 | 2 117 | 2 133 |
| Verre / Vitrage | 41 | 487 | 528 |
| Nombre de fois que des travaux du groupe architecture étaient indiqués sur la soumission | | | 19 220 |

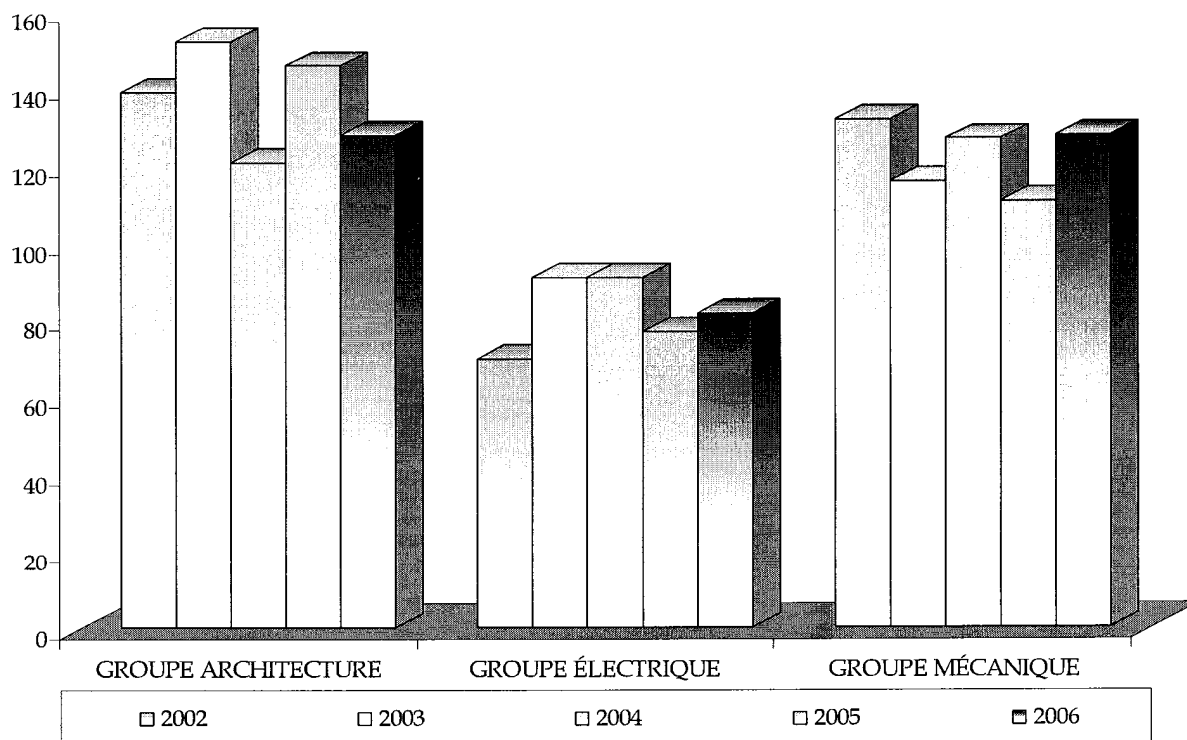
| | Nombre de soumissions pour ce type de travaux seulement | Nombre de soumissions incluant ce type de travaux dans un regroupement | Nombre de fois que ce type de travaux était indiqué sur la soumission |
|---|--|---|--|
| GROUPE ÉLECTRIQUE | | | |
| Alarme incendie | 7 | 23 | 30 |
| Appel de garde | 1 | 0 | 1 |
| Contrôle à bas voltage | 680 | 602 | 1 282 |
| Eclairage extérieur | 18 | 1 785 | 1 803 |
| Electricité | 11 492 | 2 103 | 13 595 |
| Instrumentation | 3 | 274 | 277 |
| Signalisation routière et / ou super-signalisation | 109 | 10 | 119 |
| Système de caméra | 1 | 0 | 1 |
| Système de sécurité | 5 | 0 | 5 |
| Nombre de fois que des travaux du groupe électrique étaient indiqués sur la soumission | | | 17 113 |

| | Nombre de soumissions pour ce type de travaux seulement | Nombre de soumissions incluant ce type de travaux dans un regroupement | Nombre de fois que ce type de travaux était indiqué sur la soumission |
|--|--|---|--|
| GROUPE MÉCANIQUE | | | |
| Arroseurs automatiques | 2 257 | 81 | 2 338 |
| Brûleurs à l'huile ou gaz naturel | 6 | 122 | 128 |
| Chauffage | 60 | 1 653 | 1 713 |
| Climatisation | 3 | 716 | 719 |
| Gaz médicaux | 200 | 40 | 240 |
| Isolation de plomberie | 236 | 1 057 | 1 293 |
| Isolation de tuyauterie | 70 | 286 | 356 |
| Isolation de ventilation | 431 | 915 | 1 346 |
| Plomberie | 4 051 | 2 153 | 6 204 |
| Réfrigération | 94 | 85 | 179 |
| Tuyauterie | 18 | 571 | 589 |
| Ventilation | 6 540 | 1 214 | 7 754 |
| Nombre de fois que des travaux du groupe mécanique étaient indiqués sur la soumission | | | 22 859 |

1.16 a) Retraits selon les groupes de spécialités

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------------|------|------|------|------|------|
| GRUPE ARCHITECTURE | 139 | 152 | 121 | 146 | 128 |
| GRUPE ÉLECTRIQUE | 70 | 91 | 91 | 77 | 82 |
| GRUPE MÉCANIQUE | 132 | 116 | 127 | 111 | 128 |
| Total: | 341 | 359 | 339 | 334 | 338 |

1.16 b) Retraits selon les groupes de spécialités



1.17 Rappels d'offres selon les groupes de spécialités

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------------------------|------|------|------|------|------------|
| Rappels d'offres autorisés | 327 | 333 | 317 | 295 | 311 |
| Rappels d'offres refusés | 6 | 6 | 4 | 3 | 7 |

Répartition des rappels d'offres autorisés selon les groupes

| | | | | | |
|-----------------------|----|-----|----|----|------------|
| - Groupe architecture | 98 | 115 | 94 | 82 | 107 |
| - Groupe électrique | 69 | 62 | 50 | 45 | 66 |
| - Groupe mécanique | 98 | 81 | 94 | 93 | 83 |
| Dossiers complets | 58 | 63 | 79 | 75 | 55 |

1.18 Motifs de rappel d'offres

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------|------|------|------|------------|
| Soumission unique | 152 | 170 | 128 | 124 | 135 |
| Modifications par le maître de l'ouvrage | 142 | 125 | 142 | 142 | 148 |
| Déchéance | 8 | 3 | 7 | 16 | 26 |
| Autres | 25 | 34 | 40 | 13 | 2 |

STATISTIQUES RÉGIONALES

INSCRIPTION DES PROJETS

2.1 Projets inscrits selon la région

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | % |
|-----------------------------------|------|-------|------|------|-------------|-------------|
| Sept-Îles | 69 | 115 | 77 | 45 | <i>65</i> | <i>1.2</i> |
| Saguenay/Lac Saint-Jean | 335 | 308 | 271 | 261 | <i>278</i> | <i>5.2</i> |
| Centre du Québec* | 184 | 132 | 119 | 132 | <i>121</i> | <i>2.3</i> |
| Outaouais | 155 | 173 | 201 | 200 | <i>204</i> | <i>3.8</i> |
| Montréal | 2336 | 2 337 | 2435 | 2316 | <i>2306</i> | <i>43.4</i> |
| Québec | 1023 | 1 013 | 1077 | 1088 | <i>1017</i> | <i>19.1</i> |
| Bas Saint-Laurent/Gaspésie | 280 | 226 | 206 | 252 | <i>187</i> | <i>3.5</i> |
| Estrie | 195 | 167 | 179 | 155 | <i>211</i> | <i>4.0</i> |
| Mauricie | 235 | 211 | 149 | 176 | <i>172</i> | <i>3.2</i> |
| Baie-Comeau | 78 | 50 | 57 | 51 | <i>81</i> | <i>1.5</i> |
| Granby | 84 | 73 | 91 | 105 | <i>72</i> | <i>1.4</i> |
| Saint-Jean | 83 | 110 | 81 | 81 | <i>77</i> | <i>1.4</i> |
| Laurentides | 237 | 259 | 244 | 227 | <i>260</i> | <i>4.9</i> |
| Joliette | 122 | 174 | 170 | 163 | <i>165</i> | <i>3.1</i> |
| Nord-Ouest | 95 | 115 | 106 | 93 | <i>101</i> | <i>1.9</i> |
| Total: | 5511 | 5 463 | 5463 | 5345 | <i>5317</i> | <i>100%</i> |

*Les données pour cette région regroupent les bureaux de Drummondville et Victoriaville.

2.2 Soumissions reçues selon la région

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | <i>2006</i> |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------------|
| Sept-Îles | 132 | 173 | 126 | 122 | <i>125</i> |
| Saguenay/Lac Saint-Jean | 3 320 | 3 548 | 3 219 | 3 413 | <i>3 284</i> |
| Centre du Québec* | 1 712 | 1 548 | 1 618 | 1 745 | <i>1 560</i> |
| Outaouais | 800 | 642 | 868 | 986 | <i>1 034</i> |
| Montréal | 23 107 | 21 478 | 21 596 | 22 367 | <i>22 642</i> |
| Québec | 12 216 | 12 189 | 12 974 | 13 597 | <i>12 218</i> |
| Bas Saint-Laurent/Gaspésie | 1 378 | 1 625 | 1 374 | 1 609 | <i>1 324</i> |
| Estrie | 1 777 | 1 649 | 1 875 | 2 047 | <i>2 180</i> |
| Mauricie | 1 452 | 1 389 | 1 345 | 1 279 | <i>1 350</i> |
| Baie-Comeau | 200 | 206 | 169 | 168 | <i>178</i> |
| Granby | 502 | 407 | 421 | 456 | <i>288</i> |
| Saint-Jean | 481 | 475 | 557 | 587 | <i>660</i> |
| Laurentides | 715 | 764 | 714 | 742 | <i>892</i> |
| Joliette | 479 | 660 | 612 | 634 | <i>638</i> |
| Nord-Ouest | 473 | 621 | 545 | 391 | <i>431</i> |
| Total | 48 744 | 47 374 | 48 013 | 50 143 | <i>48 804</i> |

*Les données pour cette région regroupent les bureaux de Drummondville et Victoriaville

APPLICATION DES RÈGLES

2.3 Rapports d'enquête selon la région

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------|------------|
| Sept-Îles | 2 | 1 | 5 | 2 | 0 |
| Saguenay/Lac Saint-Jean | 54 | 40 | 52 | 52 | 58 |
| Centre du Québec* | 20 | 27 | 35 | 23 | 18 |
| Outaouais | 9 | 8 | 9 | 21 | 24 |
| Montréal | 309 | 255 | 293 | 310 | 211 |
| Québec | 152 | 111 | 99 | 86 | 93 |
| Bas Saint-Laurent/Gaspésie | 11 | 15 | 23 | 16 | 15 |
| Estrie | 24 | 11 | 22 | 13 | 3 |
| Mauricie | 20 | 37 | 24 | 15 | 19 |
| Baie-Comeau | 1 | 1 | 8 | 1 | 2 |
| Granby | 8 | 9 | 7 | 10 | 11 |
| Saint-Jean | 8 | 10 | 13 | 19 | 10 |
| Laurentides | 20 | 31 | 39 | 20 | 25 |
| Joliette | 12 | 10 | 22 | 10 | 6 |
| Nord-Ouest | 9 | 12 | 15 | 5 | 9 |
| Total | 659 | 578 | 666 | 603 | 504 |

*Les données pour cette région regroupent les bureaux de Drummondville et Victoriaville.

Annexe 4

Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) :

**Conséquences économiques, rapport présenté à l'Association de la construction du Québec
par Pierre Boucher, économiste, en collaboration avec Abraham Hollander Ph. D.,
économiste, mars 2004**

**Bureau de soumissions déposées du Québec
(BSDQ) :
conséquences économiques**

Rapport présenté à :

L'Association de la construction du Québec (ACQ)

**Pierre Boucher
Économiste**

en collaboration avec

**Abraham Hollander Ph. D.
Économiste**

Mars 2004

Contenu du document

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1.0 | L'INTRODUCTION..... | 4 |
| 1.1 | La mise en situation..... | 4 |
| 1.2 | Les objectifs de la présente..... | 6 |
| 1.3 | La méthodologie retenue..... | 6 |
| 2.0 | LES OBSERVATIONS DE L'ÉCONOMISTE UNIVERSITAIRE | 7 |
| 2.1 | L'esprit du rapport soumis à la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec (CEGQ)..... | 7 |
| 2.2 | Les clauses du BSDQ examinées dans le rapport..... | 8 |
| 2.2.1 | Le BSDQ et les notions de concurrence..... | 8 |
| 2.2.2 | Le BSDQ et les hausses de prix des travaux..... | 11 |
| 3.0 | L'ABOLITION DU BSDQ : QUELQUES SCÉNARIOS..... | 13 |
| 3.1 | Le régime du BSDQ..... | 13 |
| 3.1.1 | La situation actuelle | 13 |
| 3.2 | Les impacts du libre marchandage (Bid cutting) | 15 |
| 3.3 | Les scénarios en regard de l'abolition du BSDQ..... | 19 |
| 3.3.1 | SCÉNARIO I : L'impact sur la concurrence | 19 |
| 3.3.2 | SCÉNARIO II : La majoration de prix | 19 |
| 3.3.3 | SCÉNARIO III : Les effets autres que le prix pour les maîtres d'ouvrages et les consommateurs finaux | 20 |
| 4.0 | LES BUREAUX DE SOUMISSIONS (BID-DEPOSITORY) DANS LES AUTRES JURIDICTIONS CANADIENNES ET AMÉRICAINES..... | 21 |
| 4.1 | L'expérience de certaines juridictions | 21 |
| 4.1.1 | Le Canada..... | 21 |
| 4.1.2 | Les États-Unis | 22 |
| 4.2 | L'industrie de la construction au Québec..... | 22 |
| 4.2.1 | Quelques statistiques sur le secteur | 22 |
| 4.2.2 | La valeur des permis de construction non résidentielle..... | 24 |
| 4.2.3 | Les indicateurs de coûts de construction dans ces juridictions versus les coûts de construction au Québec..... | 24 |
| 4.2.4 | Une mesure de l'impact du BSDQ sur les coûts de la construction non résidentielle | 27 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 5.0 | LES CONCLUSIONS..... | 29 |
| 5.1 | Le sommaire des conclusions..... | 29 |
| 5.2 | Les recommandations découlant de l'étude | 31 |
| | ANNEXES..... | 33 |
| | ANNEXE I : Bibliographie..... | 34 |
| | ANNEXE II : Modèle économique et résultats obtenus | 35 |

1.0 L'INTRODUCTION

1.1 La mise en situation

Le *Bureau de soumissions déposées du Québec* (BSDQ) est un organisme formé par la Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ), la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ) et l'Association de la construction du Québec (ACQ). L'organisme a pour mission de traiter la transmission des offres de services des entrepreneurs spécialisés ou sous contractants (SC) aux entrepreneurs généraux (EG) ou aux propriétaires dans le cadre de projets de construction. Le BSDQ a été mis sur pied en 1967 afin d'assurer entre autres, l'obtention de meilleurs prix de la part des EG lors du processus d'élaboration et de dépôt de soumissions auprès des donneurs d'ouvrages.

En septembre 2003, le professeur Claude Fluet remettait à la *Corporation des entrepreneurs généraux du Québec* (CEGQ), une étude intitulée « Le Bureau de soumissions déposées du Québec : conséquences économiques ». Cette étude, comme son auteur le précise en introduction, vise à analyser « le fait que les pratiques découlant du Code de soumission du BSDQ soient contestées au sein même de l'industrie de la construction justifie que l'on s'interroge sur leur bien-fondé »¹. L'étude du Dr Fluet couvre différents aspects de la problématique des bureaux de soumission ainsi que l'apparente obligation des entrepreneurs québécois de recourir au BSDQ. Une approche théorique de la passation de contrats est également abordée par l'économiste universitaire. Finalement, certains contenus du Code de soumission du BSDQ susceptibles d'avoir un impact sur les prix, sont évalués.

Pour le moins que l'on puisse dire, les propos de l'étude du Dr Fluet ne coïncident que très peu aux réalités BSDQ. D'entrée de jeu, l'économiste qualifie le bureau de soumission comme une « entente entre des associations d'entrepreneurs aux fins de réguler la concurrence »². Le professeur Fluet possède une solide réputation d'économiste universitaire. Selon lui, le libre marché constitue la meilleure alternative pour l'allocation des ressources et l'obtention du meilleur prix. De fait, le modèle duquel s'inspire le professeur Fluet et que les économistes du dix-neuvième siècle appelaient le modèle de la « concurrence parfaite » est présenté de la façon suivante dans le rapport et nous citons:

« La situation la plus simple est celle où un acheteur fait face à un nombre donné de fournisseurs potentiels et où les conditions suivantes sont satisfaites : (i) le bien ou le service à livrer est parfaitement défini; (ii) les fournisseurs considérés ne diffèrent que par leur coût de production et sont tous également en mesure de produire le bien ou le service en question en ce sens qu'il n'y a pas de différences de « qualité » ou de

¹ Fluet, C., « Le Bureau de soumissions déposées du Québec : conséquences économiques », Étude présentée à la CEGQ, 2003, page 2.

² Ibidem, page 2.

garanties financières entre fournisseurs; (iii) chaque fournisseur connaît parfaitement bien son coût de production (mais pas nécessairement celui de son concurrent), autrement dit il n'y a pas d'incertitude sur les coûts. Ces conditions ne sont bien sûr pas toujours satisfaites et on les nuancera par la suite »³.

Dans le même esprit d'identification des bénéfiques du marché libre, le Dr Fluet a signé récemment une étude portant sur le système professionnel québécois⁴. Dès le chapitre premier qui porte sur la problématique du rapport, le périmètre de l'étude sur le système professionnel est campé⁵ :

« La notion d'autoréglementation même encadrée par un organisme de surveillance s'oppose donc foncièrement à celle de marché concurrentiel ».

« Pour les occupations à exercice exclusif, des conditions d'agrément rigoureuses conduiront à des prix plus élevés pour les consommateurs ».

« De manière générale, les conditions d'entrée et les réglementations sur les normes de pratique ont un effet restrictif sur la concurrence et sur le mode de production ou d'organisation des services professionnels. Ces restrictions peuvent alors se traduire non seulement par des prix plus élevés pour les consommateurs, particuliers ou entreprises, mais aussi par des services moins variés et moins accessibles. On peut craindre également qu'à long terme un régime restrictif ne constitue un frein à l'innovation dans les modes de prestation et de production ».

L'Office des professions du Québec a jugé utile de ne pas donner suite aux recommandations de l'économiste universitaire étant donné l'envergure de celles-ci sur un ensemble regroupant 45 corporations professionnelles et plus de 267 000 professionnels dans les domaines techniques, des affaires et de la santé.

Dans la foulée du dépôt du rapport Fluet, la CEGQ a publié en octobre 2003, un communiqué de presse dont les grands titres se passent de commentaires⁶ :

« Une entente entre concurrents pour réguler la concurrence : un caractère unique en Amérique du Nord ».

« Des dispositions limitant considérablement la concurrence ».

« Vers un allègement significatif de la réglementation ».

³ Ibidem, page 13.

⁴ Fluet, C., « Le système professionnel : un cadre d'analyse », Étude présentée à l'Office des professions du Québec, mars 2001.

⁵ Ibidem, page 1.

⁶ Corporation des entrepreneurs généraux du Québec, « Une étude le conclut : En raison d'une réglementation abusive, les coûts de construction au Québec seraient gonflés artificiellement, octobre 2003.

Nonobstant les commentaires qui précèdent sur le rapport du Dr Fluet, ce n'est évidemment pas la qualité de l'étude qui est mise en cause. Le document a été rédigé avec rigueur et compétence. Toutefois, une analyse des réalités de l'industrie de la construction non résidentielle au Québec et au Canada, indiquent que les énoncés soumis au Dr Fluet par la CEGQ ne semblent pas correspondre aux faits. À tout le moins l'étude du Dr Fluet serait incomplète.

1.2 Les objectifs de la présente

Le dépôt et les suites du rapport Fluet ont amené l'ACQ à retenir les services de deux économistes afin d'évaluer le contenu du document. De façon spécifique, le présent rapport vise les objectifs suivants :

- Déterminer l'impact du BSDQ sur la concurrence au sein de l'industrie de la construction au Québec; et,
- Évaluer le bien-fondé des conclusions du rapport à l'effet que le BSDQ provoque un accroissement des coûts de construction à hauteur de 10%.

1.3 La méthodologie retenue

Pour les fins du présent rapport, le consultant a utilisé la méthodologie dont les grandes lignes sont décrites ci-dessous :

- Une revue de la littérature traitant des bureaux de soumissions au Canada et à l'étranger;
- Un recensement de la documentation à contenu économique traitant de l'industrie de la construction;
- Une analyse de différentes banques de données obtenues de Statistiques Canada.
- Le consultant a de plus procédé à la réalisation de quatre (4) entrevues téléphoniques auprès d'intervenants du milieu.

2.0 LES OBSERVATIONS DE L'ÉCONOMISTE UNIVERSITAIRE

2.1 L'esprit du rapport soumis à la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec (CEGQ)

Tel que mentionné plus haut, le rapport du Dr Fluet attaque de front l'existence même du BSDQ comme organisme. Il faut comprendre ici que le donneur d'ouvrage soit la CEGQ est un organisme fondé en 1996 suite à d'importantes dissensions au sein de l'ACQ. Conséquemment, le mandat confié à l'économiste universitaire l'a été dans un esprit de « forensic economics », soit évaluer les dommages économiques potentiels découlant d'une entente entre les trois signataires du BSDQ »

Les aspects de l'étude qui soulèvent des questionnements portent d'ailleurs sur l'identification de conséquences découlant d'une concurrence où, sans le BSDQ, l'industrie de la construction non résidentielle (commerciale, industrielle et institutionnelle) au Québec serait à coup sûr reconfigurée de façon plus optimale. À part un niveau hypothétique de prix plus bas, on omet d'identifier les autres bénéfiques ou bénéficiaires de l'abolition du BSDQ. La reconfiguration serait au profit de qui au juste? Les SC subiraient très certainement des impacts non qualifiés ou quantifiés qui découleraient de politiques de concurrence dictées par un nombre restreint d'EG. Rappelons ici que la structure du membership de la CEGQ est constituée de près de 200 entreprises dont une poignée sont de fait de très grosses organisations. À l'opposé, les membres de la CMEQ, de la CMMTQ et de l'ACQ représentent non une vaste majorité, des petites et des moyennes entreprises (PME), mais également des grandes entreprises. Le rapport Fluet ne considère en aucune façon le risque de collusion entre les EG.

Nul ne pourra nier qu'à différents moments dans n'importe quelle industrie, des acteurs deviennent pour de multiples raisons, parties prenantes à des ententes qui vont à l'encontre de l'esprit et des clauses de lois et de règlements sur la concurrence, que ce soit le Sherman Act aux Etats-Unis ou encore la Loi sur la concurrence au Canada. Un nombre restreint d'EG peuvent facilement s'approprier des pouvoirs monopolistiques ou oligopolistiques en régulant de façon informelle des volets de l'industrie de la construction. Il est facile d'analyser un organisme qui a pignon sur rue et un historique de plus de trente ans. Il est par contre beaucoup plus difficile d'évaluer des ententes informelles issues de discussions en vase clos. Il s'agit là d'un risque bien évident et il ne serait pas réaliste de prétendre le contraire. Toutefois, et pour les sceptiques, ce risque a bien été évalué dans d'autres juridictions et nous y reviendrons plus loin.

En somme, on ne retrouve pas dans l'étude Fluet le résultat d'une évaluation rigoureuse des coûts et des bénéfiques associés au BSDQ.

2.2 Les clauses du BSDQ examinées dans le rapport

Le rapport Fluet traite essentiellement de clauses couvrant deux aspects. D'une part, celles qui ont rapport à la concurrence soit celles qui limitent le nombre d'entrepreneurs qui soumissionnent. D'autre part, celles qui ont pour effet de majorer le prix payé par les EG quand elles n'influencent pas le nombre de SC qui soumissionnent.

2.2.1 Le BSDQ et les notions de concurrence

D'entrée de jeu, situons ici le poids des contrats qui transitent par le BSDQ. Le tableau ci-après résume la situation.

TABLEAU 1
Valeur des permis de construction non résidentiels au Québec

| Année | Répartition de la valeur des permis émis (M\$) | | | Part de marché du BSDQ (%) |
|-------|---|-----------|---------|----------------------------------|
| | BSDQ | Hors BSDQ | TOTAL | |
| 1999 | 822,0 | 2 012,8 | 2 834,8 | 28,9 |
| 2000 | 800,1 | 2 277,5 | 3 077,6 | 25,9 |
| 2001 | 1 086,9 | 2 837,1 | 3 924,0 | 27,6 |
| 2002 | 990,0 | 2 422,3 | 3 412,3 | 29,0 |
| 2003 | 986,9 | 2 602,1 | 3 589,0 | 27,5 |

Source : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 026-003 et 026-008 au catalogue no 64-001-XIE

La part de marché des contrats émis par le BSDQ indique qu'au cours de la période quinquennale présentée au tableau, moins de 30% des contrats transite par l'organisme⁷. Ce poids est important en soi mais pas suffisamment pour édicter unilatéralement les cadres de la concurrence dans le marché de la construction non résidentielle. Contrairement à la perception découlant de la lecture du rapport de l'économiste universitaire, le BSDQ représente l'une des alternatives dans le marché⁸.

Faute de données fiables, il est impossible d'établir la part de marché selon la valeur des ventes pour les EG dans ce secteur de la construction au Québec. Il serait fort intéressant d'obtenir les parts de marché des EG les plus importants. Si ces parts de marché pour quelques 200 EG sont supérieures à 60%, c'est-à-dire que le poids des ventes est réalisé par les six, huit ou dix EG parmi les plus importants, cela implique que ce degré de concentration octroie d'office des pouvoirs de marchandage énormes à ces EG vis-à-vis

⁷ La part de marché de 30% a été obtenu à partir de la valeur des contrats octroyé par le BSDQ (rapport Fluet à la page 26). Cette valeur a été reportée sur le total observé pour le Québec au niveau de la construction non résidentielle (Statistique Canada).

⁸ Notons qu'il y a un nombre important de spécialités qui ne sont pas assujetties au BSDQ. Il faut consulter à cet effet le Code du BSDQ. En 2003, la valeur des contrats qui sont alloués hors du BSDQ est supérieure à 2,5 G\$.

les SC. Il ne s'agit pas d'une saine concurrence. Voyons maintenant quelques éléments de la concurrence auxquels on réfère dans le rapport.

2.2.1.1 Les cautionnements et les garanties financières

Le rapport Fluet souligne que l'ampleur des cautionnements a pour effet d'évincer un nombre de SC du marché. Il maintient aussi qu'en l'absence d'obligation de cautionnement par le soumissionnaire, l'entrepreneur général choisirait vraisemblablement d'assumer le risque.

À cet égard, plusieurs remarques s'imposent. Premièrement, une enchère qui octroie le contrat au moins disant doit s'assurer qu'il y a un degré élevé de comparabilité des services offerts par divers SC, sinon, il ne serait pas raisonnable d'octroyer le contrat sur base du seul critère de prix. Or, les fournisseurs qui soumissionnent au BSDQ peuvent être très hétérogènes relativement au risque de défaut. L'obligation des SC de fournir la caution contribue à l'homogénéisation des offres et dès lors, justifie un choix sur la base de prix seulement.

On notera aussi qu'il n'est pas toujours exact d'affirmer que l'obligation d'une caution importante réduit toujours le nombre de SC potentiel. Il se pourrait qu'une caution uniforme moins élevée n'offre pas de garanties suffisantes pour une fraction des SC éventuels. On remarquera en outre que l'on ne peut affirmer qu'il existe toujours une relation inverse entre le nombre de personnes qui soumissionnent et le montant offert par le moins disant. Quand il est coûteux de préparer une soumission, le prix offert par le moins disant peut croître avec le nombre de personnes qui soumissionnent quand ce nombre dépasse un seuil donné.

Cependant, le besoin de comparabilité n'entraîne pas une obligation de caution très élevée. La question qu'il convient de poser est si les cautionnements prévus par le règlement du BDSQ sont sensiblement plus élevés que les montants utilisés à cet effet dans les marchés hors Québec dans lesquels les parties conservent la liberté de déterminer les formules contractuelles et les modes de négociation. Si les cautionnements et/ou garanties exigés par le Code du BSDQ sont sensiblement plus importants que les pratiques observées hors Québec, il faudra expliquer leur raison d'être en terme d'amélioration de la performance du marché pour écarter les soupçons qu'ils servent des visées anticoncurrentielles.

Le rapport Fluet souligne qu'il existe des alternatives au cautionnement, notamment la réputation. Or cela ne tient pas compte du fait que selon les règles du BSDQ, l'acheteur doit accorder le contrat au moins disant. Dès lors, une bonne réputation acquise au moyen de performances satisfaisantes dans le passé, a moins d'effet sur la probabilité d'obtention de contrats dans le futur. Par voie de conséquences, il est moins important d'investir en réputation.

Mentionnons aussi qu'il existe une littérature qui démontre qu'une enchère peut être faussée en l'absence de garanties. Dans un tel cas, un soumissionnaire pourrait soumettre

un prix qui couvre ses coûts à condition de réaliser un seul projet. Le fournisseur pourrait néanmoins déposer plusieurs soumissions s'il est peu coûteux de rompre ses engagements. Si tel est le cas, les SC qui soumissionnent pour un seul contrat seront aussi forcés de réduire le montant de leur soumission. Il en résulte une augmentation de la probabilité d'inexécution de la part de ces derniers. Le cautionnement permet de contrer cet effet.

2.2.1.2 La deuxième soumission

Pour que l'obligation de ne retenir que les mêmes SC dans le cas d'une deuxième soumission ait un effet anticoncurrentiel, il faudrait que l'occasion d'une deuxième soumission se présente. A priori, ce scénario apparaît peu vraisemblable puisque le laps de temps qui sépare l'ouverture des soumissions des SC et l'envoi des soumissions par les EG est très court.

À supposer que cette observation ne soit pas pertinente, on peut poser la question si la limitation de la participation aux deuxièmes appels d'offre soient susceptibles d'être anticoncurrentielle. À première vue, elle l'est puisqu'elle restreint le nombre de fournisseurs potentiels. Cependant, il faut tenir compte que la possibilité d'un deuxième, voire d'un troisième appel d'offre avec participation ouverte pourrait ouvrir la porte à des comportements stratégiques qui pourraient bien s'apparenter à du marchandage.

2.2.1.3 Retrait de soumission sans obligation de payer des pénalités substantielles

Il est noté dans l'étude du Dr Fluet que cette disposition peut donner lieu à des abus. Bien qu'importante en contenu, l'économiste universitaire ne précise pas quels sont ces abus.

Nous reproduisons ci-dessous l'évolution du nombre de soumissions en regard des retraits.

TABLEAU 2
Nombre de soumissions reçues versus les retraits

| Groupes | Année | | | | |
|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| Architecture | 14 260 | 13 513 | 14 547 | 14 991 | 15 892 |
| Électricité | 15 050 | 15 020 | 14 588 | 15 201 | 15 270 |
| Mécanique | 16 446 | 16 800 | 16 077 | 17 471 | 17 582 |
| TOTAL | 45 756 | 45 333 | 45 212 | 47 663 | 48 744 |
| SOUSSIONS | | | | | |
| TOTAL DES | 293 | 295 | 289 | 310 | 341 |
| RETRAITS | | | | | |
| RATIO (%) | 0,64 | 0,65 | 0,63 | 0,65 | 0,69 |

Sources : Bureau de soumissions déposées du Québec, « Rapport annuel 2002 », janvier 2003.

Pour la période de cinq ans reportée au tableau, le nombre total de soumissions retirées, sur le nombre total de soumission qui a été effectivement déposée au BSDQ, indique que le ratio est inférieur à 1,0%. De fait, le ratio est légèrement supérieur 0,5%. Le coût des pénalités pour les retraits est alors marginal compte tenu du fait que le système du BSDQ octroie pour près de 1,0 G\$ de contrats par année⁹.

2.2.2. Le BSDQ et les hausses de prix des travaux

Cette section passe en revue les éléments du BSDQ susceptibles d'avoir un impact important sur le prix des travaux.

2.2.2.1 La nature restrictive des contrats qu'un SC ne peut exclure de son devis lors de certains travaux

Le manque de flexibilité pourrait être la cause principale d'une majoration des prix entraînée par le régime actuel (fixed-price versus cost-plus). Or on voit mal comment faire autrement si on veut allouer les contrats sur base de prix seulement.

Par ailleurs, il n'est pas du tout évident que dans un régime de négociation directe, l'EG s'adresserait directement à une multitude de spécialistes. Il pourrait préférer engager quelques SC importants et leur confier la mission de contracter avec des SC.

Le rapport suggère que les blocs de travaux sur lesquels portent les soumissions sont importants et que cela a pour effet de limiter le nombre de personnes qui soumissionnent. Cependant, il ne dit pas que le BSDQ refuse des soumissions pour des travaux de moindre envergure. Il n'est pas évident que les EG ont avantage à saucissonner les demandes en tranches très fines.

2.2.2.2 L'imposition des règles du BSDQ aux SC dans les autres spécialités

Selon le rapport Fluet, l'initiative de la CMEQ et de la CMMTQ est a priori étonnante. En effet, si on considère qu'elle a pour effet de majorer les soumissions des autres spécialités, elle fera monter les coûts de construction. Cela aurait comme conséquence directe une baisse de la demande de projets de construction qui frapperait les membres des deux organismes.

On peut penser alors que l'objectif visé par l'obligation des EG de passer par le BSDQ quand il s'agit des autres spécialités est de fermer aux EG les voies de contournement du BSDQ pour certains de leurs besoins en tuyauterie ou en travaux électriques. Ceci constitue un argument utile en faveur du BSDQ.

⁹ Fluet, C., « Le Bureau de soumissions déposées du Québec : conséquences économiques », Étude présentée à la CEGQ, 2003, page 26.

Toutefois on ne peut a priori exclure la possibilité qu'ils cherchent à écarter des soumissions directes par ces spécialistes afin de les refouler dans le secteur de la sous-traitance. Ils peuvent alors espérer les tarifs qu'ils auront négociés à ces autres spécialistes quand ils les engageront comme SSC.

2.2.2.3 L'obligation d'accepter la soumission la plus basse et l'interdiction d'annoncer un prix de réserve

Le rapport Fluet indique à juste titre que l'interdiction d'un prix de réserve peut avoir comme effet de majorer (en moyenne) le montant payé par l'EG. Il a également raison de souligner que l'ampleur de l'effet de prix dépend du nombre de personnes qui soumissionnent. Dès lors, il serait opportun de poser la question, à savoir combien de SC soumissionnent en règle générale par l'entremise du BSDQ. Il faudrait en outre s'interroger si ce nombre est sensiblement différent du nombre de SC avec lesquels l'EG négocierait en l'absence d'une obligation de passer par le BSDQ.

Une question plus importante encore est celle de savoir si un prix de réserve serait crédible. Rappelons que les soumissions des SC sont révélées à l'EG peu de temps avant qu'il ne présente sa propre soumission. Peut-on vraiment croire qu'il refuserait une soumission qui dépasse de peu le prix de réserve si en agissant ainsi il risquerait de mettre en péril sa propre soumission? Mais alors peut-on affirmer de façon convaincante que l'interdiction d'établir un prix de réserve a pour effet de hausser les prix?

3.0 L'ABOLITION DU BSDQ : QUELQUES SCÉNARIOS

3.1 Le régime du BSDQ

3.1.1 La situation actuelle

L'examen de plusieurs dispositions du Code du BSDQ permet au professeur Fluet d'appuyer la thèse que le régime actuel d'allocation de contrats a pour effet de réduire la concurrence entre SC et qu'il donne vraisemblablement lieu à une majoration des montants payés par les EG.

Si l'objectif proclamé du régime en place est la suppression de marchandages successifs, la défense du Code de soumission du BSDQ doit s'appuyer sur une démonstration que les clauses qui restreignent la liberté des parties de négocier librement et qui contraignent les formules contractuelles sont nécessaires à la réalisation de cet objectif. À défaut, ils devraient indiquer pourquoi des clauses moins limitatives ne permettraient pas d'atteindre cet objectif.

Toutefois, un tel effort préalable doit être fait pour démontrer que l'élimination du marchandage améliore la performance du marché. À cet égard, il faut souligner que la simple affirmation que le marchandage est contraire à l'éthique, ne peut contribuer à une défense du régime actuel puisque cette défense doit se baser sur un critère de performance du marché. Le marchandage est une pratique acceptée dans beaucoup de marchés. Il n'est pas évident a priori, pourquoi elle serait contraire à la morale seulement dans le marché de la construction non résidentielle. Il faut au contraire insister sur les conséquences néfastes de marchandages anticipés sur les prix ou la qualité des services. Qui plus est, dès lors que les SC font appel à l'argument éthique ils se placent dans l'obligation d'expliquer sur la base du même principe pourquoi ils ne procèdent pas par l'entremise du BSDQ quand ils octroient des contrats aux SSC.

Le consultant a répertorié un ensemble d'avantages et d'inconvénients pouvant être associés directement au BSDQ.

Le tableau de la page suivante présente les grandes lignes des avantages et des inconvénients du BSDQ.

TABLEAU 3
Avantages du bureau de soumission

| Intervenants | Évaluation des... | |
|---------------------------|--|---|
| | Avantages | Inconvénients |
| Donneur d'ouvrage (DO) | <ul style="list-style-type: none"> • Assure la présence d'EG et SC qui sont compétents, expérimentés et qualifiés. • Diminue la probabilité de faillites de l'un des intervenants (SC). • Les prix soumis peuvent se comparer après l'ouverture des soumissions. • Le donneur d'ouvrage reçoit le meilleur prix disponible. | |
| Entrepreneur général (EG) | <ul style="list-style-type: none"> • L'EG dispose d'un temps acceptable pour recevoir les prix et produire sa propre soumission. • Les prix qui lui sont acheminés assurent en quelque sorte un prix final non influencé par les SC. • Les erreurs pouvant découler de soumissions remises au dernier moment sont éliminées. • Permet d'inviter des SC expérimentés (choix). • Exclut les indésirables. | <ul style="list-style-type: none"> • Pour l'ensemble des intervenants, l'inconvénient majeur réside dans les obligations de conformité à la démarche de soumission. • Les SC retenus sur la base du prix peuvent en certaines occasions ne pas correspondre au choix de l'EG. |
| Sous contractant (SC) | <ul style="list-style-type: none"> • Le marchandage de prix est éliminé. • Les SC offrent leur meilleur prix. • Les coûts de recherche, de montage et de dépôts des soumissions sont réduits au minimum. • Le temps de dépôt est connu des SC. | |

Source : Compilations du consultant.

3.2 Les impacts du libre marchandage (Bid cutting)

Notons immédiatement que la présente section ne constitue pas une approche théorique à la théorie des échanges. Le consultant reprend ici les grandes lignes des conclusions d'une étude empirique réalisée en Australie en regard des différentes méthodes de soumissions en vigueur dans ce pays versus le mode idéal d'octroi de contrats¹⁰. On pourrait fort bien avancer que les conditions de marché en vigueur dans les différentes juridictions et plus spécifiquement en Australie, sont tellement différentes que la comparaison ne tient pas. Rappelons ici que l'Australie est un pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). De plus, cette dernière est considérée comme un pays innovateur et les gens d'affaires du Canada y importent régulièrement des modèles d'affaires. Or justement, l'Australie, au même titre que le Canada, dispose d'une législation sur la concurrence.

Le marché de la construction en général est formé de nombreux vendeurs et acheteurs et ce, même pour un chantier de construction unique. Cette observation vaut également dans le secteur de la construction non résidentielle. Le donneur d'ouvrage (DO) vend en quelque sorte un projet à un EG qui à son tour en vend des sections à des SC. Ces derniers recourent également dans beaucoup de cas à des SSC. Le libre marchandage peut prendre place à n'importe laquelle des étapes dans la chaîne de valeur du livrable i.e. le projet complété. L'EG peut adopter une attitude passive en demandant simplement des soumissions à des SC. À l'opposé, il peut être très actif en négociant en se servant d'un prix d'origine (bid-peddling) ou encore d'un prix fourni par un SC concurrent (bid-shopping). Sur une base purement économique, rien ne semble reprochable à ce comportement. Tant et aussi longtemps que le marché des contrats librement accessible, et que les acheteurs sont également libres de choisir le contrat qu'ils souhaitent compléter, l'efficacité économique est maintenue.

Du point de vue de l'EG, dès que les soumissions pour un contrat sont fermées, le recours à des phases de marchandage successif peut se justifier de différentes façons : manque de temps, difficulté d'obtenir des prix, et cetera. Toutefois, si cette démarche a pour objectif d'accroître la marge de profit de l'EG, ce comportement bien que rationnel sur une base économique, manque carrément d'éthique (lorsque les baisses de prix découlant de libre marchandage ne sont pas repassées au DO d'un montant proportionnel à la réduction obtenue de la part du SC). Les SC peuvent à juste titre se sentir lésés et assujettis à des pratiques déloyales.

Dans ce contexte, les EG peuvent justifier ce comportement par le fait qu'un libre marchandage ne couvre pas les risques associés aux EG versus ceux encourus par un groupe de SC. Le système de libre marchandage sous-estime le niveau de risque supporté par les EG. Ces énoncés se traduisent dans de nombreux cas par l'opportunité pour les EG d'abuser des SC. Conséquemment et dans le cadre de la présente,

¹⁰ May, D. Wilson, O., Skitmore, M., « Bid Cutting : an Empirical Study of Practice in South-East Queensland », Engineering, Construction and Architectural Management, 2001.

reconnaître les vertus du libre marché ne signifie pas qu'il faille minimiser les comportements opportunistes associés à certaines formes de marchés.

Un des premiers impacts du libre marchandage est que les SC en arrivent à dépendre de certains EG pour leur travail, ce qui évidemment place les EG dans une situation de monopole. Dans ce cas précis de monopole, le pouvoir de négociation du SC est considérablement affaibli en ce sens que l'EG peut contrôler le futur flux de travail du SC. Un autre problème surgit, lorsque subissant des pressions indues pour diminuer les prix, les SC peuvent alors accepter des contrats où le prix donné est inférieur au prix soumis, ce qui diminue d'autant la marge de profit (ou qui accroît tout simplement les pertes) du SC et qui pourrait à terme mettre en péril sa propre survie. Cette situation n'est cependant pas à l'avantage de l'EG qui devra s'assurer que les travaux seront complétés.

Les auteurs de l'étude reconnaissent que l'étendue de ces pratiques est peu connue. Toutefois, et tel que mentionné au début de ce rapport, il est plus facile de mesurer les conséquences des politiques découlant de la conduite des affaires d'un organisme public par rapport à des entreprises privées et même publiques.

Les auteurs évaluent certaines pistes permettant d'évacuer les risques du libre marchandage.

TABLEAU 4
Avenues de solutions au libre marchandage

| Propositions | Contenu | Évaluation |
|--|--|---|
| Les outils législatifs | Il peut sembler nécessaire de légiférer afin de restreindre le libre marchandage sans atténuer la liberté des intervenants. Certaines juridictions possèdent des statuts afin d'éliminer ce procédé (en Californie pour les contrats publics). | La plupart des juridictions disposent de « Code d'éthique » qui déterminent les responsabilités des EG et des SC. Les restrictions sont de nature générale et supposent que le marchandage se fait de façon honnête. |
| L'encadrement du processus de mise sur pied du contrat | Le contrat devient effectif lorsque l'EG et SC s'entendent formellement sur un prix. | Aux Etats-Unis, un sondage récent démontre qu'une majorité de SC avouent être en accord avec une telle démarche. À l'opposé, moins de la moitié des EG se disent d'accord. |
| Les bureaux de soumissions | Les bureaux de soumission existent dans plusieurs juridictions. Les SC soumettent des prix et l'EG dépose une offre au DO. L'objectif est de soumettre les soumissions des SC à un organisme et tout simplement d'éliminer le marchandage après l'octroi du contrat. | Les bureaux de soumission ne sont pas très populaires aux Etats-Unis. Les différentes cours américaines s'objectent à ces bureaux sur la base qu'ils restreignent la concurrence entre EG et SC. |
| Retrait du prix du SC | Il s'agit d'une situation où le SC peut retirer sa soumission. Selon l'approche classique à la liberté des contrats, une proposition peut être retirée tant qu'elle n'est pas acceptée. L'occurrence possible du retrait du prix d'un SC oblige l'EG à se fier au fait que le SC supportera son prix. | En théorie, cette démarche restreint les pratiques d'exploitation. Toutefois, les résultats de différentes études font état de situations où les EG ne craignent pas les problèmes légaux découlant du non-respect de clauses de retrait de prix. |
| Autres alternatives | Traditionnellement, un EG négocie directement avec un nombre parfois important de SC. Une alternative serait d'avoir un gestionnaire de la construction qui lui négocierait avec l'ensemble des SC. | Le gestionnaire serait un lien objectif entre les parties. Les risques de libre marchandage seraient ainsi diminués de beaucoup. |

Source : May, D. Wilson, O., Skitmore, M., « Bid Cutting : an Empirical Study of Practice in South-East Queensland », Engineering, Construction and Architectural Management, 2001

Ainsi, la revue de différentes méthodes par les auteurs indique qu'il n'y en a pour ainsi dire aucune que l'on peut qualifier d'optimale. Prétendre que le marché constitue la meilleure alternative au BSDQ ne tient pas compte d'un ensemble de situations où les comportements d'affaires des EG causeraient possiblement davantage de préjudices à la concurrence que le BSDQ.

Au niveau empirique, les auteurs ont contacté des EG et des SC dans le Southeast Queensland. Le profil des SC correspond à l'industrie de la construction (électriciens, plombiers, installateurs de revêtement, et cetera).

Les SC ont affirmé déposer leurs soumissions aux EG le plus tard possible afin d'enlever à ces derniers l'opportunité de marchander pour un prix plus bas. Si plus d'un EG souhaitait obtenir une prix de la part d'un SC, ce dernier retient la même approche au niveau du délai et dépose alors sa soumission simultanément à l'EG.

La majorité des EG qui ont été consultés ont affirmé que la concurrence dans le domaine de la construction les oblige à retenir le prix le plus bas. Certains EG n'hésitent pas à retourner en soumission à partir du prix le plus bas s'il jugent que ce prix n'est pas suffisamment bas. Le comportement des EG par rapport à l'éthique de l'engagement pris envers les SC varie considérablement d'un EG à l'autre. Les EG n'avisent que très rarement les SC sur le fait que leurs soumissions ont été utilisées ou pas dans leurs propres soumissions.

Les SC ont tenté d'adopter différentes pratiques visant à limiter le libre marchandage de la part des EG, le recours ultime du SC étant le refus de réaliser le contrat à un prix inférieur. Dans ce cas, les poursuites sont rares car les EG estiment que les SC n'ont que peu ou pas de ressources financières qui pourraient justifier les procédures.

En conclusion, la moitié des SC ont affirmé avoir déjà réduit le prix de leur soumission avant le dépôt de la soumission de l'EG. L'autre moitié des SC auraient abaissé les prix après l'ouverture de la soumission de l'EG.

En somme, les auteurs démontrent que le libre marchandage de la part d'EG est très répandu. L'octroi de contrats à des SC aux prix soumis est à peu près inexistant. Les EG considèrent la pratique comme étant correct d'un point de vue d'éthique, alors que les SC la trouve contraire. En conclusion, la pratique semble économique et conforme aux lois en vigueur. Les DO obtiennent des projets à coûts raisonnables puisque tous les participants dans la chaîne de valeur soumissionnent au prix le plus bas. Toutefois, les auteurs questionnent cette pratique sur la base que les politiques du type « reaganomics » ne bénéficient qu'à une minorité au détriment d'un nombre d'intervenants beaucoup plus large.

L'étude du Dr Fluet tente de démontrer que l'obligation de passer par le BSDQ implique des désavantages importants pour l'économie du Québec soit au niveau de la restriction de la concurrence et de l'accroissement des coûts de projets de construction. Nous avons construit un certains nombre de scénarios exploratoires afin de simuler les impacts de l'élimination du BSDQ.

3.3 Les scénarios en regard de l'abolition du BSDQ

3.3.1 SCÉNARIO I : L'impact sur la concurrence

Ce scénario vise tout spécifiquement le fait que les paramètres de la concurrence seraient modifiés avec la disparition du BSDQ. Dans ce premier scénario, on suppose qu'une telle décision de la part des intervenants aurait des conséquences tout à fait opposées au contenu du rapport Fluet. En somme, ce scénario est basé sur le fait qu'il y a une diminution de la concurrence suite à l'abolition du BSDQ.

En effet, le scénario suppose que le BSDQ permet aux SC de contrer le pouvoir de monopsonne des EG ou encore un pouvoir de négociation qui entrave le bon fonctionnement du marché. Dans une certaine mesure, le régime en vigueur favorise la concurrence entre les SC. Comme l'un des bénéfices premiers de la concurrence est d'obtenir un meilleur prix, il semble bien que dans le cas de la construction non résidentielle, les modalités d'octroi des contrats entre DO, EG et SC ne soient pas simples au niveau de la liberté de marché.

L'état de la situation en Australie démontre que le libre marché dans ce secteur implique que les meilleurs semblent dominer dans les contrats mais que le bénéficiaire de celui-ci n'est pas nécessairement le DO. Le pouvoir sur le marché est entre les mains des EG. On peut alors poser l'hypothèse que la disparition du BSDQ bénéficierait aux EG et que les SC perdraient en tout ou en partie les protections dont ils bénéficient en regard du marchandage excessif.

3.3.2 SCÉNARIO II : La majoration de prix

Ce scénario s'appuie sur l'hypothèse qu'il n'y aurait pas ou peu d'effet sur la majoration de prix. Avec ou sans le BSDQ, les prix dans le domaine de la construction non résidentielle au Québec seraient sensiblement les mêmes. D'ailleurs, le rapport du Dr Fluet n'apporte que peu d'éclairage sur l'ampleur de la majoration de prix qui résulterait des clauses restrictives examinées. L'estimation d'une majoration de 5% ou de 10% n'est pas convaincante.

Nous abordons au dernier chapitre l'analyse d'un certain nombre d'indicateurs et de résultats d'un modèle économique qui démontrent que cette majoration n'existe tout simplement pas.

3.3.3 SCÉNARIO III : Les effets autres que le prix pour les maîtres d'ouvrages et les consommateurs finaux

Le scénario précédent stipule que le BSDQ aurait peu d'effet sur la majoration des prix dans le secteur de la construction non résidentielle. Il faut revenir aux avantages autres que monétaires. Pour les DO, il a été démontré auparavant qu'ils retirent un certain nombre d'avantages du bureau de soumissions. Conséquemment, différents inconvénients peuvent également être accolés au BSDQ. Dans les faits, les inconvénients peuvent difficilement avoir un impact sur les DO. C'est plutôt du côté des EG que ceux-ci semblent le plus présents.

La garantie du prix le plus bas ne correspond pas nécessairement au projet possédant le meilleur ratio prix/qualité. Toutefois, pour tous les aspects autres que le prix d'un projet, les DO bénéficient dans une certaine mesure de garanties non seulement de qualité, mais également de respect des échéanciers de complétion ainsi que de la fiabilité financière en regard des EG et des SC impliqués dans les projets.

Des éléments de stabilité en regard du nombre d'intervenants chez les SC ne sont pas non plus à négliger. En effet, le BSDQ constitue en quelque sorte un renforcement de l'obligation de performance des SC.

4.0 LES BUREAUX DE SOUMISSIONS (BID-DEPOSITORYES) DANS LES AUTRES JURIDICTIONS CANADIENNES ET AMÉRICAINES

4.1 L'expérience de certaines juridictions

4.1.1 Le Canada

Une brève revue de la littérature indique que les bureaux de soumissions (bid depositories) sont en place dans la plupart des provinces canadiennes. Tel que souligné dans le rapport Fluet, le Québec fait exception à cause de sa structure même qui regroupe trois associations parmi les plus importantes dans le secteur de la construction non résidentielle.

Il a été possible d'obtenir la proportion de la valeur des permis de construction de ce secteur qui transite par les bureaux dans certaines provinces.

TABLEAU 5
Profil des bureaux de soumissions au Canada (2003)

| Province | Obligation de recourir au bureau de soumissions pour les contrats | Ratio de concentration des contrats au bureau de soumissions |
|----------------------|---|--|
| CANADA | Sur demande | 70% |
| Québec | Dans certains cas | 27% |
| Nouveau-Brunswick | Sur demande | 40% |
| Nouvelle-Écosse | Idem | 35% |
| Ontario | Idem | 30% |
| Manitoba | Idem | 35% |
| Saskatchewan | Idem | 45% |
| Alberta | Idem | 30% |
| Colombie-Britannique | Idem | 40% |

Source : Compilation du consultant après avoir obtenue l'information de représentants de chacune des provinces.

Nous savions a priori que le recours aux bureaux de soumissions n'était pas obligatoire et c'est le DO qui peut, s'il le souhaite, exiger cette démarche. Par contre, il est fort intéressant de noter que la proportion des contrats qui passe par le bureau de soumissions est supérieure à 30% pour l'ensemble des provinces apparaissant au tableau. La situation est même fortement différente dans le cas du gouvernement du Canada. Pour trois provinces canadiennes, le poids est supérieur à 40%. Le cas pour le BSDQ au Québec est pour le moins surprenant.

D'importantes questions surgissent alors sur les effets qu'ont de façon générale les bureaux de soumissions sur la concurrence et les prix. Le consultant a pu vérifier les modes d'opérations des bureaux de chacune des provinces (sites Internet). À peu de choses près, et toujours hormis la quasi-obligation du BSDQ au Québec, tous ces bureaux opèrent à peu près de la même façon au niveau du dépôt des soumissions, des demandes de cautionnement, du dépôt de la seconde soumission, et cetera. Ils sont évidemment tous structurés autour d'organismes de la construction.

Nous verrons un peu plus loin dans l'étude la valeur des *Indices de prix de la construction non résidentielle* pour ces provinces. Ceci est un élément important de la démarche. Si l'on se fie aux conclusions du rapport du Dr Fluet, ces indices devraient être moins élevés qu'au Québec étant donné que la libre concurrence n'est pas entravée par une quasi-obligation, tel que nous venons de le voir, d'utiliser les bureaux de soumissions de chaque juridiction. Dans cette logique, ceci devrait conséquemment se traduire par un marché de la construction non résidentielle où les prix sont moins élevés. Or, les statistiques obtenues ne semblent pas correspondre à la théorie et aux conclusions du Dr Fluet.

4.1.2 Les États-Unis

Aux États-Unis, la situation est très différente. Ce pays possède un historique de combat perpétuel contre toutes entraves réelles ou imaginaires au bon fonctionnement du marché. Inutile de dire que les bureaux de soumissions ne sont pas obligatoires. Au mieux, comme c'est le cas pour les projets publics en Californie, des statuts spécifiques appuient leur fonctionnement. Le professeur Fluet cite à cet effet un article publié dans la revue *Forensic Economics* qui fait état de la position de la loi anti-trust en regard de ces bureaux.

Nous réitérons notre position à l'effet que le vécu du Canada en regard des bureaux de soumissions constitue une meilleure référence. Le fonctionnement du marché aux États-Unis n'a que peu d'éléments de comparabilité avec celui du Canada.

4.2 L'industrie de la construction au Québec

4.2.1 Quelques statistiques sur le secteur

C'est un constat généralement reconnu que la santé de l'industrie de la construction est tributaire de celle de l'économie dans son ensemble et vice-versa. En fait, c'est en analysant davantage les données et les principes de fonctionnement qui sous-tendent l'industrie de la construction que l'on réalise à quel point l'adage communément cité « quand l'industrie de la construction va tout va » correspond à la réalité.

Les statistiques de l'industrie de la construction sont éloquentes. Ces données quantitatives permettent d'apprécier pleinement la place qu'occupe ce secteur au sein de l'économie québécoise. En 2003, celui-ci a généré environ 25 milliards de dollars et créé près de 160 000 emplois directs. De plus, on dénombre au-delà de 28 000 entreprises qui effectuent des activités liées au secteur de la construction et qui détiennent une licence auprès de la Régie du bâtiment du Québec. Les investissements de cette industrie se situent à hauteur de 10 % du produit intérieur brut (PIB) québécois. Ils se divisent presque à part égale entre la construction résidentielle et la construction non résidentielle (commerciale, industrielle et institutionnelle). Dans le secteur résidentiel, la construction d'unités d'habitation neuves représente à peu près 6,5 milliards de dollars tandis que le marché de la rénovation se chiffre à 6 milliards de dollars.

Quant à la provenance des investissements en construction, le tiers, soit environ 8 milliards de dollars, est issu du secteur public. Le secteur privé est à la source de la plus grande partie de ces investissements, soit pour plus de 17 milliards de dollars. Les travaux des secteurs génie civil, voirie et institutionnel, sont financés presque exclusivement par des capitaux en provenance des différents paliers de gouvernements. Le secteur public est également à l'origine d'une partie des investissements pour les projets commerciaux, industriels et même résidentiels.

Une partie importante des activités de l'industrie québécoise de la construction est encadrée par une structure réglementaire. Le régime des relations du travail défini en vertu 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*, communément appelée Loi R-20 découle de cette structure. À l'intérieur de ce cadre législatif œuvrent environ 19 100 employeurs professionnels actifs dans un ou plusieurs secteurs. Ces entreprises embauchent quelque 118 000 travailleurs. On dénombre 11 800 employeurs qui exercent des activités dans le secteur commercial ou institutionnel alors que dans le secteur industriel, ils sont environ 2 000. Quant au secteur résidentiel, on y retrouve 9 200 employeurs. Enfin, les secteurs génie civil et voirie regroupent 1 700 employeurs.

En ce qui a trait à la taille des entreprises, quelque 85 % des employeurs de la construction ont cinq salariés et moins et ne représentent que 25 % de la masse salariale. Environ 3 000 entreprises ont plus de cinq salariés et versent 75 % des salaires. L'entrepreneur moyen est âgé de 45 ans et détient une expérience d'au-delà de 22 ans dans l'industrie de la construction. Il possède une expérience de 14 ans à titre d'entrepreneur. Un nombre important d'entrepreneurs ont développé leur expertise en suivant des formations spécialisées en construction et dans le domaine de la gestion.

4.2.2 La valeur des permis de construction non résidentielle

Dans un premier temps, il convient d'obtenir un ordre de grandeur par rapport à la valeur du marché analysé dans ce rapport. Le tableau suivant présente la situation pour certaines provinces canadiennes.

TABLEAU 6
Valeur des permis de construction non résidentielle (M\$)

| Région | Année | | | | |
|----------------------|----------|----------|----------|----------|--------------------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Canada | 15 779,1 | 16 608,1 | 18 236,9 | 17 675,2 | 18 789,4 (100%) |
| Québec | 2 834,8 | 3 077,6 | 3 924,0 | 3 412,3 | 3 589,0 (19,1%) |
| Ontario | 6 898,6 | 7 330,5 | 7 902,6 | 8 567,1 | 8 971,8 (47,7%) |
| Alberta | 2 036,9 | 2 416,5 | 2 560,4 | 2 239,3 | 2 416,1 (12,8%) |
| Colombie-Britannique | 2 103,8 | 2 088,9 | 2 124,9 | 1 771,3 | 1 877,2 (9,9%) |
| RDC | 1 905,0 | 1 694,6 | 1 725,0 | 1 695,2 | 1 935,3 (10,5%) |

Source : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 026-0003 et 026-0008 au catalogue no 64-001-XIE

Le tableau indique que seule la province de l'Ontario n'a pas connu de ralentissement de la croissance de la valeur des permis en 2002. Le poids de certaines provinces dans l'ensemble du pays est inclus à la dernière colonne. Notons que l'Ontario s'accapare près de la moitié de la valeur des permis en 2003.

4.2.3 Les indicateurs de coûts de construction dans ces juridictions versus les coûts de construction au Québec

On a posé l'hypothèse à l'effet que le Code de soumissions se traduirait par une augmentation du prix de réserve effectif des entrepreneurs généraux de l'ordre de 10%, ce qui provoque évidemment des conséquences non négligeables sur l'économie du Québec compte tenu du fait que le BSDQ octroie pour près de 1,0 G\$ de contrats par année. Les coûts de construction au Québec sont donc gonflés de façon indue à hauteur d'environ 100,0 M\$. Si ce qui précède est juste, il devrait alors être possible de détecter et de mesurer ces impacts négatifs avec l'aide d'indicateurs pertinents, ce que nous allons tenter de démontrer avec les informations publiques disponibles.

Nous allons analyser les indicateurs de coûts de construction pour différentes juridictions au Canada. Nous retenons ici les quatre provinces dont la population correspond à 85,4% de la population totale du pays. Plus précisément, les villes où nous examinons des indices de prix possèdent une population à hauteur de plus de 50,0% de l'ensemble canadien étant donné qu'il s'agit des *Régions métropolitaines de recensement* (RMR). L'activité de la construction des secteurs industriel, commercial et institutionnel est alors beaucoup plus forte dans ces zones.

Observons le tableau suivant.

TABLEAU 7
Indices de prix relatifs à l'industrie de la construction (2003)

| Indice de prix (1997=100) | Villes | | | |
|--|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---|
| | Montréal (Québec) | Toronto (Ontario) | Calgary (Alberta) | Vancouver (Colombie- Britannique) |
| Construction non résidentielle (variation 2003-02) | 117,3 (3,2%) | 124,2 (4,0%) | 119,7 (2,9%) | 108,9 (1,1%) |
| Construction d'édifices à logements (variation 2003-02) | 118,3 (3,0%) | 125,1 (3,7%) | 118,3 (1,9%) | 109,7 (0,9%) |
| Construction de logements neufs (unifamilial) (variation 2003-02) | 121,9 (8,7%) | 119,5 (5,3%) | 130,9 (6,5%) | 96,2 (3,0%) |

Source : Statistique Canada, Catalogue N° 62-007-XPB

Parmi les quatre centres urbains les plus importants du Canada, la valeur de l'Indice de prix de la construction non résidentielle indique que la région de Montréal est moins dispendieuse que Toronto et Calgary. De plus, les variations annuelles de prix dans ce secteur placent Montréal au troisième rang comme grande ville la moins dispendieuse. C'est dans le secteur de la construction unifamiliale, là où le Code de soumission n'est justement pas en application, que les prix ont le plus augmenté entre 2002 et 2003 à Montréal.

Une première vérification de l'effet négatif du BSDQ au niveau de prix excédentaires dans le marché de la construction non résidentielle au Québec permet d'affirmer que cet impact n'est pas traduit par le biais de l'indice. Le tableau indique de plus que l'indice est plus élevé dans les provinces où les bureaux de dépôts des soumissions ne sont pas obligatoires. Nous convenons toutefois que les composantes de l'indice prennent en considération des facteurs dont le prix varie d'une ville à l'autre.

Le dernier tableau porte sur l'année 2003. Pour s'assurer de bien capter l'effet de prix dans le secteur de la construction non résidentielle à long terme, nous avons retenu la période 1952 à 2002 pour ces mêmes villes canadiennes. Le tableau présenté ci-après résume la situation.

TABEAU 8
Indices de prix relatifs à la construction non résidentielle (1952-2002)

| Indices de prix ¹ (1997=100) | Villes | | | |
|--|------------------|------------------|----------------------|------------------|
| | Montréal | Toronto | Calgary ² | Vancouver |
| 1952 | 29,9 | 30,2 | 32,7 | 39,2 |
| 1962 | 41,8 (11,9%) | 42,3 (12,1%) | 47,8 (15,1%) | 53,1 (13,9%) |
| 1972 | 50,5 (8,7%) | 52,4 (10,1%) | 58,6 (10,8%) | 64,2 (11,1%) |
| 1982 | 72,8 (22,3%) | 73,1 (10,7%) | 78,0 (19,4%) | 75,8 (11,6%) |
| 1992 | 91,7 (18,9%) | 90,8 (17,7%) | 91,4 (13,4%) | 91,0 (15,2%) |
| 2002 | 116,6 (24,9%) | 123,8 (33,0%) | 119,4 (28,0%) | 108,8 (17,8%) |

Source : Statistique Canada, Catalogue N° 62-007-XPB

- 1) Les données pour les années 1982, 1992, et 2002 ont été obtenues en ligne de CANSIM au numéro de catalogue cité. Pour les années 1962 et 1972, une commande spéciale a été placée à Statistique Canada. Finalement, pour l'année 1952, il s'agit d'une estimation de la part de Statistique Canada étant donné que l'enquête sur les prix dans la construction non résidentielle n'a commencé qu'à la fin des années 1950.
- 2) Pour les années 1972, 1982, 1992 et 2002, les données de l'indice de prix portent sur la ville de Calgary. Pour les années 1952 et 1962, ces mêmes données portent sur la ville d'Edmonton.

Le tableau ne traduit pas de différences significatives au niveau de l'indice entre Montréal et les autres villes canadiennes. Les grands travaux associés aux Jeux Olympiques dans la région de Montréal dans les années 1970 expliquent en partie le bond de 22,3% de l'indice. Pour la décennie des années 1980, l'accroissement de l'indice est légèrement supérieur à Toronto soit 18,9% par rapport à 17,7%. En ce qui a trait aux années 1990, les villes de Toronto et de Vancouver se sont avérées beaucoup plus dispendieuses que Montréal. Mais notons un élément essentiel à l'analyse, pour chacune des années reportées au tableau, Montréal n'est pas la ville la plus dispendieuse au Canada. En 1992 toutefois, l'indice est supérieur de 0,3% à Calgary, ce qui est peu.

En somme, la mise sur pied du BSDQ en 1967 et la modification de ses règles en 1993 ne semblent pas avoir eu d'impact qui puisse être perçu au niveau de l'indice des prix dans ce secteur de la construction au Québec. Rappelons que le tableau porte sur une période de 50 ans.

Nous sommes d'accord avec le Dr Fluet à l'effet qu'un organisme qui gonflerait les prix de 10% se traduirait à coup sûr par un impact sur le niveau général des prix dans la construction non résidentielle. Pour mémoire, il est question ici du fait que près de 1,00\$ sur 3,00\$ de contrat octroyé dans ce secteur transige par le BSDQ, ce qui correspond en gros à 30% de l'activité au Québec, ce qui est majeur. Si les affirmations du Dr Fluet en regard du gonflement des prix sont justes, elles traduiraient très certainement un impact sur les coûts à Montréal par rapport aux autres grandes villes canadiennes.

4.2.4 Une mesure de l'impact du BSDQ sur les coûts de la construction non résidentielle

Afin de renforcer les énoncés de la section précédente, le consultant a construit un modèle économique afin de vérifier les impacts du BSDQ sur les coûts de la construction non résidentielle. Il s'agit de fait d'un modèle de régression. L'analyse de régression correspond à une méthode d'analyse statistique utilisée en économie. Elle permet d'isoler l'existence d'une relation causale entre deux variables, ainsi que de mesurer l'ampleur de l'impact que ces variables peuvent avoir entre elles.

L'analyse par régression linéaire permet d'évaluer comment une variable dite dépendante, soit dans le cas présent, l'*Indice des prix dans la construction non résidentielle*, est affectée par une ou plusieurs variables dites indépendantes. Dans ce cas, trois variables dépendantes sont retenues (à celles-ci s'ajoutent deux variables dichotomiques).

Tel que mentionné, les données couvrent la période 1952 à 2002. L'analyse est réalisée sur des données de l'*Indice des prix de la construction non résidentielle* pour la province de Québec que nous avons obtenues de Statistique Canada¹¹. La valeur du Produit intérieur brut (PIB) est également incluse dans le modèle pour les mêmes années¹². La mesure du taux général d'inflation est effectuée en incluant dans l'analyse la valeur de l'*Indice des prix à la consommation (IPC)*¹³. La *Valeur des permis de construction non résidentielle* au Québec est également incluse dans la régression pour la période retenue. Le modèle utilisé est reproduit en annexe. L'objectif de ce modèle de régression est de capter l'effet que peut avoir sur ce segment de l'industrie la mise sur pied du BSDQ en 1967 ainsi que la modification de ses règles en 1993.

L'usage des tests statistiques usuels indique que les résultats obtenus du modèle sont satisfaisants et conformes à ce genre de démarche. L'*Indice des prix de la construction non résidentielle* reflète bien la réalité de la tendance des prix de ce secteur.

¹¹ Statistique Canada, CANSIM, Tableau 026-0003

¹² Statistique Canada, CANSIM, Tableaux

¹³ Statistique Canada, CANSIM, Tableau 327-0039 au Catalogue 62-007-XPB

D'après le modèle, la mise sur pied du BSDQ en 1967 n'a aucun lien statistiquement significatif avec l'évolution de l'indice des prix dans ce secteur de la construction. De plus, la modification des règles du BSDQ en 1993 ne peut non plus être perçue de façon significative par le modèle.

Ainsi, les prétentions à l'effet que le BSDQ est responsable d'une augmentation à hauteur de 10% dans le prix de réserve effectif des EG ne reposent pas sur des fondements empiriques valables. La période de référence de l'analyse, soit de 1952 à 2002, indique que la mise sur pied du BSDQ en 1967 et la modification de ses règles en 1993 ne constituent pas des politiques susceptibles d'avoir créé des perturbations au niveau des prix dans ce sous-secteur de la construction au Québec. Cela signifie qu'avec ou sans le BSDQ, l'indice des prix, donc la valeur des permis de construction dans le non résidentiel aurait été le même au Québec durant cette période de 50 ans. Si les affirmations du Dr Fluet correspondaient à la situation décrite dans son rapport, le modèle économique aurait détecté en totalité ou en partie un impact sur les prix. Rappelons qu'il s'agit de prix excédentaires à hauteur de 10%, soit plus ou moins 100 M\$ de dollars.

Ainsi, si l'on souhaite critiquer le BSDQ sur la base de prix plus élevés, il appert que la majoration de ces derniers est illusoire ou tellement infime qu'elle ne peut se retracer. Tel que mentionné précédemment, il n'est pas possible de mesurer les impacts découlant de la gestion de contrats majeurs de la part des EG dans le domaine de la construction non résidentielle durant cette période. Nous référons ici à certains chantiers comme l'Exposition universelle de 1967, le Métro de Montréal ou encore la tenue des Jeux olympiques en 1976.

5.0 LES CONCLUSIONS

5.1 Le sommaire des conclusions

Le mandat réalisé a été octroyé par l'*Association de la construction du Québec* (ACQ) qui a confié à deux économistes le mandat d'évaluer le contenu du rapport déposé à la *Corporation des entrepreneurs généraux du Québec* par le Dr Fluet. Il s'agit d'une évaluation des conséquences économiques découlant du *Bureau de soumissions déposées du Québec* (BSDQ). Selon l'économiste universitaire soit le Dr Fluet, le BSDQ constitue un cas unique d'intervention dans le marché, et ce, non seulement au Canada, mais également en Amérique du Nord. Les conclusions de ce rapport indiquent que le BSDQ représente un frein à la libre concurrence dans le marché de la construction non résidentielle au Québec. Ceci se traduit par une hausse de 10% du prix de réserve effectif des EG.

D'entrée de jeu, nous reconnaissons la compétence du Dr Fluet. Il s'agit là d'un rapport bien monté et qui témoigne d'une grande rigueur. Toutefois, ce qui précède doit être mis en contexte.

Si l'on peut apporter certaines critiques au rapport c'est qu'il suppose que le BSDQ s'octroie des pouvoirs de monopole. Pourtant en l'absence du BSDQ, il ne réfère en aucun moment à ce que le marché serait. Il ne réfère pas non plus à une possible collusion entre EG, ce qui aurait comme conséquence directe, d'influencer le marché au détriment des SC. Le rapport possède en quelque sorte un biais, soit celui où il n'y a pas d'autres alternatives au marché libre.

Nous avons analysé les différents contenus du rapport. Les principales conclusions de notre recherche sont présentées ci-dessous.

- La proportion de la valeur des contrats qui transitent par le BSDQ se traduit par une part de marché de moins de 30%. Ainsi, lorsqu'on évoque la quasi-obligation de passer par le bureau, cette affirmation ne correspond pas à la réalité. De plus, d'importantes clarifications doivent être apportées au contenu de l'étude du Dr Fluet en regard des spécialités non assujetties aux niveaux provincial et régional (Code du BSDQ, Annexe I).
- Des clauses spécifiques du texte du Dr Fluet sont analysées :
 - On ne peut affirmer que les cautionnements et les garanties financières diminuent de façon importante le nombre de SC lors du dépôt de soumissions. Il est démontré, tant au niveau pratique que théorique, que les garanties remplissent un rôle essentiel lors des enchères et qu'elles bénéficient aux intervenants.

- Au niveau de la deuxième soumission et du retrait de la soumission, le rapport énonce des faits qui ne sont pas précisés.
 - Le BSDQ possède un code restrictif en regard des contrats. Affirmer que ceci restreint la concurrence ne peut se vérifier sur le terrain.
 - Obliger les EG à passer par le BSDQ n'a pas pour objectif d'augmenter les prix mais bien de bloquer les voies de contournement.
 - Contrairement à ce qu'affirme le Dr Fluet, annoncer un prix de réserve aurait peu d'impacts et créerait d'autres problématiques telle la fiabilité.
- Le BSDQ et les autres bureaux de soumissions analysés au Canada possèdent un certain nombre d'avantages pour l'ensemble des intervenants soit notamment les DO, les EG, les SC et SSC. Résumé simplement, les bureaux de soumissions garantissent d'une certaine façon le professionnalisme des intervenants au niveau des SC. Ils éliminent également des coûts au niveau du montage des soumissions. Les garanties financières exigées assurent que les travaux seront réalisés.
 - Les résultats d'une étude réalisée en Australie en 2001 témoignent que l'analyse des relations entre les DO, les EG et les SC n'est pas simple. En l'absence de contrôle sur la concurrence, les EG s'adonnent à du libre marchandage qui devient rapidement un outil de négociation pour ceux-ci (bid-cutting). Plusieurs politiques alternatives sont évaluées par les auteurs, soit le législatif, l'encadrement du processus de contrat, les bureaux de soumission et les retraits de prix. L'objet est évidemment de protéger les SC et les SSC d'abus. Il n'est pas évident non plus que les rabais obtenus par un libre marchandage excessif soit repassés au DO.

Les auteurs arrivent à la conclusion que le libre marchandage est en usage en Australie. Les EG jugent qu'il est éthique afin d'obtenir les meilleurs prix pour les DO, alors que les SC affirment que ce comportement n'est pas conforme à l'éthique.

Si l'objectif ultime est d'obtenir les meilleurs prix, il y a carrément un transfert monétaire qui découle du libre marchandage. Les résultats de l'étude démontrent sans équivoque que ce transfert se fait au détriment des SC, et pas nécessairement au profit des DO.

- Le consultant a procédé à la construction de trois scénarios par rapport à une éventuelle disparition du BSDQ. Ces scénarios méritent évidemment d'être développés de façon plus rigoureuse. Mais des contraintes de temps et de budget nous ont empêché de le faire. Ces scénarios ont toutefois le bénéfice de soulever des interrogations pertinentes. Les situations qui méritent d'être évaluées, suite à la disparition du BSDQ, sont les suivantes : l'impact sur la concurrence, la majoration de prix et les effets autres que les prix.

Le rapport Fluet affirme que le BSDQ, dans son fonctionnement actuel, cause des préjudices importants au marché. Cependant, les situations de marché susceptibles de survenir suite à l'élimination du BSDQ ne sont ni inventoriées ni évaluées par l'économiste universitaire.

- Le consultant s'est ensuite intéressé à la situation existante dans différentes juridictions canadiennes. Un survol de la situation indique que les bureaux de soumissions sont en opérations dans la plupart des provinces canadiennes. Curieusement, c'est au Québec, où la part de marché des contrats qui transitent par un bureau de soumission, est la plus faible. Ce qui nous amène à identifier un certain nombre de questionnements en regard de la concurrence et des prix.
- La valeur des permis de construction non résidentielle au Québec au cours des dernières années se situe un peu en bas de 20% de l'ensemble canadien.
- En ce qui a trait à la mesure des prix dans ce secteur de la construction, le consultant a retenu comme mesure de l'évolution des prix, l'*Indice des prix dans la construction non résidentielle*. Une analyse de cet indice ne permet pas d'affirmer sur la période de 50 ans analysée (1952-2002), que le coût de ce type de construction au Québec, à cause du BSDQ, soit plus élevé que dans les autres grandes villes canadiennes. Certains analystes ne seront pas d'accord avec ce qui précède, mais cet indice est le seul disponible auprès des sources publiques.
- En complément à ce qui est énoncé au paragraphe précédent, le consultant a élaboré un modèle d'analyse de régression afin de mesurer si la présence du BSDQ dans le secteur de la construction non résidentielle avait eu un impact quelconque durant la dernière moitié du siècle dernier (1952-2002). L'analyse statistique n'a pas permis de déceler d'effet de prix significatif dans le secteur de la construction non résidentielle. Les deux événements liés à la naissance du BSDQ en 1967 et la modification de ses règles en 1993 ont été inclus au modèle.

Les résultats démontrent clairement qu'avec ou sans le BSDQ, les prix dans le marché auraient sans aucun doute été les mêmes. Conséquemment, les critiques dirigées contre le BSDQ au niveau de la concurrence restreinte et des prix plus élevés ne sont pas fondées.

5.2 Les recommandations découlant de l'étude

Les conclusions de l'étude démontrent que le BSDQ constitue une alternative qui n'est pas aussi mauvaise tel que statuée dans le rapport Fluet. Toutefois, s'il y a un élément qui doit être retenu du rapport de l'économiste universitaire, c'est que le BSDQ doit se montrer proactif par rapport à ses détracteurs. Il doit tenir compte des réalités en matière des énoncés de la politique du gouvernement du Québec en regard des allègements réglementaires.

Conséquemment, les recommandations suivantes 'imposent.

Recommandation # 1

Les parties prenantes à l'entente du BSDQ devront procéder dans les meilleurs délais à une analyse avantages/coûts qui permettra de statuer sur l'organisme. Le positionnement du BSDQ pourra ensuite être établi sur la base d'éléments incontournables. Le rapport Fluet est catégorique sur cet aspect¹⁴.

Recommandation #2

Le BSDQ devra procéder à un exercice de planification stratégique avec les cadres des trois organismes qui le compose. Un plan de développement permettra en effet de situer le cadre des environnements internes et externes de l'organisme, de le positionner et d'établir une vision triennale en regard des actions à entreprendre. Cette démarche permettra d'éviter, ou à tout le moins de prévenir les attaques frontales d'organisations pour qui le BSDQ constitue une entrave à leur façon de faire les choses.

¹⁴ Fluet, C., « Le Bureau de submissions déposées du Québec : conséquences économiques », Étude présentée à la CEGQ, 2003, page 2.

ANNEXES

ANNEXE I : Bibliographie

- 1 Australian Government Publishing Services, « Construction Costs of Major Projects », Industry Commission, 1001
- 2 Australian Council for Infrastructure Development, « Towards Cost-Effective Tendering », 2003
- 3 Bureau de soumissions déposées du Québec, Rapport annuel 2002
- 4 Bureau de soumissions déposées du Québec, Code de soumissions
- 5 Bid-Depositories Information Package, pour le gouvernement du Canada, et les provinces de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.
- 6 Cour Suprême du Canada, « Some Important Tender Cases », 2001
- 7 Fluet, C., « Le Bureau de soumissions déposées du Québec : conséquences économiques », Étude présentée à la CEGQ, 2003
- 8 Fluet, C., « Le système professionnel : un cadre d'analyse », Étude présentée à l'Office des professions du Québec, mars 2001.
- 9 May, D. Wilson, O., Skitmore, M., « Bid Cutting : an Empirical Study of Practice in South-East Queensland », Engineering, Construction and Architectural Management, 2001
- 10 Ontario Construction Secretariat, « ICI Construction in Ontario : A Review of Competitive Disadvantage and its Measurement », Armstrong Consulting, 2002
- 11 Statistique Canada, différentes publications.

ANNEXE II : Modèle économique utilisé

$$\text{IPCNR}_t = \alpha + \beta_1 \text{PIB}_t + \beta_2 \text{IPC}_t + \beta_3 \text{BSDQ}_{67} + \beta_4 \text{BDSQ}_{93} + \beta_5 \text{VPCNR}_{t-1}$$

PIB = Produit intérieur brut du Québec au temps t

IPC = Indice des prix à la consommation au temps t

BSDQ_{67} = variable dichotomique égale à 1 en 1967 ainsi que pour toutes les années suivantes (1968-2001) et à 0 pour toutes les années précédentes (1951-1966)

BDSQ_{93} = variable dichotomique égale à 1 en 1993 ainsi que pour toutes les années suivantes (1993-2001) et à 0 pour toutes les années précédentes (1951-1992)

VPCNR = valeur des permis de construction non résidentielle au Québec pour l'année t - 1

Les résultats de différents test statistiques sont présentés ci-dessous.

Annexe 5

Bureau des soumissions déposées du Québec

**Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec,
rapport préparé par KPMG, 12 mars 2004**



KPMG

Bureau des soumissions déposées du Québec

**Effet du Code de soumissions sur l'industrie de
la construction du Québec**

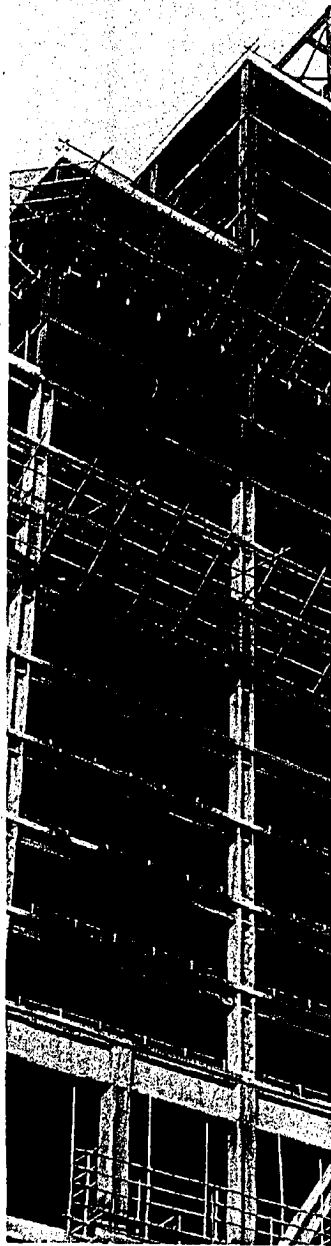
12 mars 2004

Table des matières

| | | | |
|---|----|---|----|
| Mandat..... | 4 | Problématique (suite) | |
| Méthodologie..... | 5 | Contestations du Code de 1993..... | 34 |
| Rapport Fluet..... | 6 | – Donneurs d'ouvrage..... | 34 |
| Survol de l'industrie de la construction..... | 11 | – Entrepreneurs spécialisés..... | 34 |
| Secteurs d'activité..... | 12 | – Entrepreneurs généraux..... | 35 |
| Conjoncture..... | 13 | Évolution de leur situation..... | 35 |
| Structure de l'industrie..... | 13 | Fin des négociations de rabais..... | 36 |
| Coûts de construction..... | 15 | Participation aux discussions sur la réforme..... | 37 |
| Historique..... | 16 | Formation de la CEGQ..... | 37 |
| Création du BSDQ..... | 16 | Constat des tribunaux..... | 38 |
| Mission..... | 16 | – Bureau de la concurrence..... | 39 |
| Statut légal..... | 17 | Processus de soumission..... | 40 |
| Rôle du gouvernement..... | 17 | – Accroissement de l'offre..... | 40 |
| Situation particulière au Québec..... | 18 | – Obtention des meilleurs prix..... | 40 |
| Activités du BSDQ en 2002..... | 20 | – Justice et équité..... | 41 |
| Évolution des projets enregistrés au BSDQ..... | 21 | – Promptitude de l'information..... | 42 |
| Problématique..... | 22 | – Préqualification des soumissionnaires..... | 43 |
| Déviation dans l'utilisation du Code..... | 22 | – Compétitivité et productivité..... | 46 |
| – Culture de l'industrie de la construction..... | 22 | – Coopération des intervenants..... | 46 |
| – Exigences du Code de soumissions..... | 23 | – Niveau de contraintes minimale..... | 46 |
| – Négociations avec les entrepreneurs spécialisés..... | 24 | – Plusieurs niveaux d'application..... | 50 |
| – Établissement des prix avant la réforme..... | 26 | – Limites basses pour la réalité du marché..... | 51 |
| Besoins de réforme du système..... | 30 | – Incomparabilité des soumissions..... | 51 |
| – Discussions avec les intervenants..... | 30 | – Conformité des soumissions..... | 53 |
| Réforme du Code de 1993..... | 31 | – Accès informel à l'information..... | 54 |
| – Plus bas soumissionnaire conforme..... | 31 | – Plusieurs polices du système..... | 56 |
| – Cautionnements..... | 32 | | |
| – Engagement permanent..... | 33 | | |
| – Assujettissement des spécialités..... | 33 | | |

Table des matières

| | |
|--|----|
| Usage non optimal du Code..... | 58 |
| Invitations vs appels d'offres publics..... | 58 |
| Choix d'enveloppes | 58 |
| Ententes avec des soumissionnaires..... | 60 |
| Négociations post contrat | 61 |
| Soumission par le biais d'une entreprise contrôlée .. | 62 |
| Activités hors BSDQ..... | 62 |
| Tendances observées..... | 64 |
| Impact du BSDQ sur les prix..... | 67 |
| Scénarios d'impact du BSDQ sur les coûts de construction au Québec..... | 68 |
| Conclusions | 69 |



Mandat

Le Bureau des soumissions déposées du Québec est un organisme privé dont la mission consiste à assurer la transmission des soumissions des entrepreneurs spécialisés aux entrepreneurs généraux sur les projets de construction au Québec, essentiellement dans les secteurs institutionnel, industriel et commercial.

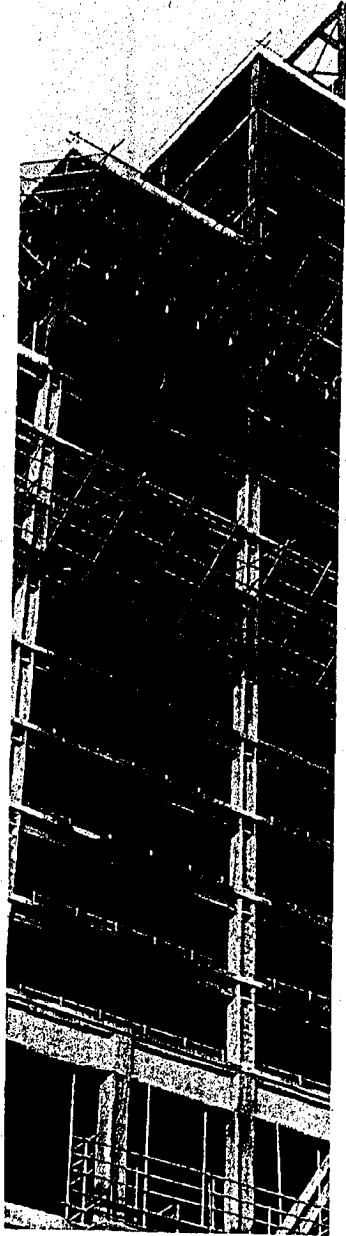
Ce service, mis en place il y a plus de trente ans, est assorti d'un code de soumissions dans le but d'assurer le libre accès au marché et le maintien d'une saine et vive concurrence.

Le code de soumissions comporte certaines règles de conduite dont les normes sont généralement bien acceptées au sein de l'industrie mais elles sont aussi remises en cause par certains participants au marché.

Les contestataires du système proviennent essentiellement de la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec qui comprend plusieurs entrepreneurs généraux ayant un poids important au sein de l'industrie de la construction au Québec.

Dans la foulée de ces protestations au système en place, le Bureau des soumissions déposées du Québec a mandaté KPMG s.r.l. pour :

- ✓ Analyser sur une base critique le système de dépôt de soumissions et en évaluer le bien-fondé ;
- ✓ Passer en revue le processus de soumission, et estimer son impact sur le marché ;
- ✓ Évaluer le niveau de contraintes imposé par le Code de soumissions sur les soumissionnaires potentiels ;
- ✓ Évaluer l'incidence de l'existence du BSDQ sur :
 - La conduite des affaires dans l'industrie de la construction du Québec ;
 - Le prix des soumissions et conséquemment les coûts de construction sur le territoire québécois ;
 - La concurrence dans l'industrie de la construction au Québec et la compétitivité des entreprises de ce secteur.



Méthodologie

La méthode adoptée dans cette étude comprend les éléments suivants :

- ✓ Cueillette d'information auprès des sources publiques et analyse de celles-ci ;
- ✓ Examen des décisions rendues par les tribunaux concernant la légitimité du BSDQ et du Code de soumissions ;
- ✓ Analyse de la mission du BSDQ et de la problématique ;
- ✓ Analyse des points de vue de chaque type d'intervenant du secteur de la construction sur lequel le BSDQ est susceptible d'avoir une incidence, qu'il soit favorable ou défavorable au système en place ;
- ✓ Adoption d'une approche 360° impliquant des rencontres avec la direction du BSDQ et des trois parties fondatrices, avec des donneurs d'ouvrage, des entrepreneurs généraux et des entrepreneurs spécialisés ;
- ✓ Établissement des implications de l'adoption du Code de soumissions sur les coûts de construction au Québec et le niveau de concurrence dans l'industrie ;
- ✓ Conclusions.

■ Limites

- ✓ **Hypothèse de travail :** Bien que l'échantillon des firmes rencontrées soit restreint et statistiquement non significatif, les points de vue sondés tendent à être représentatifs de ceux de la majorité des acteurs du milieu de la construction du Québec ;
- ✓ Notre hypothèse de travail est telle qu'un biais de réponse ne peut être exclu ;
- ✓ Les entreprises sondées représentent essentiellement des joueurs de taille relativement importante au sein du marché de la construction du Québec ;
- ✓ Notre compréhension des interventions a été validée maintes fois auprès de chaque participant mais demeure néanmoins notre propre interprétation des propos entendus ;
- ✓ Notre analyse n'émet aucune opinion en ce qui a trait à la pertinence de la notion du plus bas soumissionnaire conforme en matière d'octroi de contrats ni ne compare le bien-fondé de cette approche à d'autres comme celle du prix médian ou de l'offre la plus globalement avantageuse par exemple. Le critère établi par le BSDQ est considéré comme une donnée pour les fins de cette étude.

Rapport Fluet

Avant d'entrer en matière, nous estimons opportun d'apporter quelques précisions relativement à une étude du Professeur Claude Fluet de l'Université du Québec à Montréal (septembre 2003), commandée par la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec.

Nous avons relevé un grand nombre de faiblesses dans ce rapport ainsi que plusieurs affirmations dépourvues de fondements. Les principales failles du Rapport Fluet sont les suivantes :

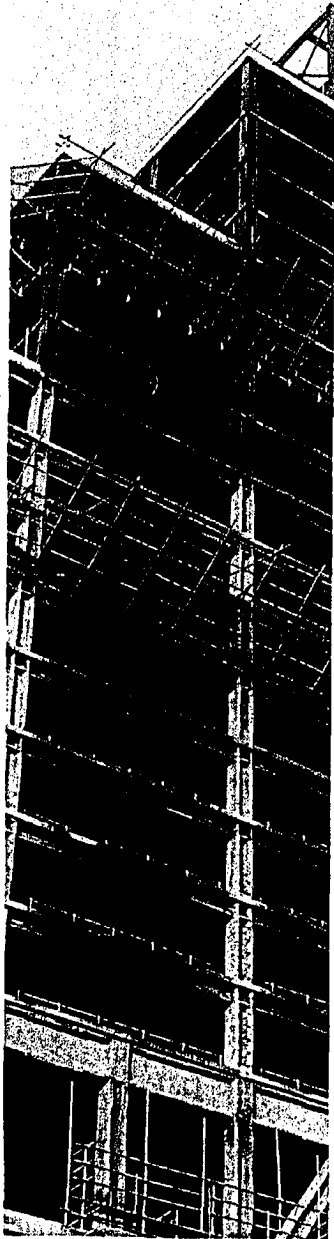
✓ La méthodologie comporte de sérieuses lacunes dont la principale est liée à l'approche unidimensionnelle du Rapport Fluet; la seule source d'information sur laquelle le rapport semble fondé est la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec. Aucune des associations fondatrices du système n'a été consultée. Cette méthodologie explique l'argumentation biaisée et incomplète du rapport.

✓ Les arguments du Rapport Fluet sont fondés sur l'hypothèse erronée que l'existence d'un bureau de soumissions limite la concurrence. *'En excluant toute autre forme de passation de contrats et toute forme de négociation, l'établissement d'un bureau de dépôt des soumissions vise à discipliner la concurrence en matière de prix'*. Les règles du BSDQ ont été reconnues comme étant adéquates par les tribunaux ainsi que par les organismes de supervision de la concurrence. En effet, le Bureau de la concurrence, appelé à faire enquête, s'est retiré de celle-ci en rejetant la plainte à l'origine de l'enquête.

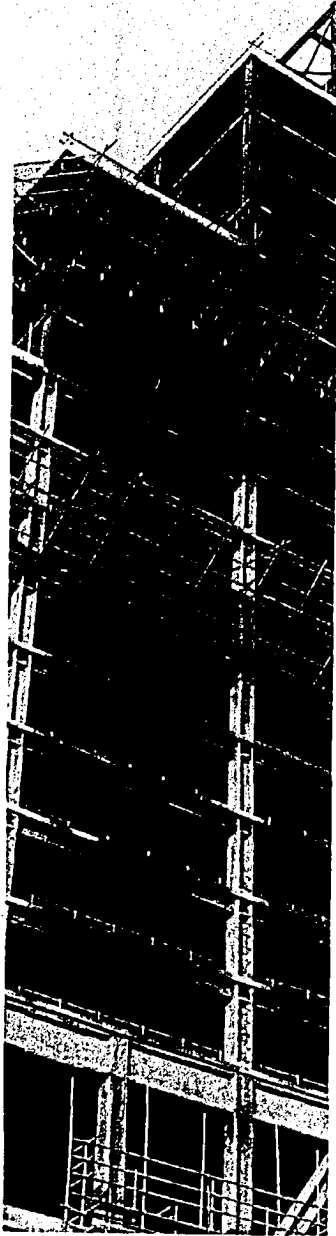
✓ L'existence du BSDQ, au contraire, agit comme stimulant à la concurrence en permettant à tout entrepreneur spécialisé désireux de soumissionner sur un projet de déposer des offres à un entrepreneur général. Sans l'existence du BSDQ, le réseau établi de l'entrepreneur général constituerait une barrière à l'entrée non négligeable.

✓ Si le but recherché par le BSDQ avait été de discipliner la concurrence en matière de prix, une règle autre que celle du plus bas soumissionnaire aurait été adoptée. Cette règle garantit l'obtention des meilleurs prix possibles sur le marché, comme nous le verrons dans le présent rapport.

✓ Par ailleurs, les dispositions du Code de soumissions permettent la maximisation de l'offre de soumissionnaires, ce qui génère implicitement la minimisation des prix déposés.

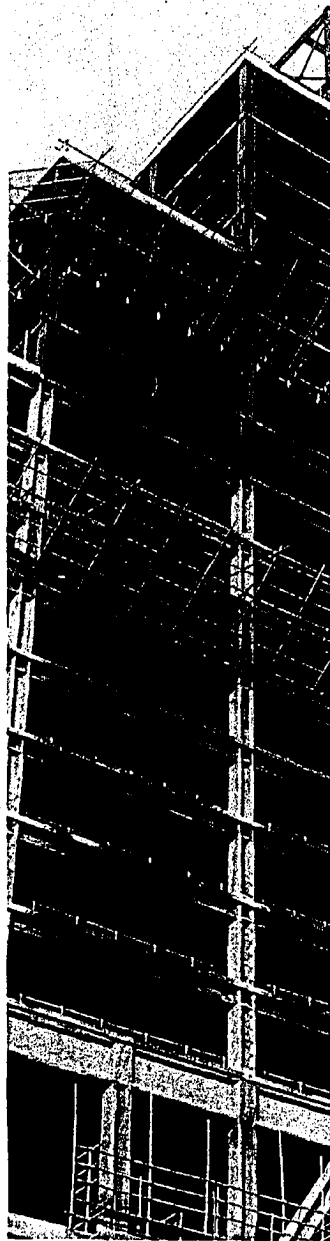


Rapport Fluet



- ✓ *'Le Code empêche toute forme de prix de réserve'. 'Le Code oblige les entrepreneurs généraux participants à accepter la plus basse soumission, sans autres considérations et quel que soit le prix de cette soumission'. Cette notion de prix de réserve, telle que décrite dans le Rapport Fluet, est inexistante pour l'entrepreneur général qui compose avec les prix obtenus, qui seront nécessairement les plus bas possibles, et qui ne fait que repasser ces prix au donneur d'ouvrage, qui lui, a nécessairement un prix de réserve puisqu'il doit opérer à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire donnée. Si les prix obtenus dépassent celle-ci, il pourra réviser les plans et retourner en appel d'offres.*
- ✓ *'Certaines dispositions du Code visent à exclure une fraction importante de sous-traitants potentiels'. Le Code de soumissions est inclusif et non exclusif et les dispositions qu'il contient sont normales et légitimes pour la conduite ordonnée des affaires, comme nous le verrons dans le présent rapport. Par ailleurs, la présence des cautionnements de soumissions constitue une contrainte certes mais qui n'est pas suffisamment restrictive pour exclure du marché des soumissionnaires, même les petits, qui ont la capacité financière d'entreprendre les travaux pour lesquels ils déposent des prix. Par ailleurs, le droit au contrat au plus bas soumissionnaire conforme nécessite la présence des cautionnements.*
- ✓ *'Les principales dispositions du Code semblent avoir pour objectif de limiter la concurrence entre spécialisés dans les offres adressées aux entrepreneurs généraux'. Comme nous l'avons soulevé, le Code de soumissions vise au contraire à permettre l'entrée d'un maximum de participants, dont certains pourraient ne pas avoir accès au marché sans l'existence du BSDQ. D'ailleurs, avec le BSDQ, les entrepreneurs spécialisés doivent, au contraire, composer avec un contexte beaucoup plus concurrentiel que ce ne serait le cas autrement. Ils doivent livrer une concurrence agressive au niveau de leur prix pour accroître leurs chances d'obtention de contrat. Par contre, si les entrepreneurs généraux choisissent d'opter pour un mode d'appel d'offres sur invitation plutôt que de procéder par appels d'offres publics, c'est ce choix, plutôt que le Code de soumissions, qui est susceptible de limiter la concurrence.*

Rapport Fluet

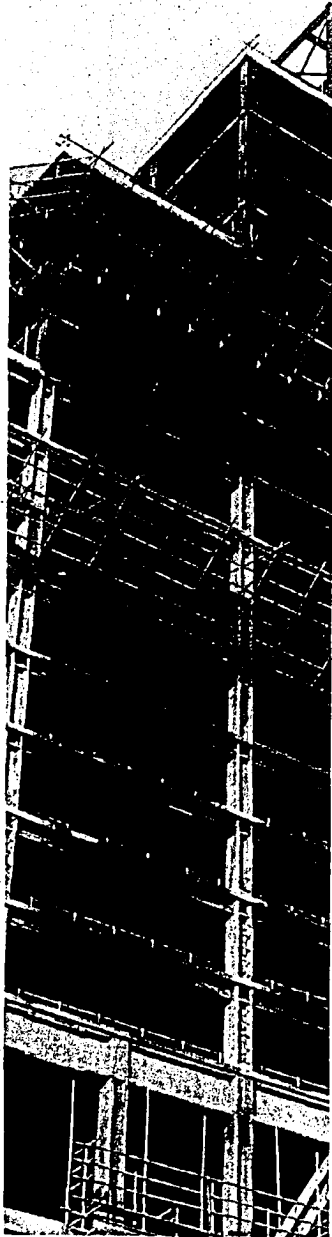


✓ *'Les prix des soumissions sont plus élevés que ce qui serait possible par ailleurs'*. Nous démontrons dans la présente analyse qu'au contraire, les dispositions du Code de soumissions permettent l'obtention des prix les plus faibles possibles. Le Rapport Fluet omet de prendre en considération tous les facteurs qui entrent dans la composition du prix d'une soumission, dont le niveau de risque et les éléments propres au marché du Québec. Les prix sont évidemment tributaires de la taille du marché. Le marché du Québec étant restreint, en particulier pour les projets d'envergure, les prix sont nécessairement plus élevés qu'ils ne le seraient dans un marché plus vaste, toutes choses égales par ailleurs. Les prix varient également en fonction des cycles économiques. En période de surchauffe, les soumissionnaires, opérant à pleine capacité, seront moins agressifs dans leur quête de contrats, de sorte que les prix proposés seront vraisemblablement plus élevés. Il s'agit là de problématiques normales de conjoncture et de marché, qui ne doivent pas être confondues avec la présence ou l'absence du BSDQ.

✓ *'En 1993, la CMEQ, la CMMTQ et l'ACQ s'entendaient pour modifier les règles du BSDQ de façon à rendre l'utilisation du bureau de dépôt quasi obligatoire pour près de quarante spécialités'*. L'assujettissement des spécialités architecturales se fait sur une base volontaire, d'abord régionalement et une fois les régions intégrées, l'assujettissement devient provincial.

✓ *'Le droit de retrait peut donner lieu à des abus'*. Les retraits ne sont pas monnaie courante dans le processus des soumissions et leur nombre a tendance à demeurer constant dans le temps. En 2002, il y a eu 341 retraits sur 48,744 soumissions reçues au BSDQ; soit 0,7 % seulement des soumissions reçues. Il s'agit donc d'un phénomène marginal et qui avantage souvent l'entrepreneur général qui peut préférer qu'un soumissionnaire ayant présenté une soumission erronée se retire plutôt que d'avoir à composer avec les risques qu'elle implique.

Rapport Fluet

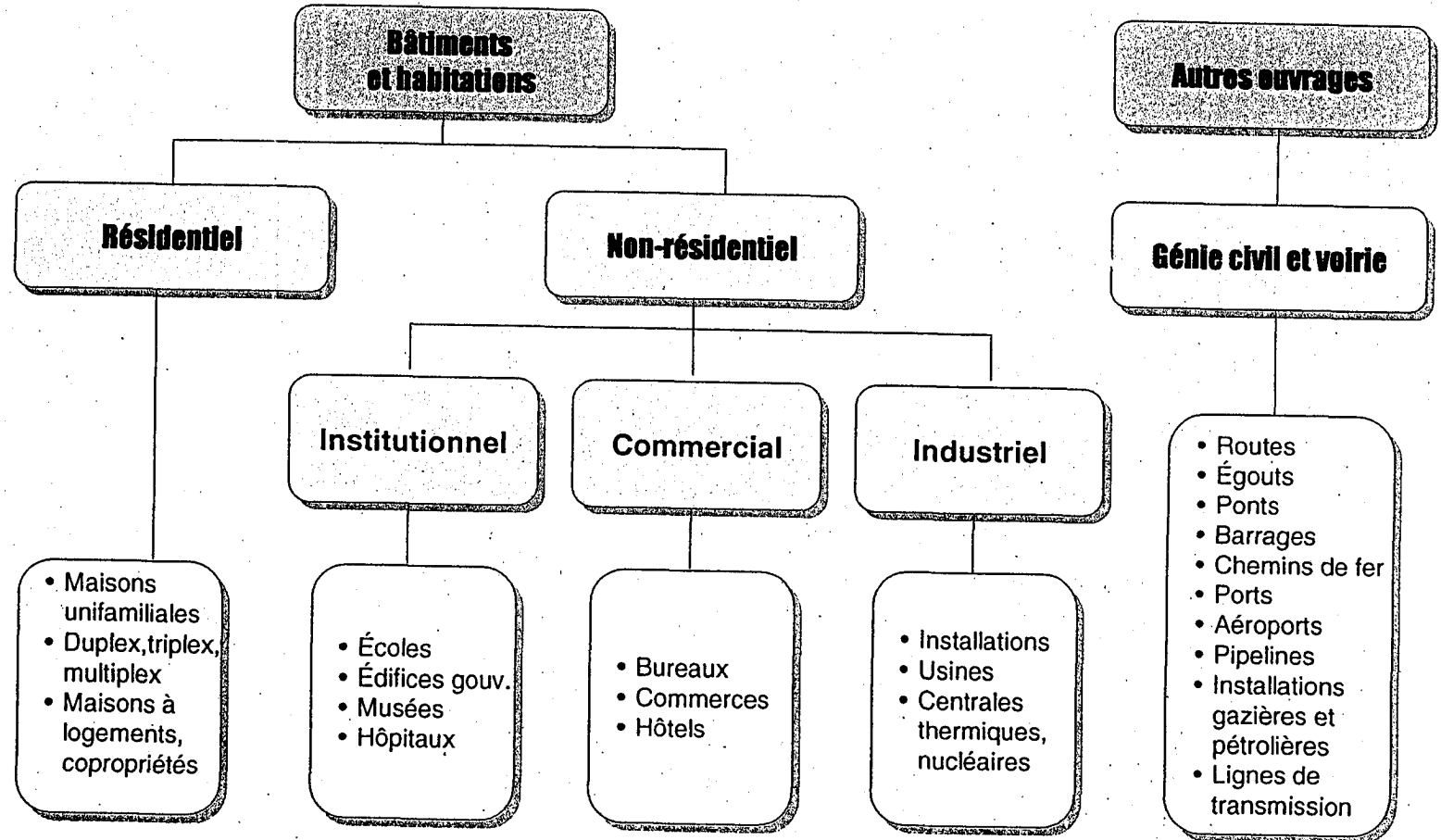


✓ *'Les entrepreneurs généraux ne peuvent contracter avec les sous-traitants non engagés au BSDQ sans s'exposer à payer l'amende à l'ACQ ou à des poursuites au civil, ce qui aurait pour effet de réduire la concurrence dans les offres de service adressées aux entrepreneurs généraux'. Sans le BSDQ, l'entrepreneur général pourrait octroyer un contrat à l'entrepreneur de son choix mais disposerait de peu d'offres concurrentielles et à terme, de prix pouvant inclure un coussin de négociation. Par ailleurs, à très court terme, encore lui faudrait-il trouver un entrepreneur spécialisé désireux d'effectuer les travaux au prix escompté. Tous les entrepreneurs intéressés et ayant les capacités pour participer au processus d'appel d'offres s'engagent au BSDQ parce que les conditions à remplir sont faciles à satisfaire. Il est raisonnable et acceptable de considérer qu'un entrepreneur général ne puisse accorder le contrat à un entrepreneur qui n'a pas fait l'effort de participer au processus d'appel d'offres, tout en se servant des prix des entrepreneurs qui y ont participé.*

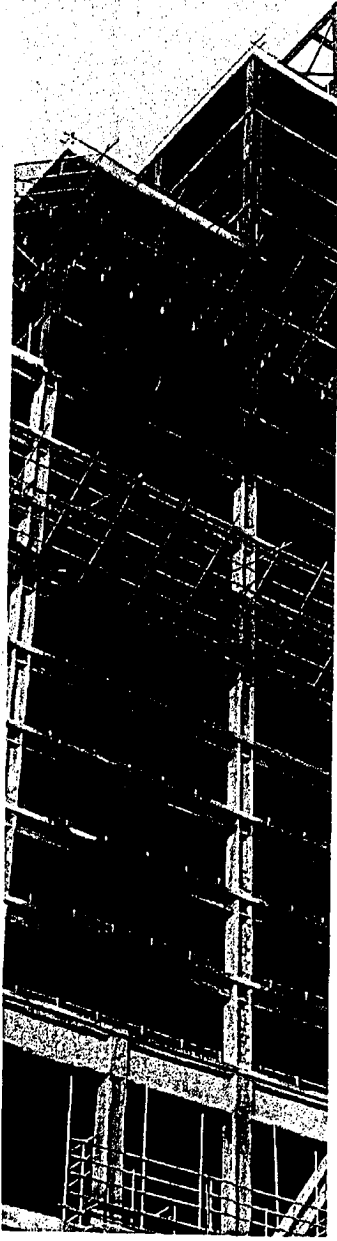
✓ *La majorité des entrepreneurs spécialisés oeuvrant dans les spécialités assujetties n'adhèrent pas au BSDQ, soit parce qu'ils ne le veulent pas ou qu'ils ne peuvent satisfaire certaines exigences telles les cautionnements'. La majorité des entrepreneurs dans le secteur de la construction du Québec forment des entreprises de très petites tailles qui ne participent pas à des processus de soumissions suite à des appels d'offres de telle sorte qu'ils n'adhèrent pas au Code. Nous réitérons ici que le cautionnement de soumission constitue une contrainte mineure, même pour les petits joueurs. Par ailleurs, il n'est applicable qu'à partir d'un certain montant qui touche environ 50 % des soumissions déposées au BSDQ.*

Survol de l'industrie de la construction

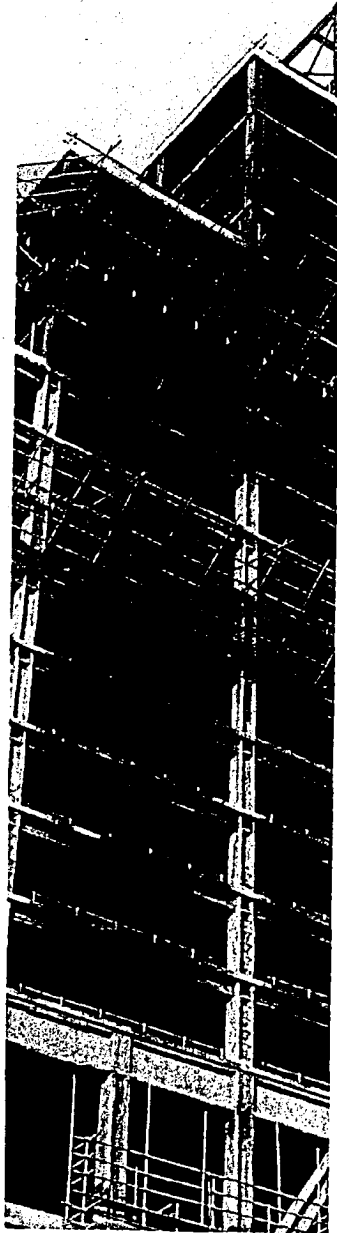
L'industrie de la construction du Québec comprend trois grands secteurs :



Source : Conseil de la science et de la technologie



Rapport Fluet



✓ Une proportion non négligeable de contrats entre les entrepreneurs généraux et spécialisés est conclue en contravention au Code du BSDQ, ce qui laisse présumer que ces contrats sont plus avantageux pour les parties puisqu'elles s'exposent à des sanctions en procédant de la sorte'. La proportion de contrats conclus hors du BSDQ n'est pas documentée mais, selon les informations que nous avons obtenues, elle est minime de même que le nombre de plaintes enregistrées à cet égard qui représentent moins de 1 % des soumissions déposées. À terme, ces ententes risquent de coûter plus cher que celles conclues selon les règles du Code, comme nous le démontrons dans notre analyse. Le Rapport Fluet omet de considérer que des contrats peuvent être conclus en dehors du BSDQ pour des raisons purement stratégiques, sans lien avec un désir de contourner le Code, ou encore parce qu'ils ne respectent pas les quatre conditions pour lesquelles le Code de soumissions s'applique. On pense par exemple à des projets qui ne permettent pas la présentation de soumissions comparables.

✓ 'Le Code vise avant tout les intérêts de certains entrepreneurs spécialisés'. Le Code de soumissions a été bâti par des associations qui représentent les intérêts à la fois des entrepreneurs généraux et spécialisés de toutes les tailles et selon les informations que nous avons recueillies, ceux-ci ont été appelés à se prononcer sur les dispositions du Code. Le BSDQ favorise l'entrée sur le marché des petits entrepreneurs spécialisés en leur permettant de déposer leur soumission dans un processus démocratique leur donnant un meilleur accès au marché. Le Code de soumissions a été bâti dans l'intérêt des propriétaires et il constitue un système qui contribue à la préservation de l'intérêt public.

✓ Enfin, le Rapport Fluet cerne mal la réalité de l'industrie de la construction du Québec. L'élimination du marchandage et de la succession d'offres et de contre-offres entre les entrepreneurs spécialisés et généraux est un objectif louable de même que celui d'introduire une saine concurrence et un traitement équitable de tous les participants au marché et le Code de soumissions a été introduit précisément à cette fin.

Survol de l'industrie de la construction

L'apport économique des travaux de construction est non négligeable, représentant 10 % du PIB...

■ Secteurs d'activité

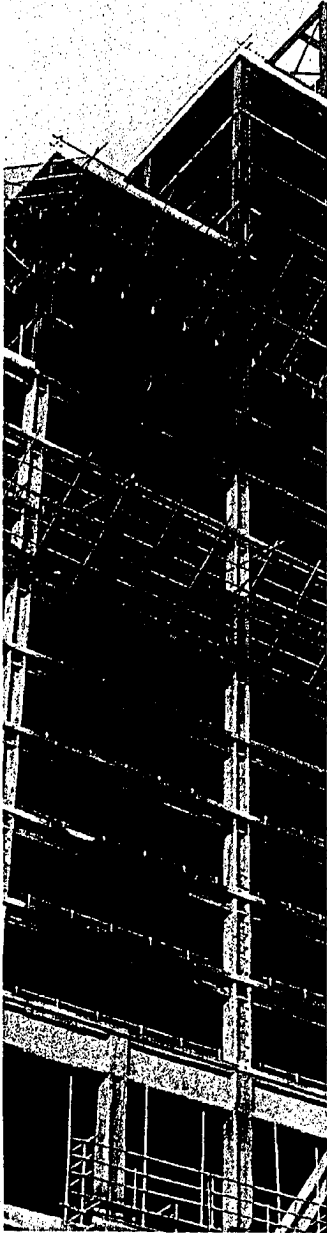
L'apport économique des travaux exécutés par les entrepreneurs en construction est d'une importance non négligeable, puisqu'il représente au-delà de 25 milliards de dollars d'investissements publics et privés, soit 10 % du PIB québécois.

Le secteur de la construction non-résidentielle accapare à lui seul plus de 66 % des activités de construction au Québec. Avec les secteurs du génie civil et de la voirie, ce pourcentage passe à 83 % du volume total, comme on le voit au Tableau ci-dessous. L'essentiel des activités du BSDQ concerne ces secteurs. Les règles du Code de soumissions s'appliquent à très peu de projets résidentiels; pas plus de 5 % des projets inscrits au bureau des soumissions proviennent de ce secteur en raison du fait que la majorité des projets résidentiels ne rencontrent pas les conditions d'application du Code de soumissions.

Répartition de l'activité de l'industrie de la construction par secteur en 2002

| | |
|------------------------------|--------------|
| Non-résidentiel | 66 % |
| Institutionnel et commercial | 52 % |
| Industriel | 14 % |
| Génie civil et voirie | 17 % |
| Résidentiel | 17 % |
| Total | 100 % |

Source : Commission de la construction du Québec



Survol de l'industrie de la construction

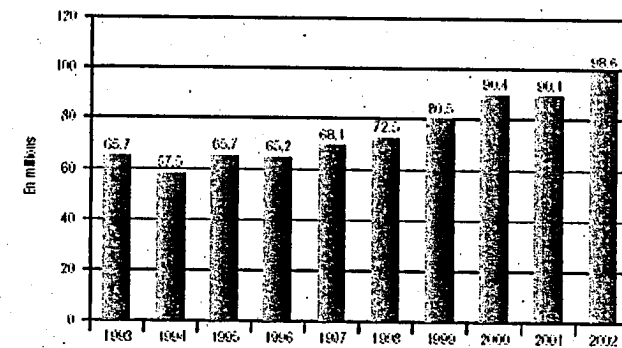
L'industrie de la construction au Québec comprend une multitude de très petites entreprises...

■ Conjoncture

Après la bulle immobilière de la fin des années 80, l'industrie de la construction au Québec a connu une période de vaches maigres au début de la dernière décennie. Par contre, elle s'est redressée au cours des récentes dernières années, comme on le voit au Graphique ci-contre, avec la relance de l'économie, de l'emploi et le maintien des taux d'intérêt à des niveaux faibles. Quoique les perspectives demeurent encore favorables dans le secteur résidentiel, les incertitudes sur la solidité de l'économie et les contraintes budgétaires de l'État québécois sont susceptibles de contribuer à modérer pour un certain temps les investissements dans le secteur non-résidentiel.

Le Québec dispose d'une main-d'œuvre expérimentée et productive, comme nous le verrons plus loin. Certes, la récente reprise des activités de la construction a accentué le problème de pénurie de main-d'œuvre qualifiée mais elle a, en revanche, contribué à attirer des jeunes dans les écoles de formation aux métiers de la construction et encouragé le ministère de l'Éducation à agir de concert avec les associations patronales et syndicales afin de former des programmes répondant aux besoins de l'industrie.

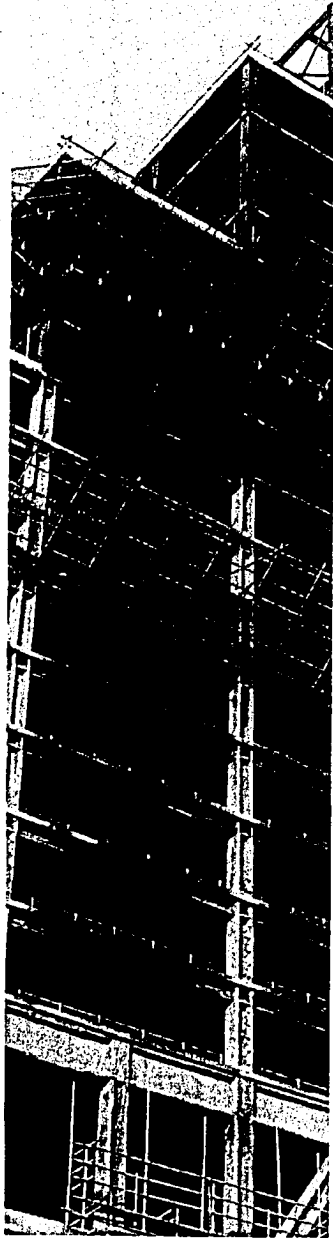
Heures travaillées dans la construction, 1993-2002



Source: CCQ

■ Structure de l'industrie

À l'instar de tous les pays industrialisés, l'industrie de la construction du Québec est essentiellement caractérisée par la présence d'une multitude de petites entreprises et d'un nombre très limité de grandes firmes. Comme on le constate au Tableau présenté à la page suivante, des 19,105 entreprises recensées en 2002, la grande majorité, soit 84 %, employait 5 salariés et moins alors que seulement 9 entreprises comptaient plus de 200 employés et 26 en comptaient plus de 100.



Survol de l'industrie de la construction

L'industrie de la construction au Québec comprend un nombre limité de grandes firmes...

Répartition des employeurs et des heures travaillées Selon le nombre moyen de salariés en 2002

| Nombre de Salariés ¹ | Nombre d'employeurs | Proportion | Heures travaillées ('000) | Proportion |
|---------------------------------|---------------------|------------|---------------------------|------------|
| 1 à 5 | 16 085 | 84,2 % | 26 995 | 27,4 % |
| 6 à 10 | 1 637 | 8,6 % | 15 509 | 15,7 % |
| 11 à 25 | 990 | 5,2 % | 22 190 | 22,5 % |
| 26 à 50 | 267 | 1,4 % | 14 192 | 14,4 % |
| 51 à 100 | 91 | 0,5 % | 9 112 | 9,2 % |
| 101 à 200 | 26 | 0,1 % | 5 559 | 5,6 % |
| 201 et plus | 9 | 0,0 % | 5 027 | 5,1 % |
| Total | 19 105 | 100,0 % | 98 584 | 100,0 % |

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

Source : Commission de la construction du Québec

Certaines de ces petites entreprises peuvent par contre générer des volumes d'affaires non négligeables. C'est le cas, par exemple, d'entrepreneurs généraux qui peuvent agir sur de grands projets avec un minimum de main-d'œuvre en s'associant à un grand nombre d'entrepreneurs spécialisés sous-traitants.

On compte en effet un bon nombre d'entrepreneurs spécialisés responsables de travaux de construction de nature spécifique, dont un grand nombre d'entrepreneurs autonomes et parmi eux, plusieurs qui n'ont peu ou pas d'aspiration à connaître une croissance marquée.

Survol de l'industrie de la construction

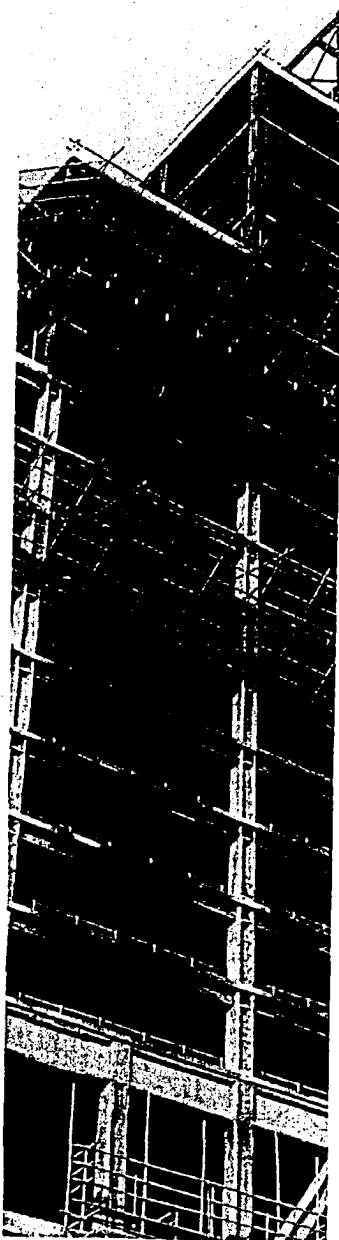
Les coûts de construction au Québec sont plus faibles que dans le reste du Canada...

L'État québécois est le principal demandeur de travaux, suivi des municipalités.

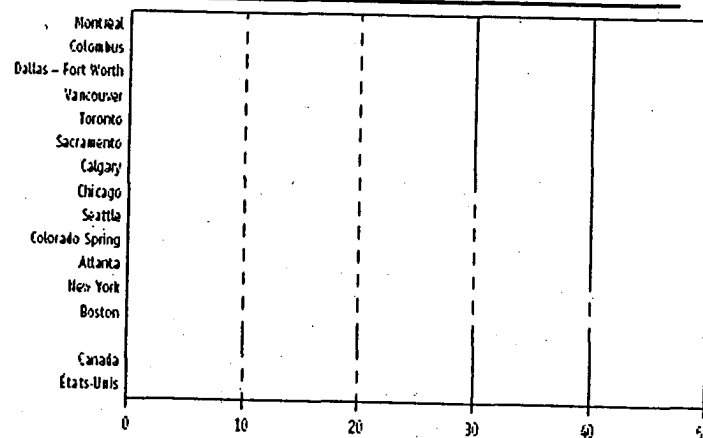
Cette particularité dans la structure fragmentée de l'industrie de la construction, mais qui n'est pas unique au Québec, entraîne un certain déséquilibre dans le rapport de force à la faveur des intervenants d'envergure qui sont mieux en mesure d'imposer leurs conditions de marché et de créer un nivellement des forces où leurs intérêts sont bien représentés.

■ Coûts de construction

Néanmoins, les coûts de construction au Québec et dans la région de Montréal, sont parmi les plus bas en Amérique du Nord comme en témoigne le Graphique ci-contre, et même par rapport à l'ensemble des pays industrialisés. De plus, les coûts de construction à Montréal sont dans les plus faibles par rapport au reste du Canada où l'industrie est moins structurée et moins réglementée.

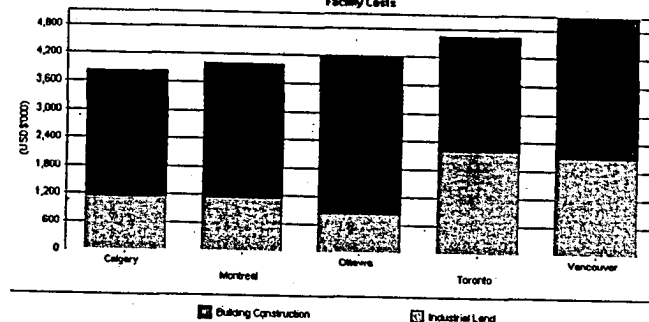


Coûts de construction, moyenne de 12 industries – en \$US le pied carré



Source: KPMG, Une comparaison des coûts des entreprises dans les grandes villes nord-américaines, 1999.

COMPETITIVE ALTERNATIVES.COM
Industry: Manufacturing Average; Operation: Average of 7 operations
Facility Costs



Source: KPMG, Comparing Business Costs in North America, Europe and Japan, 2004.

Historique

Le BSDQ a été créé pour régulariser et améliorer les procédures de dépôt de soumissions...

■ Création du BSDQ

Le Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) existe depuis 1967 sous sa forme provinciale. Il est issu d'une entente tripartite entre la Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ), la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ) et la Fédération de la construction du Québec devenue l'Association de la construction du Québec (ACQ)¹.

En 1964, le législateur a modifié les lois constitutives des deux parties fondatrices, la CMEQ et la CMMTQ, en leur octroyant le pouvoir de conclure une entente avec une chambre de construction ou un fiduciaire pour l'établissement d'un Bureau des soumissions déposées visant certaines catégories de travaux dans un territoire déterminé ainsi que le pouvoir d'autoriser le BSDQ à rendre les mêmes services à des personnes exerçant un autre métier, selon les conditions qu'elles spécifient².

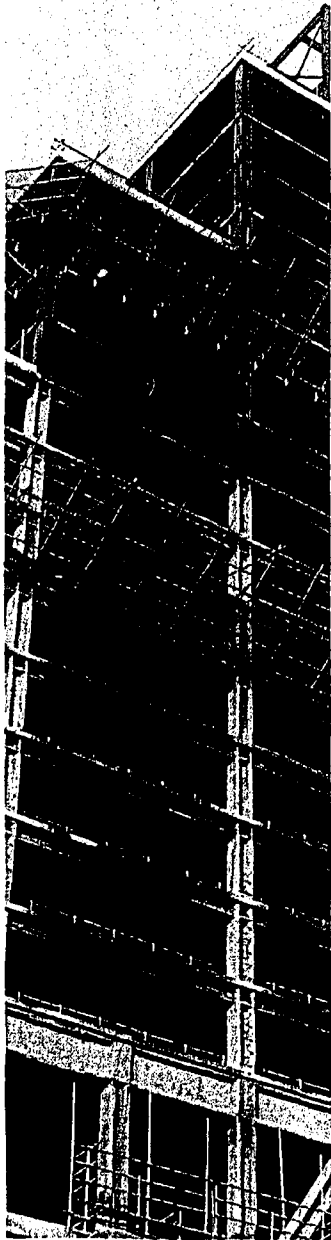
Une entente subséquente, signée en 1970, a permis d'établir des règles de soumissions s'appliquant à diverses catégories de travaux et d'intégrer le Bureau des soumissions déposées de Montréal, qui jusque-là était demeuré autonome.

1. L'ACQ constitue un important regroupement multisectoriel à adhésion volontaire qui représente des intérêts variés et possiblement divergents. Ses adhérents sont des entrepreneurs spécialisés dans une proportion de 70 % et des entrepreneurs généraux dans une proportion de 30 %. Ce rapport constitue une représentation adéquate des forces du marché où les entrepreneurs spécialisés sont en plus grand nombre.
2. Pour plus de détails, se référer aux articles 24 à 30 de la *Loi sur les maîtres électriciens* du Québec et aux articles 23 à 30 de la *Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie* du Québec.

■ Mission

Les buts de l'entente de 1970 établissant le BSDQ et édictant les règles de soumissions sont décrits comme suit :

- ✓ *Améliorer et régulariser les procédures de soumissions dans l'industrie de la construction ;*
- ✓ *Réglementer les appels de soumissions, le dépôt, l'ouverture, la compilation et la publication de ces dernières ;*
- ✓ *Assainir la concurrence entre les soumissionnaires, en prévoyant les manœuvres déloyales entre eux et à leur égard, et en les protégeant contre les fraudes et les préférences illicites ;*
- ✓ *Améliorer les services offerts au public.*



Historique

L'État a dicté les grands principes du Code de soumissions...

La création du BSDQ a ainsi permis de régulariser et d'améliorer les procédures de dépôt de soumissions par la mise en place d'un code de soumissions semblable à un code d'éthique conduisant à l'obtention de contrats de construction au terme d'un processus concurrentiel équitable et à l'avantage du propriétaire. Ce processus s'applique surtout aux secteurs de la construction industrielle, commerciale et institutionnelle.

Ce contrat privé a fait l'objet de plusieurs modifications jusqu'à la signature d'une entente pour l'établissement d'un nouveau Code de soumissions, entré en vigueur le 1er novembre 1993 et qui consacrait, notamment, le droit au contrat au plus bas soumissionnaire conforme cautionné.

Le BSDQ voit à l'application du Code de soumissions et à sa gestion de même qu'il permet aux entrepreneurs spécialisés de déposer leurs soumissions et aux entrepreneurs généraux de prendre possession des soumissions qui leur sont destinées lorsqu'ils ont signé l'engagement à se conformer aux dispositions du Code¹.

1. Il est à noter qu'environ 30 % des soumissions préparées sont acheminées directement au propriétaire. Les entrepreneurs spécialisés ont la responsabilité de déposer leurs soumissions au BSDQ mais le plus bas soumissionnaire n'a pas nécessairement droit au contrat puisque le donneur d'ouvrage (le propriétaire) n'est pas lié au Code de soumissions.
2. La *Loi sur les maîtres électriciens* et la *Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie* indiquent en effet qu'à compter de l'entrée en vigueur d'une entente établissant un bureau de soumissions déposées, les personnes visées par cette entente ne peuvent notamment : a) soumissionner de quelque manière pour l'exécution des travaux compris dans les catégories définies par une entente autrement que de la façon qu'elle prescrit ; b) contracter pour l'exécution de tels travaux autrement qu'aux prix et conditions de leur soumission déposée suivant cette entente ; c) accorder quelque réduction sur le prix de leur soumission ou verser quelque commission, ristourne, participation ou autre avantage ayant pour effet d'en réduire le prix véritable ; d) chercher à obtenir des renseignements sur une soumission avant qu'elle ne soit ouverte.

■ Statut légal

Le BSDQ agit à titre de mandataire des parties signataires à l'entente et n'a pas de statut légal particulier. Il s'agit donc d'une entente privée sans pouvoir législatif agissant à l'intérieur d'un système d'auto-discipline sous la surveillance de l'État. Il ne réglemente ni le marché, ni les prix mais fournit un cadre à une entente sur les façons de faire relatives aux dépôts de soumissions.

■ Rôle du gouvernement

Outre le fait d'avoir établi les pouvoirs et les devoirs de deux des trois parties fondatrices, donné les pouvoirs de création du Bureau de soumissions et dicté les grands principes du Code de soumissions², l'État n'intervient pas dans le système mais conserve un droit de regard en s'assurant que les principes de libre concurrence, de libre accès au marché, d'utilisation optimale des ressources au moindre coût et d'intérêt public soient respectés.

Historique

La forte mobilisation au sein de l'industrie québécoise de la construction a contribué à ouvrir la voie à la création d'un bureau de soumissions...

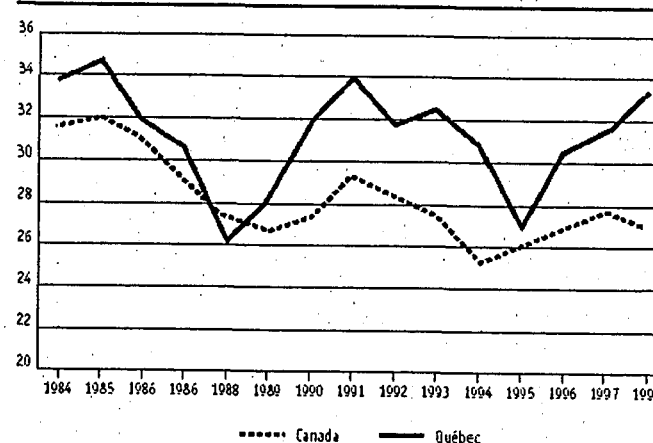
■ Situation particulière au Québec

Dès 1949 et 1950, tous les entrepreneurs plombiers et électriciens ont dû appartenir nécessairement à une corporation pour pouvoir entreprendre des travaux de plomberie et d'électricité sur le territoire québécois. En cela, le Québec se distinguait et se distingue toujours des autres provinces. Cet état de fait a sans doute mobilisé les entrepreneurs plombiers et les entrepreneurs électriciens et a certainement contribué à inciter les entrepreneurs oeuvrant dans d'autres spécialités à se regrouper eux-mêmes, entre autres, pour convenir d'un code de soumissions.

Il est à noter que le Québec se distingue aussi quant à l'obligation pour tout entrepreneur de détenir une licence et pour tous les salariés de détenir un certificat de compétence.

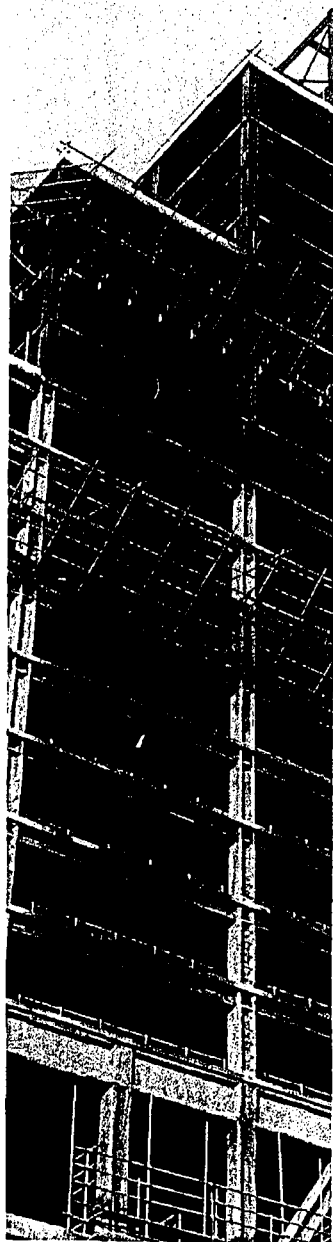
De plus, dès 1968, la Loi sur les relations de travail dans le secteur de la construction a été adoptée, ce qui a facilité la syndicalisation de l'ensemble des salariés du secteur de la construction et étendu à la grandeur du territoire québécois des règles uniformes.

Valeur ajoutée dans la construction par heure travaillée en dollars constants de 1992, Québec et Canada, 1984-1998 (\$)



Source : Conseil de la science et de la technologie – Tendances et défis dans le secteur du bâtiment

Il est à souligner qu'en dépit d'une structure réglementaire québécoise plus serrée que dans les autres provinces, la productivité du secteur québécois de la construction est supérieure à ce qu'elle est au Canada, comme en témoigne le Graphique présenté ci-contre; les coûts de construction y sont aussi plus faibles, comme nous l'avons vu précédemment.



Historique

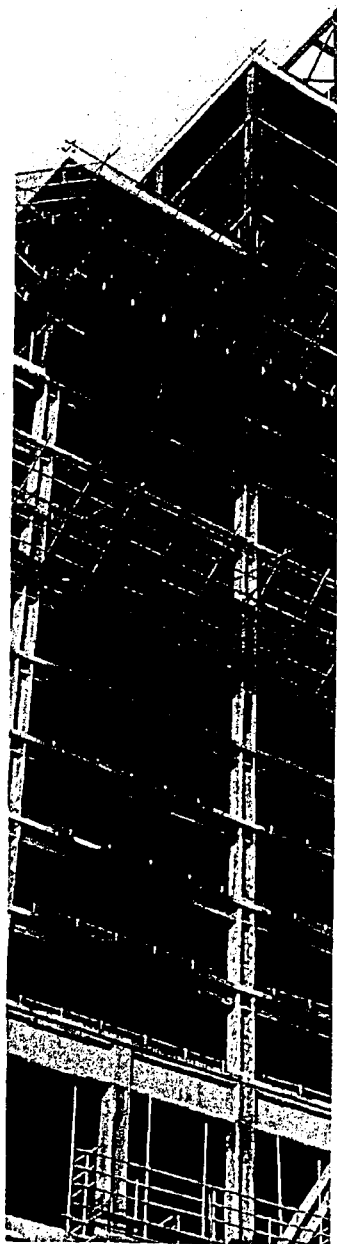
Les bureaux de soumissions sont plus marginaux dans les autres provinces en raison principalement d'une moins grande mobilisation des acteurs du secteur de la construction.

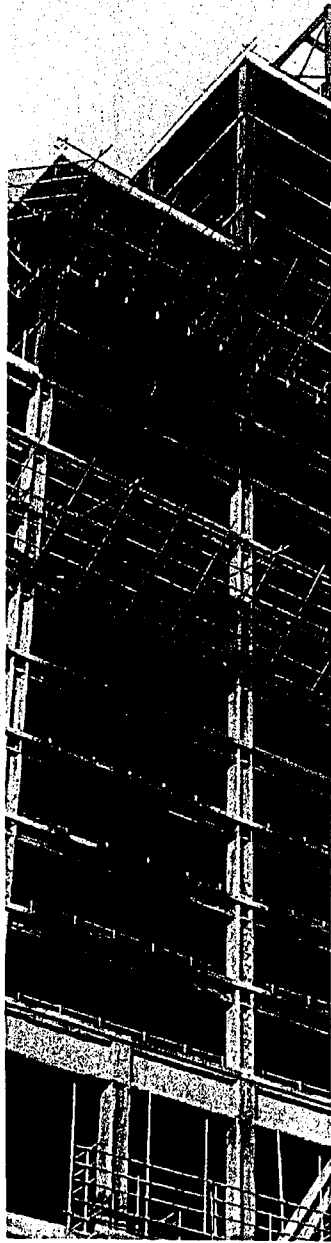
Le type de structure industrielle et le système de qualification que l'on retrouve au Québec et qui sont établis pour l'ensemble du territoire ne sont pas généralisés en Amérique du Nord où l'on retrouve davantage des structures établies par métier et par région. Celles-ci engendrent un certain morcellement des intervenants qui tend à réduire les possibilités de création d'ententes notamment sur des modes d'opération. Il existe bien quelques bureaux de soumissions dans les autres provinces mais ils sont plus marginaux et régionaux. En 2002, plus de 90 % des soumissions déposées au Canada par l'intermédiaire de bureaux de soumissions provenaient du Québec.

Le processus de soumission au Québec ressemble en général à celui des autres provinces. La différence principale concerne les soumissions des entrepreneurs spécialisés acheminées vers les entrepreneurs généraux pour lesquelles le Code de soumissions s'applique systématiquement au Québec si la spécialité est assujettie et que les quatre conditions d'application sont rencontrées, alors qu'il s'applique seulement à la demande du propriétaire, ce qu'il fait rarement, dans les autres provinces.

Normalement, il est plus aisé pour un agent économique propriétaire-client d'imposer des façons de faire en amont, c'est-à-dire de dicter les règles de conduite aux entrepreneurs généraux et spécialisés. Au Québec, cette relation a réussi à s'inverser de sorte que ce sont les fournisseurs qui ont proposé un modèle en aval.

Si ce système, qui existe depuis plus de trente ans, conduisait à des iniquités, à des abus ou était déraisonnable, il aurait été annulé par les tribunaux, qui ont eu à l'examiner à plusieurs reprises, alors que tel ne fut pas le cas, comme nous le verrons plus loin. Le législateur n'interviendra pas tant que l'utilisation optimale des ressources, la libre concurrence et l'intérêt public sont préservés.





BSDQ – Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec

Historique

Activités du BSDQ en 2002

| | | | |
|--|---------------|---|--------------|
| Nombre de projets inscrits | 5,511 | Pourcentage des soumissions reçues | 100 % |
| Destinés au propriétaire | 1,676 | Spécialités mécaniques | 36 % |
| Destinés aux entrepreneurs | 3,835 | Spécialités architecturales | 33 % |
| Pourcentage des projets inscrits | 100 % | Spécialités électriques | 31 % |
| Public et parapublic | 33 % | Nombre de retraits enregistrés | 341 |
| Scolaire et municipal | 32 % | En pourcentage des soumissions reçues | 0,7 % |
| Industriel et commercial | 30 % | | |
| Autre | 5 % | | |
| Nombre de soumissions reçues | 48,744 | | |
| Pourcentage des soumissions reçues | 100 % | | |
| Moins de 50,000 \$ | 44 % | | |
| 50,000 \$ - 99,999 \$ | 20 % | | |
| 100,000 \$ - 199,999 \$ | 16 % | | |
| 200,000 \$ et plus | 20 % | | |
| Plaintes formulées | 420 | | |
| Plaintes en pourcentage des soumissions reçues | 0,9 % | | |

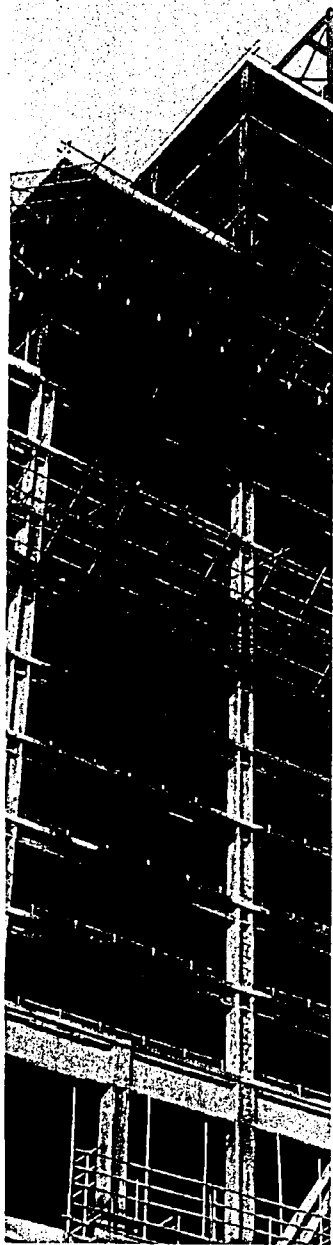
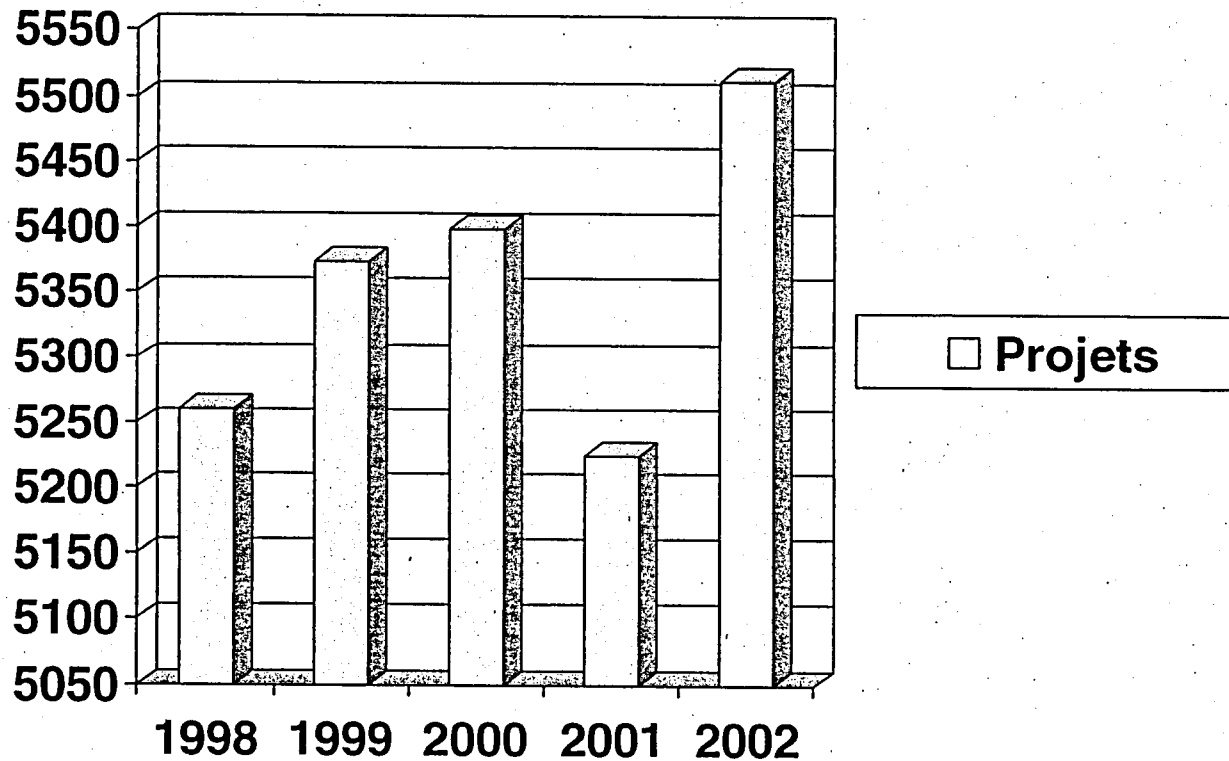
Source : BSDQ

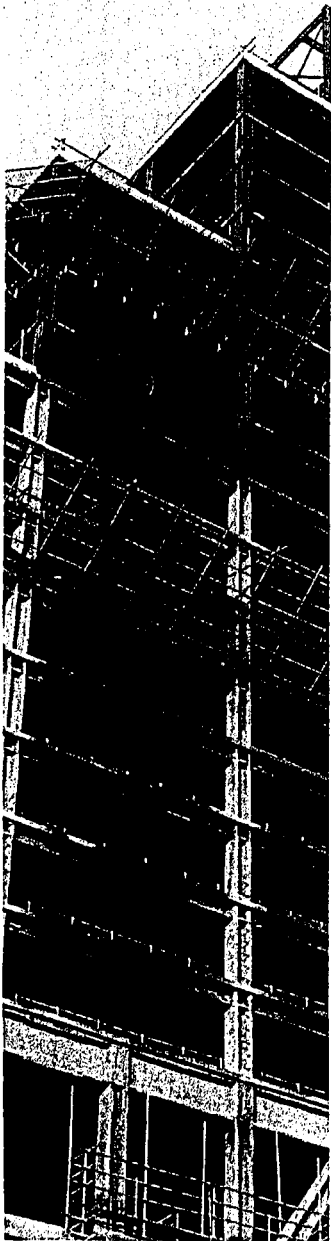


Historique

Le nombre de projets enregistrés au BSDQ s'est accru de 5,5 % en 2002 pour atteindre le niveau le plus élevé depuis cinq ans...

Évolution des projets enregistrés au BSDQ





Problématique – Déviation dans l'utilisation du Code

L'industrie de la construction nécessite un certain encadrement afin d'empêcher le marchandage et les négociations excessives...

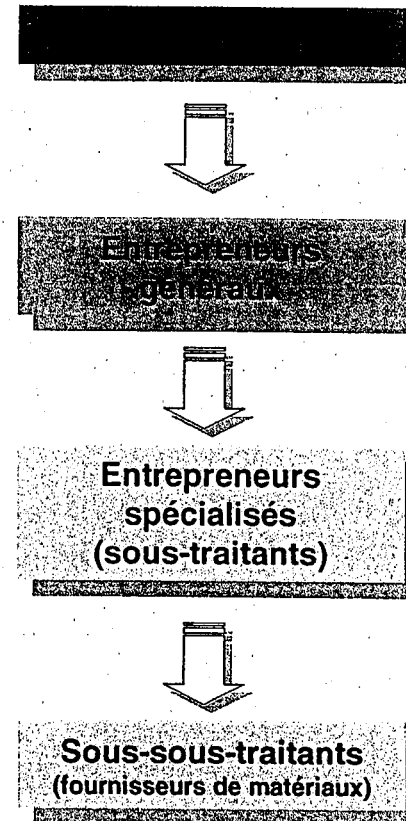
■ **Culture de l'industrie de la construction**

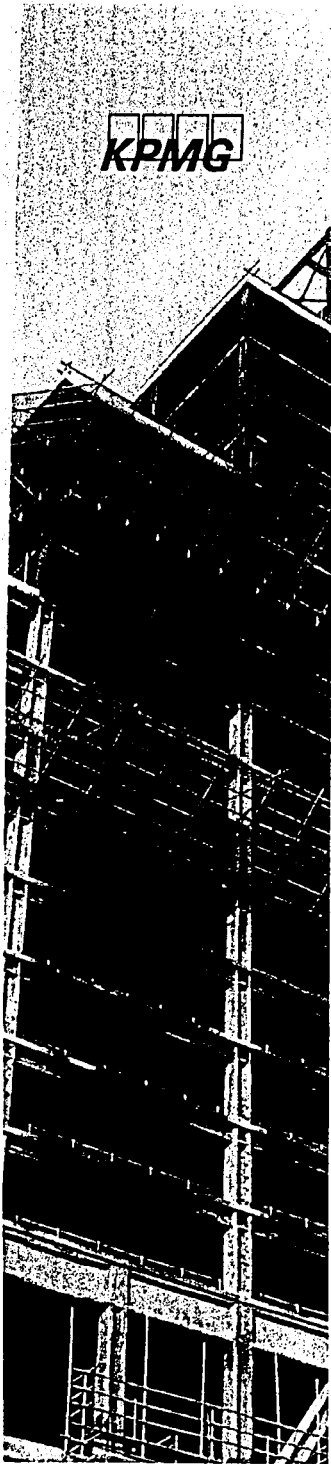
Dans l'industrie de la construction, que ce soit au Québec ou ailleurs, l'aspect relationnel des transactions constitue un élément non négligeable dans la conduite des affaires.

Le diagramme de droite est une illustration abrégée du mécanisme des interactions. Les rapports de force s'établissent des propriétaires vers les maillons les plus faibles de la chaîne : les sous-sous-traitants. À chaque échelon inférieur, les pressions ont tendance à s'accroître de sorte que l'industrie nécessite un certain encadrement afin d'empêcher le marchandage et les négociations excessives.

Il est bien entendu que les propriétaires subissent à leur tour des pressions de la part des locataires, des concurrents de taille importante, de la concurrence internationale et en bout de ligne des gouvernements. Un marché fortement concurrentiel aura tendance à exacerber les pressions ressenties à chaque niveau et à encourager ainsi l'adoption de mesures d'amélioration de productivité.

Rapports de force dans l'industrie





KPMG

BSDQ – Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec

Problématique – Déviation dans l'utilisation du Code

Ne pouvant négocier, l'entrepreneur général n'aura souvent pas l'impression d'obtenir les meilleurs prix même s'il les obtient...

Avec le Code de soumissions, la négociation après l'ouverture des soumissions est interdite donc l'entrepreneur général n'a pas l'opportunité de négocier le prix des soumissionnaires une fois les prix connus.

Dans un tel contexte, un entrepreneur général, n'ayant pas l'opportunité de négocier, se sentira à l'étroit, et ce, même s'il peut bénéficier d'un système lui permettant d'obtenir les prix les plus faibles sur le marché. Le Code leur permet en effet d'accéder aux meilleurs prix possibles parce que les sous-traitants ont une seule chance de soumettre un prix qui doit être le meilleur mais les entrepreneurs généraux peuvent ne pas en avoir l'impression, ayant perdu la mainmise sur les négociations.

Dans un marché comme le Québec où l'on retrouve quelques gros demandeurs dans une offre morcellée en un grand nombre de petits joueurs, les donneurs d'ordre et les entrepreneurs généraux détiennent les rennes du pouvoir et l'établissement du BSDQ a contribué à rééquilibrer ce rapport de force.

■ Exigences du Code de soumissions

Le Code de soumissions de 1970 à 1993 prévoyait l'engagement au respect de ses dispositions de manière permanente avec révocation pour chaque entrepreneur soumissionnaire et l'engagement par projet pour chaque entrepreneur général qui prenait possession des soumissions qui lui étaient destinées. Cet engagement individuel existe toujours, mais dans une forme différente, comme nous le verrons plus loin. L'entrepreneur spécialisé s'engageait à ne contracter avec un entrepreneur général qu'aux prix et conditions de la soumission qu'il avait déposée et à n'accorder aucun avantage ayant pour effet d'en réduire le véritable prix. De son côté, l'entrepreneur général s'engageait à n'adjuger le contrat qu'à un soumissionnaire s'étant conformé au Code de soumissions. L'engagement de l'entrepreneur général était renouvelable à chaque prise d'enveloppes.

Pour assurer leur compétitivité, les entrepreneurs généraux établissaient leur propre soumission au maître d'oeuvre en fonction du meilleur prix reçu de sorte que la majorité des contrats était octroyée au plus bas soumissionnaire bien que celui-ci n'avait pas de droit établi au contrat pour cette raison.

Problématique – Déviation dans l'utilisation du Code

Le Rapport Fluet fait la promotion du marchandage après le dépôt des soumissions...

■ Négociations avec les entrepreneurs spécialisés

Au fil du temps, les négociations de prix en violation du Code sont devenues de plus en plus fréquentes. Le plus bas soumissionnaire devait souvent réduire son prix pour obtenir le contrat devant la menace de l'entrepreneur général d'octroyer le contrat à un autre soumissionnaire qui accepte de diminuer la valeur de sa soumission. L'entrepreneur général pouvait également choisir un soumissionnaire donné, qu'il connaissait vraisemblablement, et l'amener à diminuer son prix à un niveau inférieur à celui du plus bas soumissionnaire conforme, tel qu'illustré dans le schéma de la page 26. Ainsi, le plus bas prix conforme ne donnait qu'un droit de parole.

Le processus de la préparation d'une soumission en étant un coûteux, le soumissionnaire se sentait frustré d'avoir investi temps et argent, d'être celui qui avait fourni le plus bas prix et de ne pas avoir eu le contrat pour diverses raisons.

Les entrepreneurs généraux tiraient doublement profit d'un système qui leur permettait d'une part, de maximiser le nombre de soumissions leur étant destinées, minimisant ainsi leur propre prix et d'autre part, d'obtenir des escomptes possiblement supérieurs aux rabais prospectifs qu'ils avaient déjà intégrés dans leur soumission au propriétaire, gonflant de ce fait directement leur marge de profit (voir schéma, page 26).

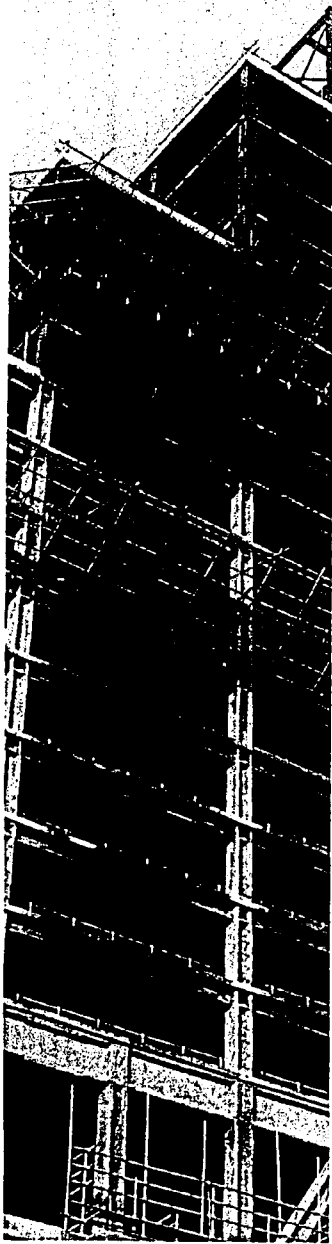
Le prix plancher de l'entrepreneur ou le prix que le Rapport Fluet qualifie de prix de réserve, correspond au prix que pouvaient obtenir les entrepreneurs généraux en profitant du système, d'une part, et en obtenant des escomptes, d'autre part. D'ailleurs, selon nous, l'hypothèse illustrée au schéma de la page 26 correspond à ce prix plancher ou ce prix de réserve 'virtuel' de l'entrepreneur général dont traite le Rapport Fluet et qui est obtenu à l'aide du Code mais sans toutefois que ses règles soient respectées. Le prix de réserve du Rapport Fluet représente le prix final que peut obtenir l'entrepreneur général, moins l'escompte. Cet escompte est toujours estimé à un prix inférieur à celui du plus bas soumissionnaire, une fois que ce dernier est divulgué. Le Rapport Fluet fait donc la promotion du marchandage après le dépôt des soumissions.

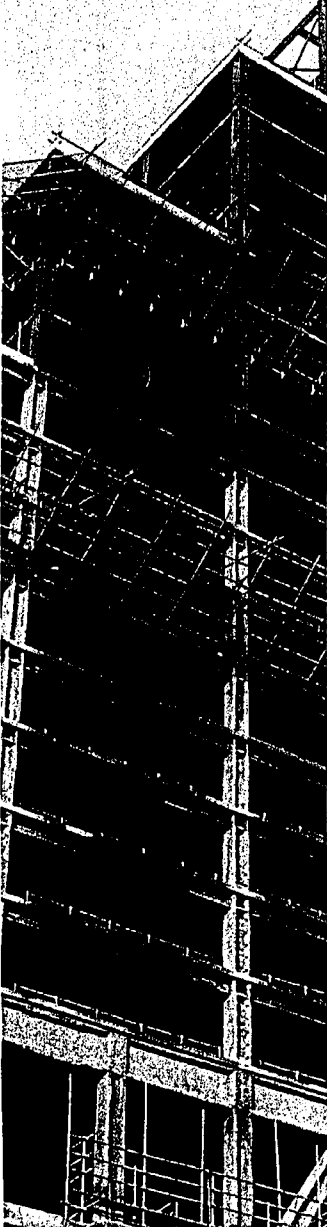
Parfois, la survie des entrepreneurs spécialisés était ainsi mise en péril et ils devaient user de stratégie afin de réduire le coût des travaux effectués. Ils devaient respecter les standards de construction établis mais la qualité des travaux pouvait en souffrir.

Problématique – Déviation dans l'utilisation du Code

Avant la réforme du Code de 1997, les soumissionnaires incluaient un coussin de négociation dans leurs prix déposés...

Les soumissionnaires étaient incités à ne pas dévoiler leur meilleur prix, sachant que celui-ci allait possiblement être divulgué à leurs concurrents et faire l'objet de négociations. Ils se prémunissaient en prévoyant un coussin, une marge de négociation. Ils se déplaçaient ainsi tous à la hausse sur l'échelle de prix (schéma). La sous-enchère provoquait paradoxalement la majoration des prix déposés.





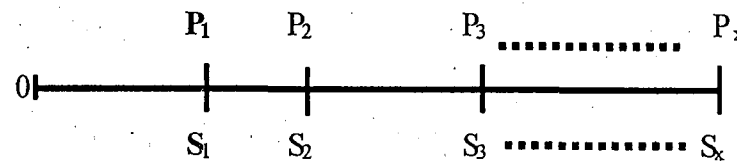
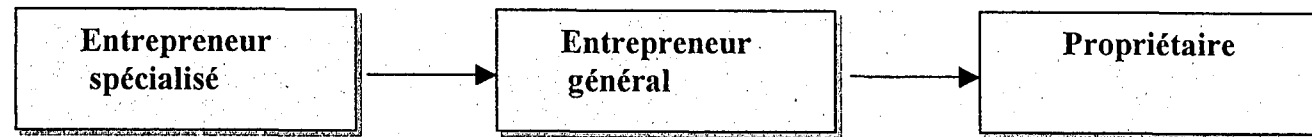
BSDQ – Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec

Problématique – Déviation dans l'utilisation du Code

Mécanisme de transmission des prix avant la réforme du Code de soumissions

Objectifs du Code de soumissions

Observations : Le schéma ci-contre illustre le mécanisme de transmission des prix avant la réforme du Code. Selon les vœux du Code, le contrat était octroyé au plus bas soumissionnaire conforme, soit S_1 , qui avait déposé le prix le plus faible P_1 . L'entrepreneur général se servait de ce prix obtenu pour établir sa propre soumission au propriétaire qu'il chiffrait à P_1 en ajoutant une marge de profit.



$$P_G = P_1 + \Pi$$

où

P_G = Prix déposé par l'entrepreneur général

Π = marge de profit

où,
 P = prix déposé
 S = Soumissionnaire

Problématique – Déviation dans l'utilisation du Code

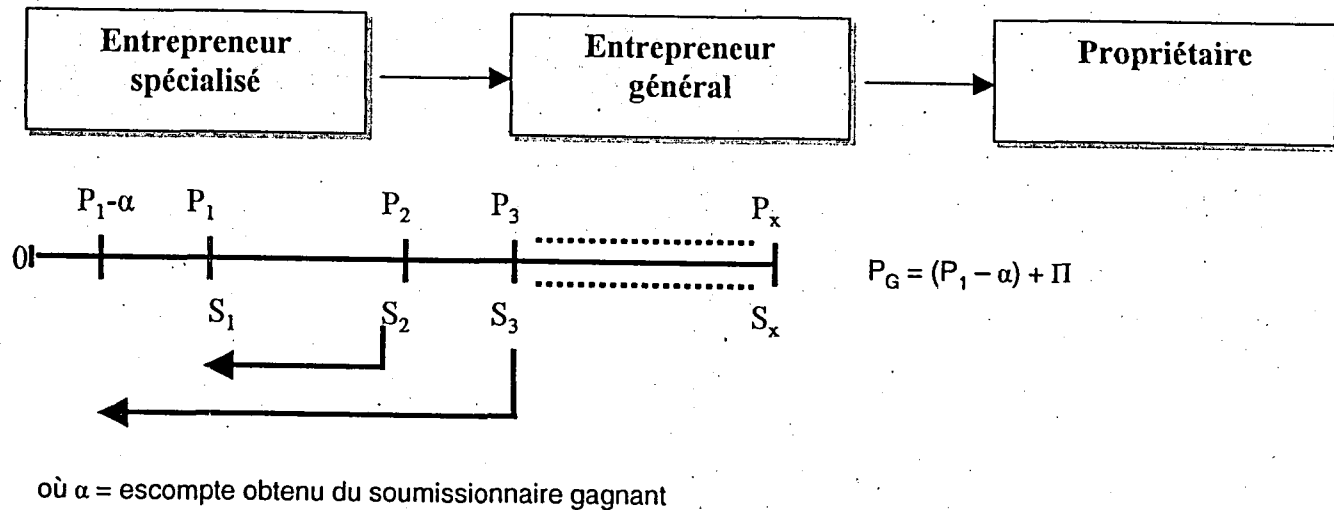
Mécanisme de transmission des prix avant la réforme du Code de soumissions

Usage dévié du Code de soumissions

Observations : Une fois les prix déposés à l'entrepreneur général, les soumissionnaires pouvaient se voir inciter à réduire leur prix. L'entrepreneur général pouvait à la limite octroyer le contrat au 3e plus bas soumissionnaire (S_3) si ce dernier acceptait de réduire son prix en bas de celui du plus bas soumissionnaire (S_1) de sorte que le prix final obtenu était P_1 moins un escompte α . L'entrepreneur général se servait de ce prix obtenu pour établir sa propre soumission au propriétaire qu'il chiffrait à $(P_1 - \alpha)$ en ajoutant une marge de profit.

Scénario 1 – Hypothèse : L'entrepreneur général a fourni au propriétaire une évaluation prospective de son prix escompté, c'est-à-dire que les escomptes anticipés sont repassés en totalité au donneur d'ouvrage.

Effet immédiat



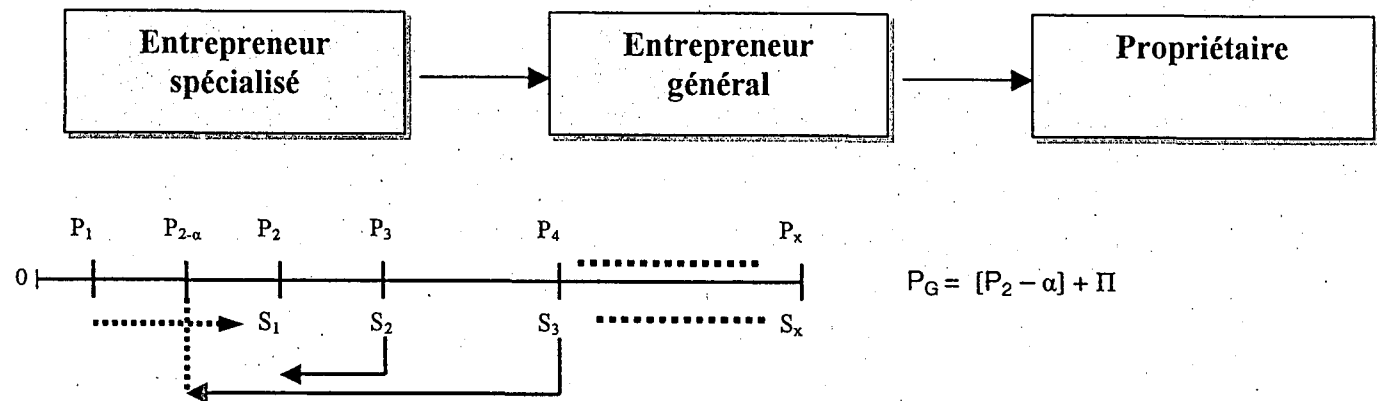
Problématique – Déviation dans l'utilisation du Code

Mécanisme de transmission des prix avant la réforme du Code de soumissions

Usage dévié du Code de soumissions

Observations : Si dans l'immédial, l'entrepreneur général a réussi à obtenir un escompte sur le prix le plus bas, à court et moyen terme, tous les soumissionnaires vont se déplacer vers la droite sur l'échelle de prix de manière à se doter d'un coussin de négociation. Ainsi, le prix déposé par le soumissionnaire S_1 sera P_2 plutôt que P_1 antérieurement et ainsi de suite. L'entrepreneur général obtiendra encore son escompte α mais à partir d'un prix plus élevé (P_2). Le propriétaire payera aussi un prix plus élevé $P_2 - \alpha + \Pi > P_1 - \alpha + \Pi$.

Effet à court et moyen terme



Conséquence : Déplacement vers la droite sur l'échelle de prix de tous les soumissionnaires avec $[P_2 - \alpha] > [P_1 - \alpha]$, ce qui entraîne des prix plus élevés pour le propriétaire.

Problématique – Déviation dans l'utilisation du Code

Mécanisme de transmission des prix avant la réforme du Code de soumissions:

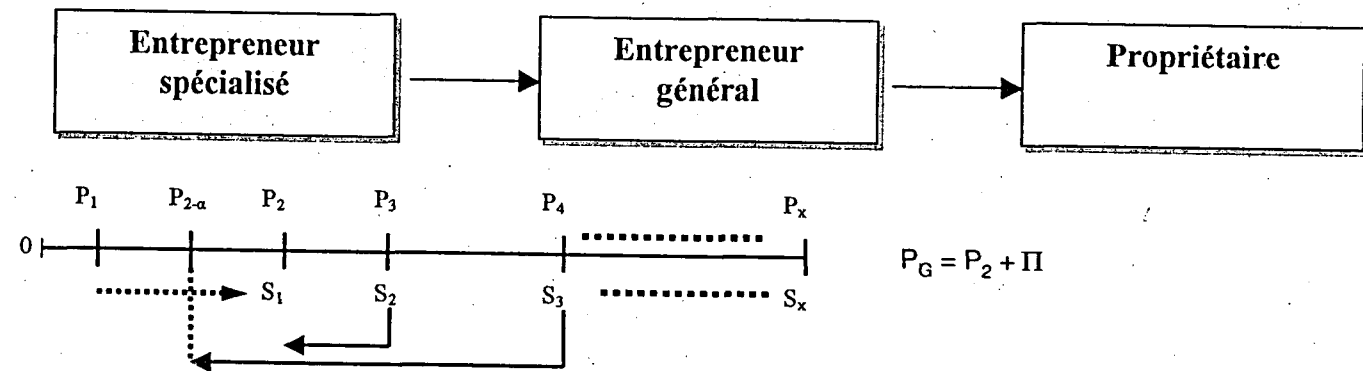
Usage dévié du Code de soumissions

Observations : Dans le scénario ci-dessous, les escomptes obtenus des négociations avec les entrepreneurs spécialisés ne sont pas repassés au donneur d'ouvrage qui paie $P_2 + \Pi$.

Scénario 2 - Hypothèse :

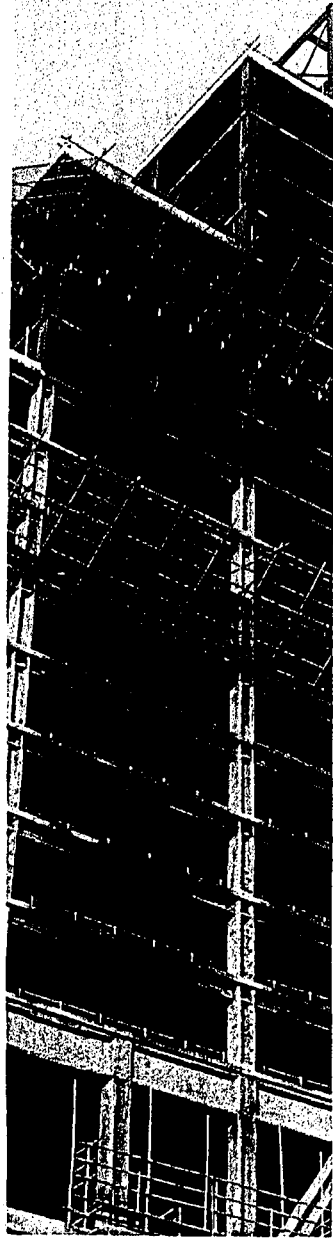
L'entrepreneur général a produit une évaluation essentiellement contemporaine de son prix au donneur d'ordre

Effet à court et moyen terme



Conséquence : Le propriétaire ne profite pas de l'escompte obtenu par l'entrepreneur général avec $P_2 > [P_2 - \alpha]$ et la marge de l'entrepreneur général est gonflée par α .

Note : Il est à noter que l'entrepreneur général n'a pas de prix de réserve; il ne fait que repasser les prix obtenus au propriétaire. Cette notion de prix de réserve n'existe que pour le donneur d'ouvrage qui dispose d'une enveloppe budgétaire. En réalité, les entrepreneurs généraux se soucient relativement peu du niveau général des prix des soumissions reçues car tous les entrepreneurs généraux en concurrence vont devoir composer essentiellement avec les mêmes niveaux de prix. L'entrepreneur général veut simplement avoir le meilleur prix et se démarquer de la concurrence soit par son efficacité ou sa capacité à exécuter les travaux plus rapidement que le délai établi soit par le pourcentage de travaux qu'il peut réaliser lui-même.



Problématique – Besoins de réforme du système

Le Code de soumissions ne remplissait plus sa mission et devait être révisé...

Ainsi, le Code de soumissions ne remplissait plus sa mission. Les entrepreneurs spécialisés de même que certains entrepreneurs généraux souhaitaient voir des améliorations au processus des soumissions en reconnaissance du temps, de l'énergie, du sérieux et surtout de l'argent que la préparation de ces dernières exige. Insatisfaits, ils ont demandé une réforme et un resserrement du Code de soumissions.

Les entrepreneurs généraux, dont la plupart était membre d'associations affiliées à l'ACQ, ont pu participer aux discussions et prendre part activement aux décisions relatives au Code de soumissions¹.

Ainsi, l'entente ayant donné lieu au Code est issue de la volonté de la CMEQ, de la CMMTQ mais également de l'ACQ qui représente les entrepreneurs en construction, dont les entrepreneurs généraux.

■ Discussions avec les intervenants

Le contrat collectif a ainsi été renégocié par les représentants des entrepreneurs spécialisés et généraux, c'est-à-dire par les trois parties fondatrices qui représentaient les intérêts de ces deux groupes. Les discussions qui ont menées à la réforme du Code se sont étalées sur plusieurs années et les entrepreneurs ont été convoqués à de multiples rencontres et consultations sous forme de comités, réunions, exposés, sondages etc. au sein de l'ACQ, de la CMEQ et de la CMMTQ.

1. Bien que les entrepreneurs généraux soient moins nombreux que les entrepreneurs spécialisés au sein de l'ACQ, le fait qu'ils gèrent des volumes d'affaires importants au sein de l'industrie leur confère un certain pouvoir et poids au sein de l'association.

Problématique – Réforme du Code de 1993

Le droit au contrat au plus bas soumissionnaire conforme a été introduit avec la réforme de 1993...

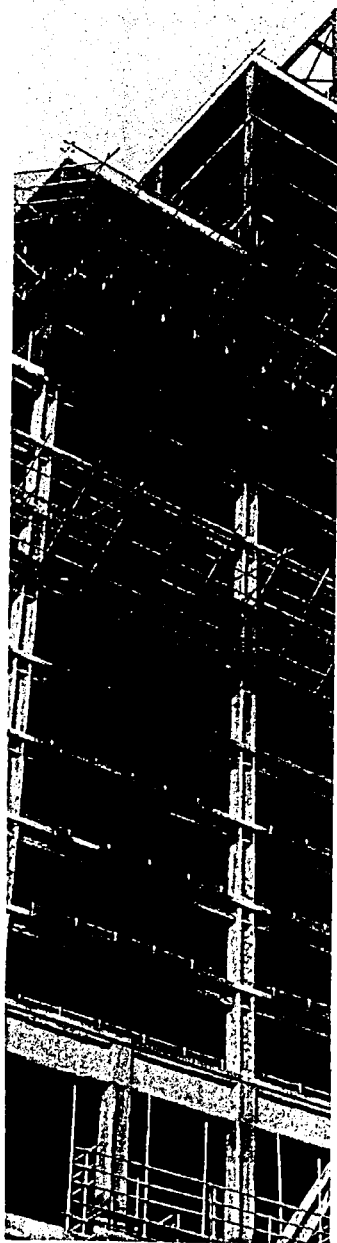
Les buts de l'entente et du Code de 1993 sont énoncés dans les termes suivants :

- *Faire en sorte que la personne qui reçoit des soumissions puisse les comparer entre elles :*
- *Assainir la concurrence en assurant la personne qui reçoit des soumissions que les différents soumissionnaires ont fait un effort sérieux pour fournir leur meilleur prix dès le dépôt de leur soumission ;*
- *Déterminer des règles de soumissions communes à tout appel d'offres de façon à améliorer les services offerts au public, aux personnes qui demandent des soumissions et aux entrepreneurs qui soumissionnent ou qui reçoivent des soumissions ;*
- *Permettre au public et particulièrement au maître de l'ouvrage de bénéficier des bienfaits d'une saine concurrence et à les protéger contre des abus dans le processus de soumission et d'attribution de contrats.*

■ Plus bas soumissionnaire conforme

Une des règles introduites dans le nouveau Code consiste en l'obligation d'accorder le droit au plus bas soumissionnaire conforme cautionné quant à une spécialité assujettie dont l'entrepreneur général a pris possession de la soumission et sous réserve de quelques exceptions.

Le système oblige les entrepreneurs spécialisés à chiffrer leur soumission au plus bas prix possible et leur interdit d'en modifier le prix par la suite. L'entrepreneur, sachant qu'il n'aura pas une deuxième chance établit sa soumission au prix le plus bas possible afin de maximiser sa probabilité d'être l'adjudicataire. La réserve que le sous-traitant prévoyait devoir négocier a ainsi été évacuée.



Problématique – Réforme du Code de 1993

Le droit au contrat au plus bas soumissionnaire conforme a nécessité l'introduction des cautionnements...

Cette règle est celle choisie par les autorités gouvernementales et imposée à tous les donneurs d'ordre publics, aux municipalités, aux commissions scolaires etc. C'est la seule règle permettant d'empêcher les négociations post adjudication contrairement au critère de l'offre la plus avantageuse qui est susceptible d'encourager la négociation d'escomptes.

■ Cautionnements

Un cautionnement et une lettre d'intention ou une garantie de soumission doivent nécessairement accompagner une soumission visant l'une ou l'autre des spécialités assujetties lorsque le prix de cette soumission est de cinquante mille dollars (50,000 \$) ou plus¹.

Si le soumissionnaire le préfère, il peut, au lieu et place d'un cautionnement de soumission et de la lettre d'intention, fournir un chèque visé ou une traite bancaire à titre de garantie de soumission, à moins d'indication écrite contraire dans les documents de soumissions.

Cette disposition a été introduite dans le Code de 1993 à la demande des entrepreneurs généraux afin de compenser les risques liés au droit au contrat du plus bas soumissionnaire conforme. Sans la présence des cautionnements, la demande d'endossement d'un risque accru pour les généraux aurait été déraisonnable.

Le cautionnement de soumission et la lettre d'intention constituent une certaine garantie financière protégeant les entrepreneurs généraux contre l'insolvabilité des soumissionnaires à leur bénéfice exclusif. Ils sont indissociables du critère du plus bas prix conforme.

Lors de l'octroi du contrat, l'entrepreneur destinataire adjudicataire peut exiger un cautionnement d'exécution au soumissionnaire retenu.

Il est à souligner que, compte tenu du fait que les cautionnements de soumissions sont facultatifs pour les soumissions de moins de 50,000 \$, le plus bas soumissionnaire conforme n'a pas de droit établi au contrat même s'il peut se voir accorder celui-ci. Par contre, le soumissionnaire dont le prix dépasse celui du plus bas soumissionnaire conforme cautionné, lui, ne peut se voir accorder le contrat.

1. Le cautionnement de soumission, représentant 10 % du prix de la soumission, garantit à l'entrepreneur général que le sous-traitant signera le contrat aux conditions indiquées à défaut de quoi l'entrepreneur spécialisé ou sa caution lui versera jusqu'à 10 % de la valeur de la soumission. La lettre d'intention, elle, désigne l'engagement de la compagnie de cautionnement à émettre une caution d'exécution et une caution pour le paiement de la main-d'œuvre, des matériaux et services. Cette caution d'exécution représente 50 % du prix du contrat si l'entrepreneur général l'exige à l'octroi du contrat.

Problématique – Réforme du Code de 1993

L'engagement permanent mais révocable des entrepreneurs généraux a été introduit avec la réforme de 1993...

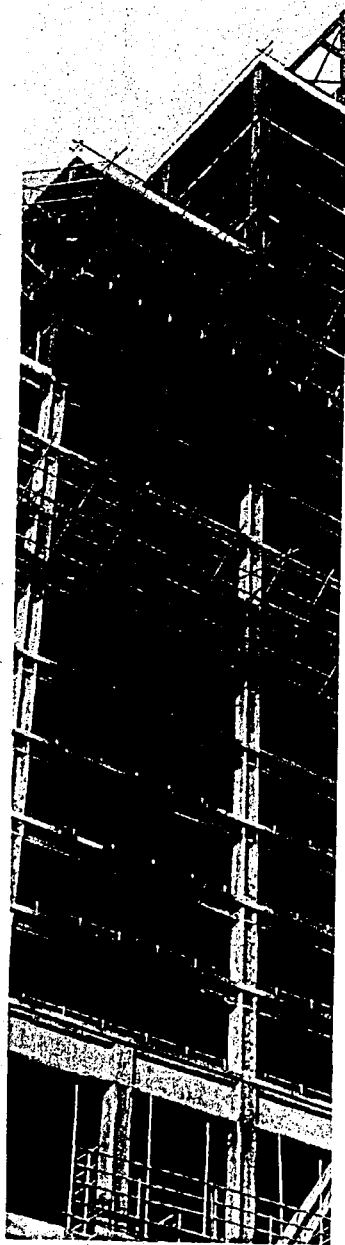
■ Engagement permanent

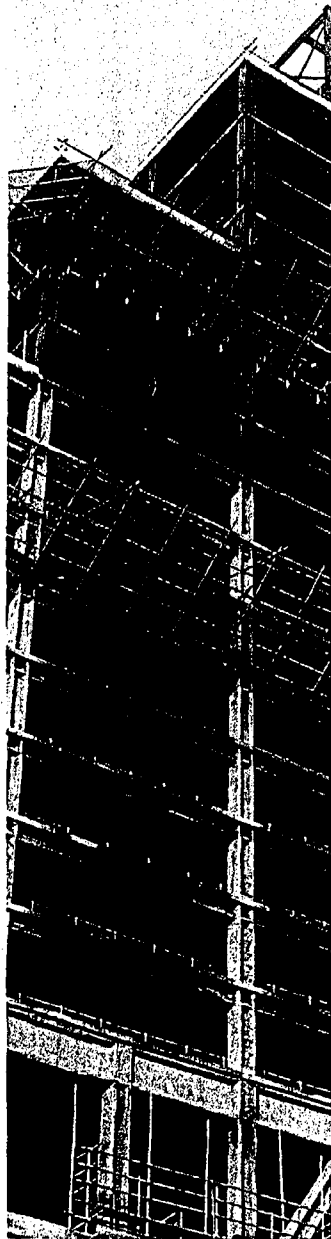
L'engagement permanent des entrepreneurs généraux compte parmi les amendements principaux apportés au Code de 1993; l'engagement permanent remplace l'engagement par projet qui, à l'instar de l'engagement des entrepreneurs spécialisés demeure en vigueur jusqu'à sa révocation.

■ Assujettissement des spécialités

L'assujettissement des spécialités architecturales, auxquelles les règles du Code de soumissions vont s'appliquer, se fait sur une base volontaire, d'abord régionalement et une fois l'ensemble des régions intégrées, l'assujettissement devient provincial. Pour les spécialités autres que l'électricité, la plomberie et le chauffage, le recours au BSDQ est facultatif parce que l'ACQ n'a pas de pouvoir réglementaire à cet égard.

Néanmoins, l'adhésion des entrepreneurs généraux au système fait en sorte qu'il est à l'avantage de l'entrepreneur spécialisé qui veut acheminer ses soumissions à l'entrepreneur général de faire assujettir sa spécialité et d'adhérer au système afin d'augmenter son potentiel de volume d'affaires. Par contre, l'engagement permanent des entrepreneurs généraux plutôt que lors de la prise d'enveloppes n'a pas modifié en soi l'assujettissement des spécialités car la plupart des résolutions d'assujettissement ont été passées dans les années 70 et 80. Les entrepreneurs désirant que leur spécialité ne soit plus assujettie par le Code de soumissions n'auraient qu'à demander de passer au vote pour le faire.





Problématique – Contestations du Code de 1993

La réforme du Code de 1993 a permis à certains entrepreneurs spécialisés de prendre de l'expansion...

■ **Donneurs d'ouvrage**

Les règles du BSDQ ne s'appliquent pas pour les soumissions des entrepreneurs généraux aux propriétaires; le maître de l'ouvrage pourrait néanmoins décider d'appliquer des règles similaires à celles prévues au Code de soumissions.

Pour les projets du secteur public, le donneur d'ouvrage doit cependant respecter la règle établie du plus bas soumissionnaire en appels d'offres publics mais pour les travaux du secteur privé, il possède la latitude nécessaire pour imposer les conditions souhaitées. Les propriétaires peuvent ainsi opter pour un système de préqualification et d'invitations à soumissionner. Ils peuvent accorder un contrat à l'entrepreneur et au critère de leur choix. Le donneur d'ouvrage a également l'option de choisir les entrepreneurs spécialisés qui présenteront leurs soumissions à l'entrepreneur général par le biais du BSDQ, s'évitant ainsi de devoir composer avec un entrepreneur moins connu ou un entrepreneur pouvant constituer une source d'irritants opérationnels, ce qui rend leur gestion ardue.

Les maîtres d'oeuvre composent bien avec le système du BSDQ. Ils en tirent profit par le biais des entrepreneurs généraux qui obtiennent les plus bas prix des soumissionnaires et les procédures des soumissions reçues des entrepreneurs généraux ne sont pas régies par les règles du Code.

■ **Entrepreneurs spécialisés**

La réforme du Code de soumissions en 1993 a permis à certains entrepreneurs spécialisés de prendre de l'expansion. Ils ont réussi à accéder à un marché qui aurait peut-être été plus difficile à pénétrer autrement. Ils peuvent envoyer des soumissions à tous les entrepreneurs généraux en concurrence sur un projet, augmentant ainsi leur probabilité d'obtention de contrat.

Les petits entrepreneurs spécialisés, qui auparavant, faisaient affaire avec un entrepreneur général ou deux et s'entendaient sur un prix se trouvent certes en concurrence avec d'autres entrepreneurs spécialisés et ne sont plus assurés d'un contrat avec l'entrepreneur général en question sauf s'ils sont les plus bas soumissionnaires. Par contre, ils ont accès à un plus vaste choix d'entrepreneurs généraux, ce qui permet d'augmenter leur réseau d'affaires. De toute manière, le Code prévoit l'option pour un entrepreneur d'adresser sa soumission à un seul entrepreneur général ou uniquement aux entrepreneurs généraux avec lesquels il a l'habitude de travailler.

Problématique – Contestations du Code de 1993

Certains entrepreneurs généraux sont insatisfaits du fait que le Code de soumissions les empêche de négocier des rabais avec leurs sous-traitants...

En général, les entrepreneurs spécialisés apprécient le fait que le processus de soumission soit plus juste mais en même temps appréhendent la concurrence accrue, ce qui les amène à jauger leur probabilité d'obtention de contrat par rapport au coût de la préparation des soumissions.

■ Entrepreneurs généraux

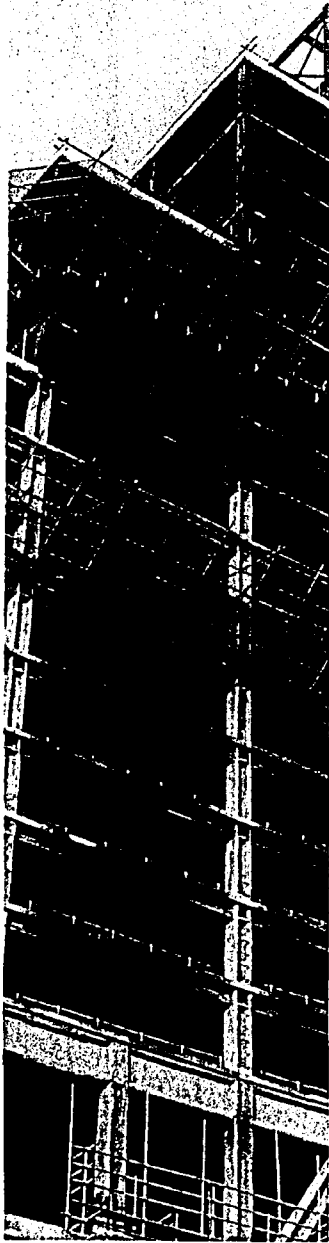
– Évolution de leur situation

Le marché de la construction a tardé à se redresser au tournant de la récession de 1990 et par suite de l'éclatement de la bulle immobilière de la fin des années 80. Les débuts de la restructuration de l'économie et l'assainissement des finances publiques ont contribué à maintenir l'atonie des investissements en construction durant les années subséquentes. Plusieurs entrepreneurs généraux ont dû restructurer leurs opérations, réduire leur taille et leur main-d'oeuvre afin d'assurer leur survie. Certains ont alors commencé à opter pour la sous-traitance, assumant uniquement la gérance de projets.

Au cours des récentes dernières années, le secteur de la construction a repris du tonus et les marges d'opération se sont améliorées bien que demeurant en deçà de leur niveau d'antan, la concurrence s'étant accentuée. La multiplication de l'offre a réduit d'autant les probabilités d'obtention de contrat. La présence de joueurs d'envergure pouvant bénéficier d'escomptes de volume et exerçant un contrôle strict des conditions du marché impose également des pressions à la baisse sur les marges.

Antérieurement, les négociations de rabais des entrepreneurs généraux avec leurs sous-traitants, transféraient les gains des entrepreneurs spécialisés vers les entrepreneurs généraux, comme nous l'avons vu dans la section précédente. L'entrée en vigueur du nouveau Code est venue rééquilibrer la répartition des bénéfices des transactions. Maintenant, si des négociations ont cours, elles ne peuvent que survenir sur les extras et les changements de plans.

On peut cependant considérer que si la situation d'affaires des entrepreneurs généraux est difficile, ils sont néanmoins présents en relativement grand nombre sur le marché.



Problématique – Contestations du Code de 1993

En théorie, la réforme du Code a mis fin aux négociations d'escomptes mais en pratique elle n'a mis fin qu'aux rabais importants...

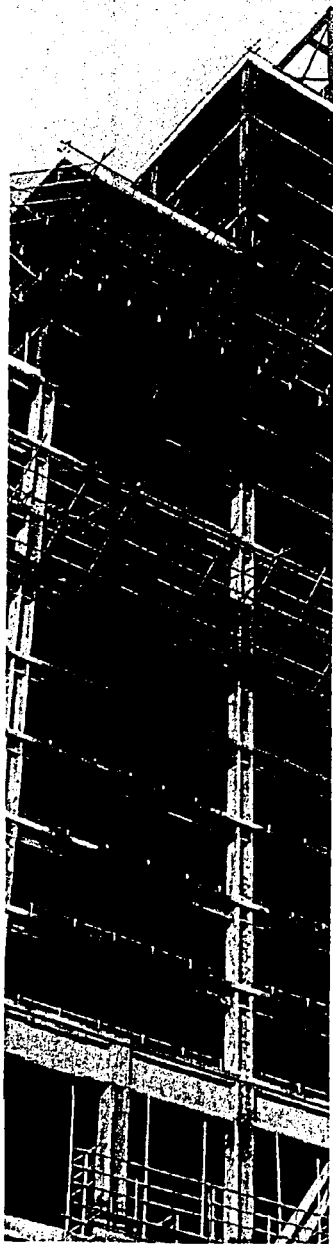
– Fin des négociations de rabais

Ainsi, la signature de la fin des négociations d'escomptes auprès des sous-traitants peut constituer une source de frustration pour les entrepreneurs généraux. Celle-ci est exacerbée par le fait que les donneurs d'ouvrage, n'étant pas assujettis aux règles du Code, placent les entrepreneurs généraux devant une vive concurrence où les négociations sont possibles alors que ces derniers ne peuvent exercer une pression similaire sur les entrepreneurs spécialisés. Ils ont en quelque sorte l'impression d'être pris en étau mais il convient de souligner qu'ils sont tous dans la même situation.

Dans le secteur public, le donneur d'ouvrage va choisir la soumission la plus basse des entrepreneurs généraux. Si elle se situe au-delà de l'enveloppe budgétaire, il devra la prendre comme telle à moins de changer les plans. Les entrepreneurs généraux, eux, vont choisir la soumission la plus basse des entrepreneurs spécialisés. Ils n'ont ni enveloppe budgétaire, ni prix de réserve. Le coût des soumissions au-delà de leurs attentes sera simplement retransmis au maître d'ouvrage. Ainsi, les entrepreneurs généraux se sentent moins pris en étau dans les projets publics.

Selon nos discussions avec les intervenants du marché, le Code de 1993 a seulement établi en théorie la fin des négociations. En pratique, la réforme n'a mis fin qu'aux négociations d'escomptes d'envergure. Les discussions à l'octroi du contrat sont toujours en vigueur mais la taille du 'rabais' consenti a nettement diminué et se situerait en bas ou autour de 1 %, en comparaison avec des pourcentages plus substantiels antérieurement. Le petit gain prend plutôt la forme d'échanges qui peuvent consister, par exemple, en l'inclusion de travaux temporaires ou de termes de paiement plus souples ou encore en l'inclusion du partage du coût du nettoyage du chantier.

L'entrepreneur général peut être tenté de compenser cette perte par des négociations sur les extras et les changements de plans. Les entrepreneurs spécialisés, qui peuvent se sentir en position de faiblesse vis-à-vis des entrepreneurs généraux, peuvent avoir tendance à consentir des gains à ce chapitre à ces derniers dans le but de conserver une relation d'affaires active et d'assurer leurs assises pour des contrats futurs.



Problématique – Contestations du Code de 1993

Certains entrepreneurs généraux ont l'impression qu'ils se sont faits imposer un Code qu'ils n'ont pas choisi même s'ils ont eu voix au chapitre lors des discussions sur la réforme.

– Participation aux discussions pour la réforme

Un groupe d'entrepreneurs généraux contestataires du Code de soumissions considère qu'ils se sont faits imposer un Code de soumissions par les entrepreneurs spécialisés car ils n'ont pas participé aux discussions.

Comme il a été mentionné antérieurement, les entrepreneurs généraux étaient membres pour la plupart d'associations affiliées à l'ACQ, pouvant de ce fait participer aux discussions et prendre part aux décisions relatives au Code de soumissions.

Il convient cependant d'admettre que le Code du BSDQ n'est pas nécessairement désiré par tous les entrepreneurs généraux puisqu'il leur enlève le jeu et possiblement le profit d'une négociation. Ainsi, il n'est pas déraisonnable de penser qu'un code de soumissions puisse être convenu et accepté en dépit de l'opposition de certains entrepreneurs généraux. Il est certes utile que les entrepreneurs généraux participent aux discussions quant à l'élaboration d'un Code de soumissions et aux amendements à y apporter de façon à ce que soient connus et exposés les problèmes auxquels ils sont confrontés. Par ailleurs, il faut bien reconnaître qu'il s'agit principalement d'un code d'éthique entre entrepreneurs spécialisés pour éviter le marchandage des entrepreneurs généraux après le dépôt des soumissions.

Les entrepreneurs généraux dissidents ont contesté le Code de soumissions sur d'autres éléments que leur incapacité de négocier et l'impression de s'être fait imposer un Code qu'ils n'ont pas choisi. Nous allons couvrir les autres éléments plus loin dans le document.

– Formation de la CEGQ

Cette contestation du Code de soumissions a incité un noyau dur d'une quinzaine d'entrepreneurs généraux dissidents à se dissocier de l'ACQ et se regrouper en corporation; la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec fut ainsi formée en 1996. Cette association tend à représenter plusieurs entrepreneurs généraux de Montréal où les entrepreneurs de taille importante ont des activités et qui constitue le foyer principal de la contestation du Code du BSDQ.

Problématique – Constat des tribunaux

Les tribunaux ont reconnu la légitimité du BSDQ et le fait que le Code de soumissions soit d'intérêt public...

Un groupe, composé d'une quinzaine d'entrepreneurs dissidents, a conduit sa contestation du Code devant les tribunaux.

■ Constat des tribunaux

Malgré que le Code de soumissions ait été contesté devant les tribunaux, ceux-ci ont chaque fois donné raison au BSDQ et souligné le caractère d'intérêt public des dispositions du Code en ce qu'elles visent à assurer une parfaite égalité des chances entre les soumissionnaires et le maintien d'une concurrence loyale.

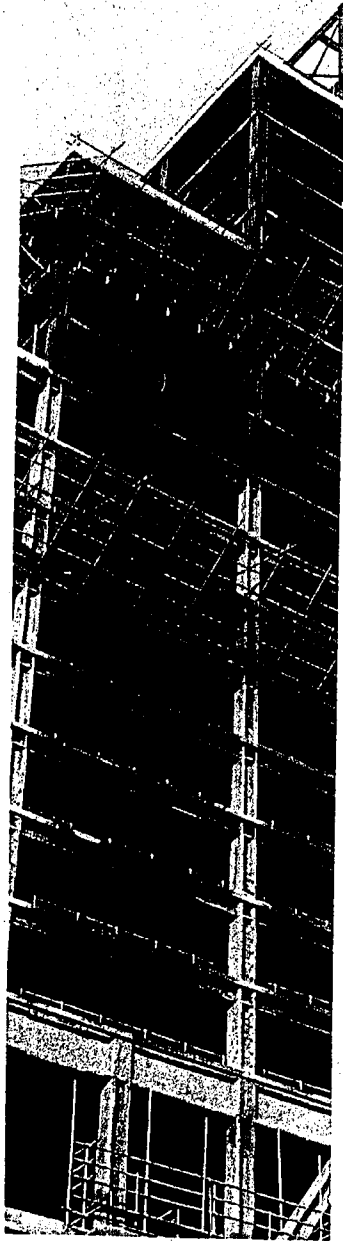
On pense par exemple au jugement rendu le 27 juillet 1995 par l'honorable Jean Normand de la Cour supérieure du district de Montréal rejetant la cause de 15 entrepreneurs généraux contre la CMEQ, la CMMTQ et l'ACQ. Cette cause a été portée en appel et l'appel a été rejeté en 1998 par les juges Robert Pidgeon, Roger Chouinard et Louise Mailhot de même que la demande d'autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada.

Les tribunaux ont constaté la capacité d'agir des parties fondatrices pour créer une entente menant à l'établissement d'un bureau de soumissions. Ils ont reconnu que le Code de soumissions constitue 'un contrat collectif qui loin d'être contraire à l'ordre public, favorise l'honnêteté et le maintien d'une saine concurrence dans le domaine de la construction'.

Par ailleurs, la jurisprudence estime que le Code n'est rien d'autre qu'un document contractuel auquel les entrepreneurs généraux sont libres de souscrire et son adoption n'a rien de déraisonnable.

Quant à la règle du plus bas soumissionnaire, les juges ont réitéré le fait qu'elle est celle qui prévaut dans le secteur public au Québec et que bien qu'elle ne soit une garantie, ni de la meilleure qualité, ni d'économie à long terme, elle ne peut constituer un risque à la sécurité des constructions.

En somme, la Cour supérieure et la Cour d'appel au Québec ont reconnu la légalité et le fondement du BSDQ et soutenu que le système mis en place respecte la règle de la concurrence. Quant à la Cour suprême, elle a refusé d'entendre la cause des entrepreneurs généraux en appel, un geste qui suggère l'appui implicite des jugements rendus par la Cour d'appel.



Problématique – Constat des tribunaux

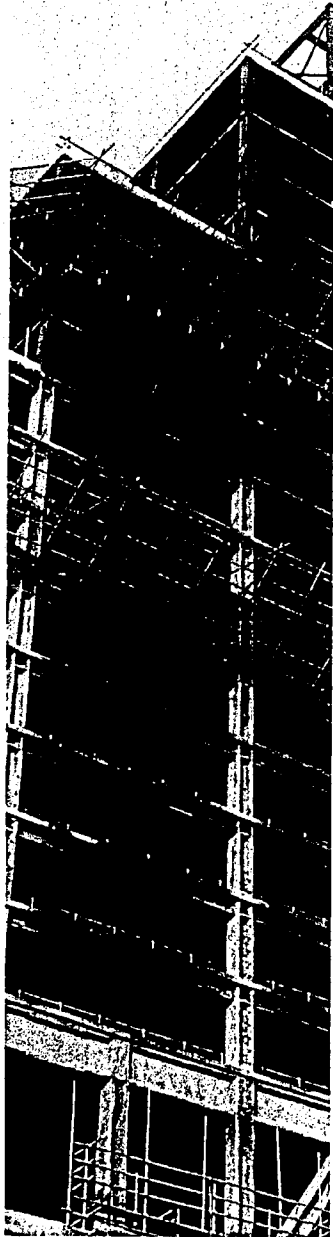
Le Bureau de la concurrence, appelé à enquêter, a considéré qu'il n'y avait pas matière à poursuite...

■ Bureau de la concurrence

Le Bureau de la concurrence a, quant à lui, fait enquête en 1997 en vertu de la Loi sur la concurrence suite à des allégations d'abus de position dominante de la part du BSDQ, de la CMMTQ, de la CMEQ et de l'ACQ.

'L'enquête a démontré que le Code de soumissions et les pratiques des parties ont été modifiées et que conséquemment, les motifs qui avaient justifié l'ouverture de l'enquête n'existent plus.'

Ainsi, le Bureau de la concurrence a considéré qu'il n'y avait pas matière à poursuite, suggérant de ce fait que les règles du BSDQ étaient adéquates au regard des organismes de supervision de la concurrence.



Processus de soumission

Le BSDQ permet d'accroître l'offre et d'obtenir les meilleurs prix...

Dans la présente section, nous allons passer en revue le processus de soumission du BSDQ afin d'extraire ce qui, à notre avis, constitue les avantages du BSDQ et, également, ce qui est susceptible d'en limiter l'efficacité.

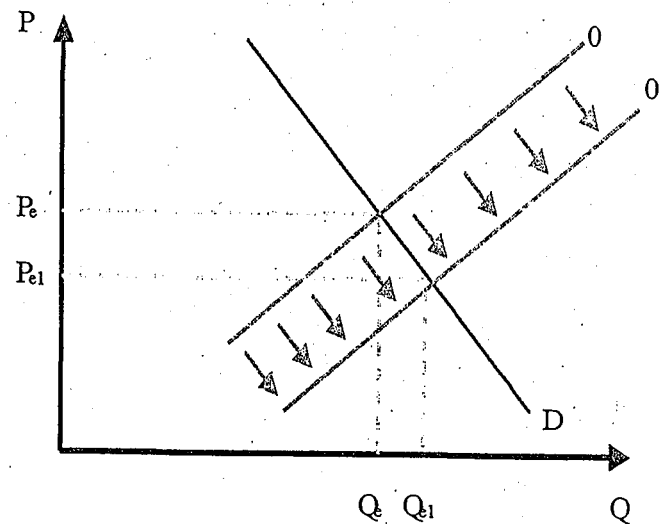
■ Accroissement de l'offre

À partir de l'instant où l'existence d'un projet est connue, l'entrepreneur général peut, tout en demeurant passif, recevoir des offres de sous-traitants situés partout au Québec dans une quantité surpassant largement celle qu'il pourrait atteindre en l'absence du BSDQ. Par cet appel à tous les intéressés, l'entrepreneur général est susceptible de recevoir un prix défiant toute concurrence d'un joueur en quête de contrats.

En l'absence d'un tel système, l'entrepreneur général devrait consacrer des efforts soutenus pour obtenir des soumissions. En en recevant moins, il aurait à composer avec des prix supérieurs. Par ailleurs, le système du BSDQ encourage la provincialisation du marché plutôt que la régionalisation et a permis à beaucoup d'entrepreneurs spécialisés de connaître une expansion de leur volume d'affaires qui aurait été très difficile à atteindre autrement. Un entrepreneur ayant l'efficacité, la productivité, la main-d'oeuvre peut être établi en région et en mesure de soumissionner sur des projets à Montréal.

■ Obtention des meilleurs prix

L'augmentation de l'offre induite par les appels d'offres publics (le déplacement vers la droite de la courbe d'offre présentée au graphique ci-contre) génère un nouveau prix d'équilibre inférieur ($p_{e1} < p_e$) pour un niveau de demande inchangé.



Processus de soumission

Les soumissionnaires, n'ayant pas de deuxième chance, vont proposer d'emblée leur meilleur prix...

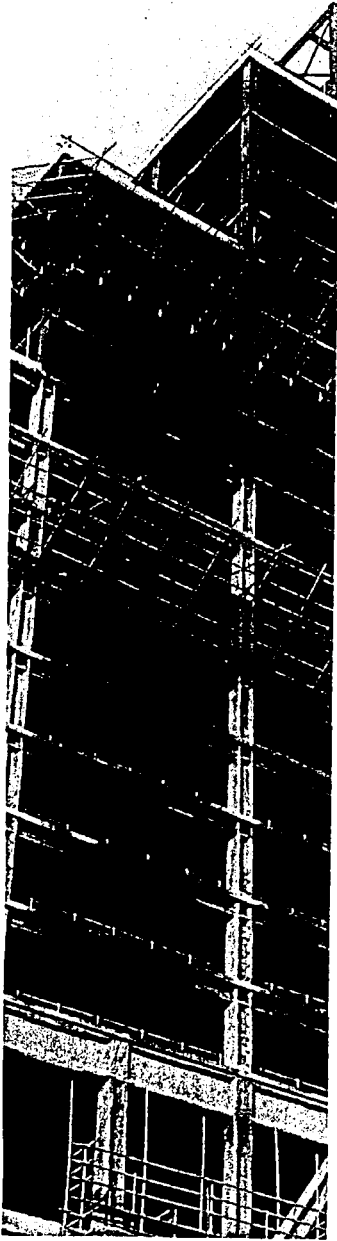
Ainsi, par la maximisation de l'offre liée aux soumissions déposés au BSDQ, le processus permet la minimisation des coûts pour les entrepreneurs généraux et conséquemment, pour les donneurs d'ouvrage. Sans le BSDQ, l'entrepreneur général qui soumissionne n'aura peut-être pas accès à l'entrepreneur spécialisé prêt à lui fournir le meilleur prix s'il ne l'a pas invité à soumissionner, de sorte qu'il réduit sa propre compétitivité avec ses soumissions au maître d'œuvre.

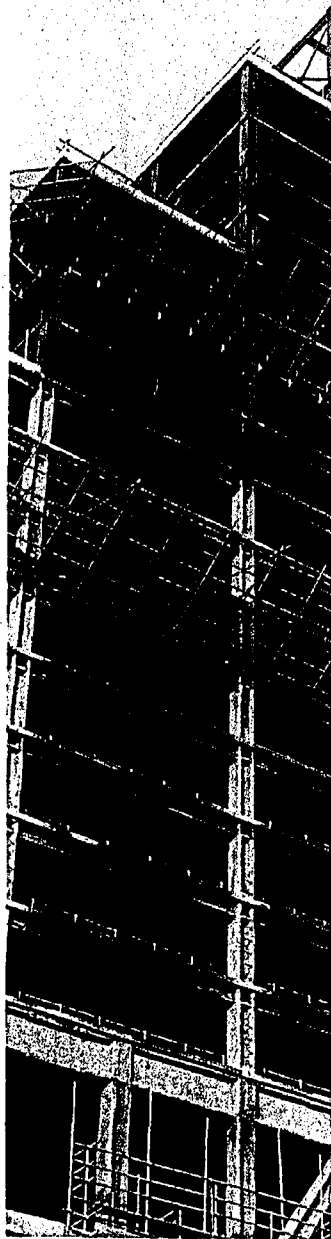
Par ailleurs, les soumissionnaires, sachant qu'ils n'auront pas une deuxième chance pour déposer leur prix, vont d'emblée proposer leur meilleur prix afin de maximiser leur probabilité d'obtention du contrat. En dehors du système ou sans le droit au contrat du plus bas soumissionnaire, à terme, l'entrepreneur spécialisé introduira son prix en incluant un coussin devant la perspective de négociations ultérieures. Le BSDQ élimine le marchandage ou le réduit à son minimum car il est impossible pour un spécialisé espérant obtenir le contrat d'établir son prix avec un coussin de négociation. Ainsi, l'obligation d'accorder le contrat au soumissionnaire qui a déposé le plus bas prix conforme garantit les meilleurs prix, ce qui contribue certainement au fait que le Québec jouit des coûts de construction parmi les plus faibles en Amérique du Nord, comme nous l'avons vu précédemment.

De plus, les soumissionnaires reçoivent une compilation des résultats de la soumission de sorte qu'ils peuvent ainsi mieux jauger leur concurrence et ajuster leur prix lors des appels d'offres futurs.

■ Justice et équité

Le dépôt des offres au bureau des soumissions et l'ouverture des enveloppes en une prise unique et non itérative permet une conduite ordonnée du marché et place tous les entrepreneurs spécialisés soumissionnaires sur un pied d'égalité. La réglementation sert à assainir la culture du milieu et limite les comportements abusifs de la part de tous les intervenants sur le marché.





Processus de soumission

Le BSDQ permet à l'entrepreneur général de recevoir ses prix bien avant le dépôt de sa propre soumission...

En l'absence de cette régulation, l'accès au marché serait de toute évidence inéquitable; les entrepreneurs généraux pourraient avoir tendance à favoriser leurs connaissances pour l'obtention des contrats, excluant du marché des entrepreneurs compétents mais moins connus. Les lois de la libre concurrence, du libre accès au marché se trouveraient corrompues par un tel biais.

Par ailleurs, l'information soumise est commune à tous et présentée de manière complète et ordonnée suivant les plans et devis, ce qui facilite la tâche de l'entrepreneur général qui dispose d'une base de comparaison identique pour l'établissement de ses propres prix, surtout en ce qui a trait aux spécialités électrique et mécanique. Sans une telle structure, la détermination d'un meilleur prix serait beaucoup plus ardue.

■ Promptitude de l'information

En général, l'heure de clôture des soumissions des entrepreneurs spécialisés précède de 48 heures l'heure limite du dépôt des soumissions au propriétaire. En l'absence du BSDQ, l'entrepreneur général recevrait ses soumissions de manière désordonnée et ce, jusque dans les minutes précédant l'établissement de son prix.

Les soumissionnaires auraient avantage à retarder le plus possible le dépôt de leur prix de sorte que ce lot d'information de dernière minute engendrerait confusion et incertitude.

Par ailleurs, selon les règles du BSDQ, l'entrepreneur spécialisé dispose d'un délai précis pour retirer sa soumission avant que l'entrepreneur général ne dépose la sienne. Le BSDQ coordonne le retrait et s'assure qu'il est connu de tous les entrepreneurs destinataires. Ce droit de retrait est à l'avantage de ces derniers qui ne désirent pas devoir composer avec une soumission erronée, d'une part parce qu'ils ignorent le traitement qu'en feront leurs concurrents et d'autre part, parce qu'ils assumeraient un risque accru à l'octroi du contrat au soumissionnaire fautif.

Ces retraits demeurent néanmoins un phénomène marginal au BSDQ. Sur près de 50,000 soumissions reçues en 2002, on compte seulement 341 retraits. Cette faible proportion a tendance à demeurer constante dans le temps. Les retraits seraient possiblement un peu plus élevés si les entrepreneurs généraux relevaient plus souvent les erreurs aux sous-traitants; ils auraient en effet tendance à ne discuter que des erreurs importantes et taire aux entrepreneurs spécialisés leurs petites différences car ce sont ces derniers qui en assumeront les répercussions financières, l'entrepreneur général ayant bénéficié d'un prix nettement inférieur à ses attentes.

Processus de soumission

Le BSDQ offre une préqualification des soumissionnaires par le biais des cautionnements...

■ Préqualification des soumissionnaires

Toutes les soumissions destinées à un entrepreneur général et dont la valeur est égale ou supérieure à 50,000\$ doivent être accompagnées d'un chèque visé ou traite bancaire ou d'une caution de soumission et d'une lettre d'intention d'une compagnie de caution s'engageant à émettre un cautionnement d'exécution à la demande de l'entrepreneur général. Une soumission non accompagnée des documents requis sera considérée non conforme et ne pourra être acceptée de l'entrepreneur destinataire. Cette préqualification des entrepreneurs spécialisés contribue à assurer la compétence, l'expertise et surtout la solvabilité des entrepreneurs soumissionnaires et offre une sécurité financière et administrative à l'entrepreneur général.

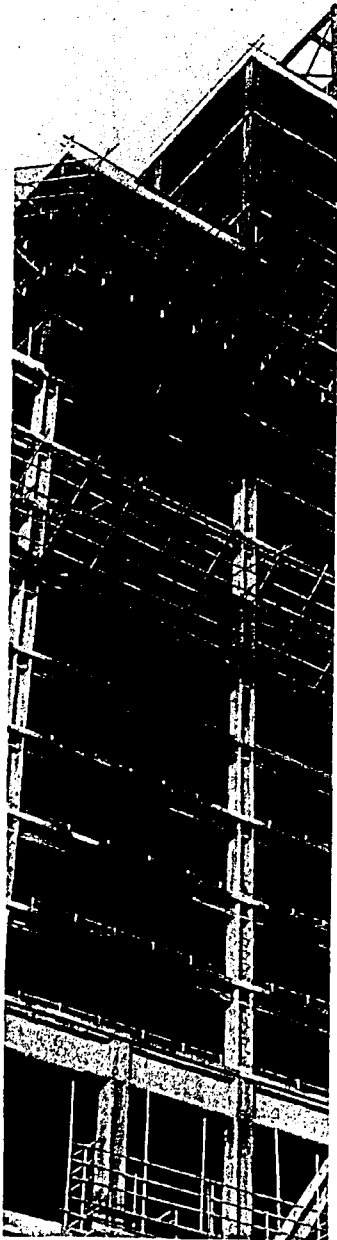
En pratique, le cautionnement d'exécution est rarement exigé car il est à la charge de l'entrepreneur général pour un montant jusqu'à 7 \$ pour chaque 1,000 \$.

Par ailleurs, la lettre d'intention de la compagnie de caution à émettre un cautionnement d'exécution si demandé a tendance à rassurer l'entrepreneur général car l'examen de la situation globale de l'entrepreneur spécialisé a été réalisé de sorte que la nécessité d'exiger ce cautionnement est moindre.

Il peut néanmoins constituer un argument lui permettant d'exclure un petit entrepreneur spécialisé avec lequel il ne voudrait pas travailler ou en lequel il n'aurait pas confiance. Par exemple, un petit joueur, le plus bas soumissionnaire, qui dépose un chèque visé ou une traite bancaire à cinq jours pour fournir une caution d'exécution qui peut représenter 50 % de la valeur du contrat si l'entrepreneur le demande. Cette situation peut être une source de marchandage.

Dans l'ensemble, les garanties exigées sont peu contraignantes car d'une part, la caution d'exécution n'est pas souvent demandée et d'autre part, le coût d'un cautionnement de soumission est minime. Des actifs doivent être déposés en garantie auprès des compagnies de caution ou un chèque en fiducie auprès du BSDQ qui représente 10 % du contrat et qui est libéré au bout de dix jours si le soumissionnaire n'est pas dans les trois plus bas; tous les participants sérieux peuvent assumer cette contrainte sans difficulté et elle n'est pas suffisamment contraignante pour sortir des joueurs du marché, à l'exception de ceux qui ne pourraient prétendre au projet de toute façon. Elle constitue plutôt une contrainte, somme toute normale, visant à encourager la discipline financière et administrative et l'efficacité des participants.

Par ailleurs, les compagnies de caution se livrent une vive concurrence de sorte que si une apparaît trop restrictive, une autre est susceptible de présenter des dispositions plus souples.



Processus de soumission

Les cautionnements encouragent la discipline financière des participants au marché.

Le frein que peut constituer la caution de soumission pour un petit joueur est davantage lié aux tracasseries administratives du dépôt des états financiers et aux actifs personnels à mettre en garantie. La culture de terrain et l'éducation peuvent faire paraître complexes les divers formulaires à remplir pour certains petits entrepreneurs non habitués à gérer de la paperasse. En revanche, le système encourage les entrepreneurs à se discipliner à cet égard et un entrepreneur se voyant refuser une caution, n'aurait vraisemblablement pas eu les ressources financières suffisantes pour payer sa main-d'œuvre et ses fournisseurs, s'il avait obtenu le contrat.

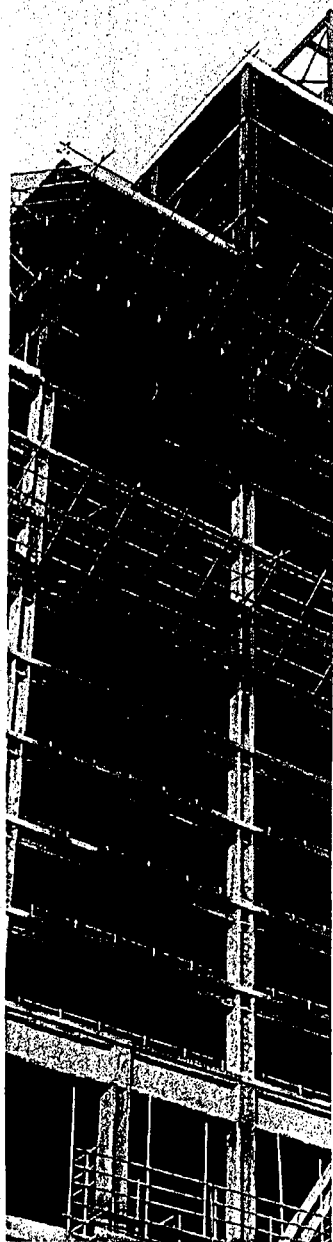
Il est nécessaire de bien établir la distinction ici entre cautionnement de soumission et cautionnement d'exécution. Le cautionnement de soumission qui doit accompagner une soumission déposée au BSDQ est peu contraignant, pour les grands comme les petits joueurs, d'autant plus qu'il peut être remplacé par un chèque visé. C'est le cautionnement d'exécution et de paiement qui peut être contraignant mais aussi un bon indicateur de la solidité financière du participant.

Du point de vue de l'entrepreneur spécialisé, la compagnie de caution peut en fait constituer un allié intéressant pouvant mettre en garde contre les investissements trop périlleux.

Dans l'ensemble, la barrière à l'entrée des petits joueurs n'est pas tant le cautionnement que le fait qu'une majorité d'entrepreneurs dans le secteur de la construction au Québec compte moins de cinq employés. Comme on le constate au Tableau ci-dessous, en 2002, 59 % des entrepreneurs ont déclaré moins de 2,000 heures. Ainsi, le marché comprend beaucoup de très petites entreprises qui n'ont ni les qualifications pour soumissionner sur les projets sur lesquels le cautionnement s'applique ni l'intérêt de le faire, avec ou sans BSDQ.

| Spécialités | % d'entrepreneurs actifs ayant déclaré moins de 2,000 heures en 2002 |
|---------------|--|
| Maçonnerie | 65 % |
| Isolation | 41 % |
| Céramique | 78 % |
| Couverture | 66 % |
| Électricité | 51 % |
| Ventilation | 58 % |
| Armature | 38 % |
| Gicleurs | 62 % |
| Peinture | 72 % |
| Plomberie | 53 % |
| Totaux | 59 % |

*Source : Commission de la construction du Québec
Les entrepreneurs actifs sont ceux qui ont déclaré des heures en 2002*



Processus de soumission

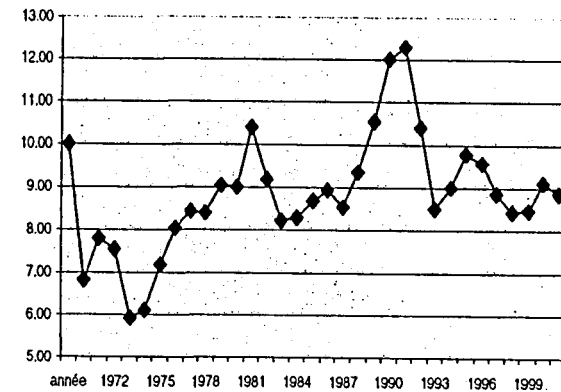
Les cautionnements sont indissociables de l'obligation d'accorder le contrat au plus bas soumissionnaire conforme...

Les sous-traitants de taille réduite peuvent choisir d'opérer dans un créneau à leur mesure en soumissionnant pour des contrats en bas de 50,000 \$ non cautionnés ou se doter d'une stratégie de croissance leur permettant éventuellement de disposer des liquidités nécessaires et de satisfaire les exigences liées à l'accès à un marché plus imposant.

Comme nous l'observons au graphique ci-contre, l'introduction des cautionnements de soumission lors de la réforme du Code en 1993 n'a pas eu comme effet de réduire le nombre de soumissions déposées par projet, lequel est davantage tributaire des cycles économiques. Dans les périodes de récession et de ralentissement de 1980 à 1982 et de 1990 à 1992, on observe une hausse des soumissions reçues du fait que les entrepreneurs sont moins occupés et plus enclins à mener une quête agressive à l'obtention de contrats.

Comme nous l'avons vu antérieurement, le cautionnement est indissociable de l'obligation d'accorder le contrat au plus bas soumissionnaire conforme. En l'absence du BSDQ, les entrepreneurs généraux seraient devant le même dilemme, c'est-à-dire demander la caution d'exécution au sous-traitant et en payer le prix ou choisir de ne pas la demander afin de préserver sa compétitivité et assumer plus de risques.

Nombre de soumissions reçues au BSDQ par projet



Il s'agit là d'une problématique de marché à l'effet que les conditions s'étant resserrées et la concurrence accrue, les entrepreneurs généraux doivent endosser des risques accrus pour entrer dans le marché, une réalité sans lien avec le Code de soumissions du BSDQ.

Processus de soumission

Le critère du plus bas soumissionnaire assure la productivité et la compétitivité du secteur de la construction...

■ Compétitivité et productivité

Le critère de l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire conforme assure le professionnalisme, la productivité, l'efficacité, la discipline et garantit la rigueur dans la conduite des affaires des participants au marché.

En assurant la compétitivité dans le secteur de la construction, le Code réduit les risques inhérents à la réalisation d'un projet puisque les soumissionnaires sérieux ne déposeront aucun prix en deçà de ceux qui permettent leur viabilité et le respect des standards de la construction et de la qualité des travaux.

Les plans et devis sont conçus par les architectes et les ingénieurs qui spécifient des normes sur les matériaux à utiliser et les façons de faire et qui surveillent la conduite des travaux du chantier. Un entrepreneur spécialisé ne peut contourner ces normes de sorte que l'octroi d'un contrat au soumissionnaire qui a déposé le prix le plus faible, en aucun cas, ne met à risque la sécurité des édifices construits. Cet état de fait a d'ailleurs été reconnu par les tribunaux.

Par ailleurs, cette règle du plus bas soumissionnaire est celle qui prévaut dans le secteur public. Elle ne peut exclure complètement le risque qu'un entrepreneur peu compétent et constituant une source d'irritants opérationnels s'immisce dans le processus et remporte un contrat mais l'option du choix d'enveloppes accordée aux entrepreneurs généraux permet de minimiser ce risque. Nous reviendrons sur cet élément plus loin.

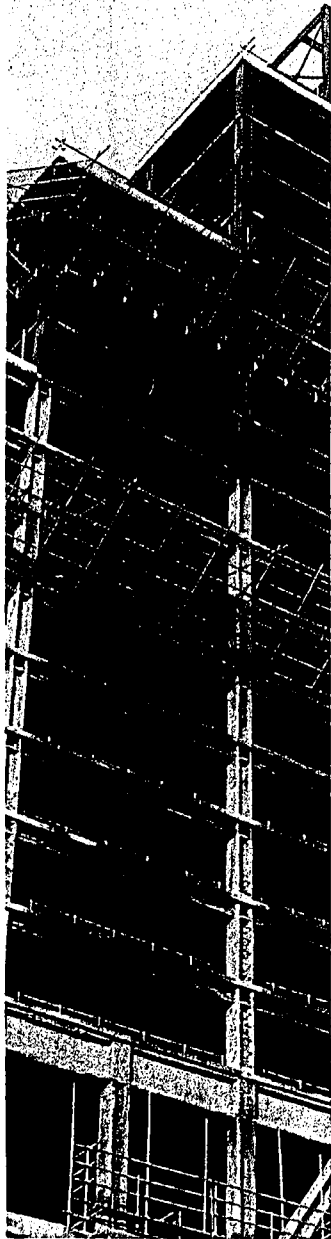
■ Coopération des intervenants

Le système crée une grande cohésion et une collaboration entre les intervenants au marché. Les marchandages et négociations excessives antérieures nuisaient à la bonne conduite du marché, à la saine concurrence et au respect des conventions collectives. Il suscitait un climat de méfiance nuisible à l'intérêt public.

La démocratisation du processus de soumission assainit les relations d'affaires et réintroduit le respect des participants stimulant la collaboration, le dynamisme, l'échange d'information et l'entrée en scène des entrepreneurs les plus efficaces pour la conduite des travaux dans le meilleur intérêt public.

■ Niveau de contraintes minimales

Le Code de soumissions encadre les comportements des entrepreneurs et cela peut être perçu comme constituant une limite au commerce. Par contre, les dispositions prévues par le Code ne sont pas abusives et elles s'apparentent à la règle adoptée par le législateur quant à l'octroi des contrats en matière de soumissions publiques tout en étant plus souples puisque le donneur d'ordre n'y est pas soumis. Les contraintes implicites sont normales afin d'assurer un niveau d'éthique dans le marché.



Processus de soumission

Les exigences du BSDQ visent à assurer un niveau d'éthique dans le marché sans normer...

À 100 \$ par année, les frais d'adhésion au BSDQ sont minimes. À l'obtention d'un contrat, il coûte 270 \$ en moyenne à l'entrepreneur. Il n'y a aucuns frais d'acheminement des soumissions.

La préparation des soumissions constitue assurément un processus coûteux mais qui n'est pas attribuable au BSDQ car les entrepreneurs spécialisés auraient de toute façon à investir du temps et des énergies afin d'analyser en détail les projets sur lesquels il envisagent de soumissionner.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu au Tableau des activités du BSDQ en 2002, pour la moitié du volume d'activité au Québec, il n'y a pas d'exigences de cautionnement ni d'obligation d'octroi de contrat au plus bas soumissionnaire. De plus, le Code de soumissions ne s'applique que lorsque les documents de soumissions permettent la présentation de soumissions comparables.

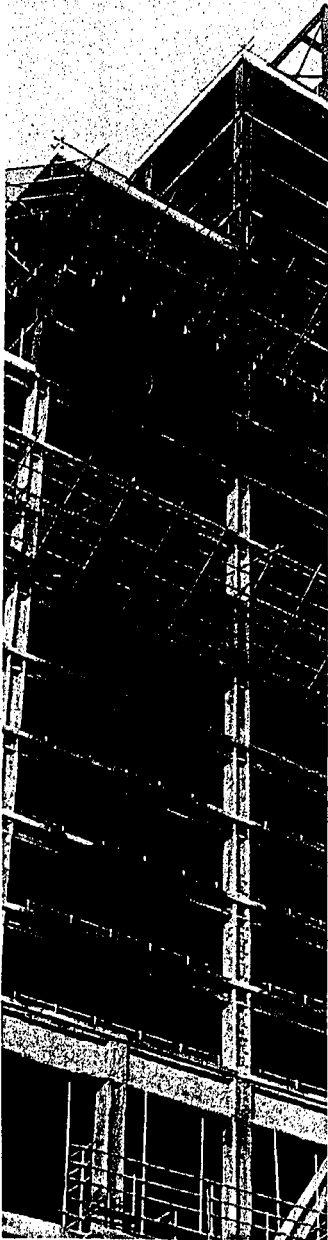
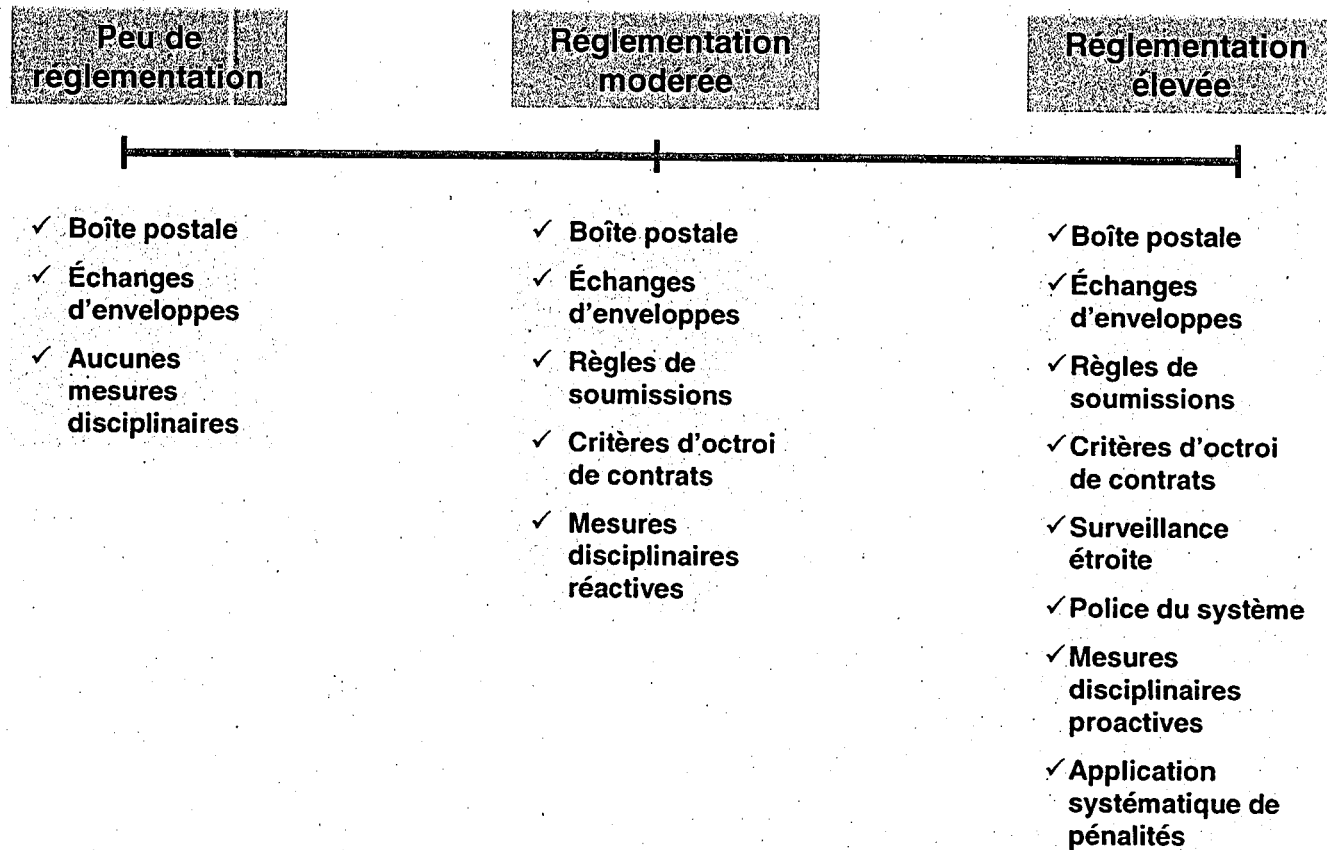
On voit au diagramme à la page suivante que le niveau de réglementation lié aux bureaux de dépôt peut varier d'un extrême à l'autre. Le bureau peut simplement consister en un point d'acheminement d'enveloppes aux entrepreneurs destinataires. Ce niveau risque de limiter le nombre de soumissionnaires participants qui vraisemblablement ne souhaiteront pas investir d'efforts considérables et assumer les aléas de la paperasserie et les détails administratifs en sachant que leur soumission servira d'argument à l'entrepreneur destinataire pour discuter avec leurs concurrents, rendant de ce fait ce système inefficace.

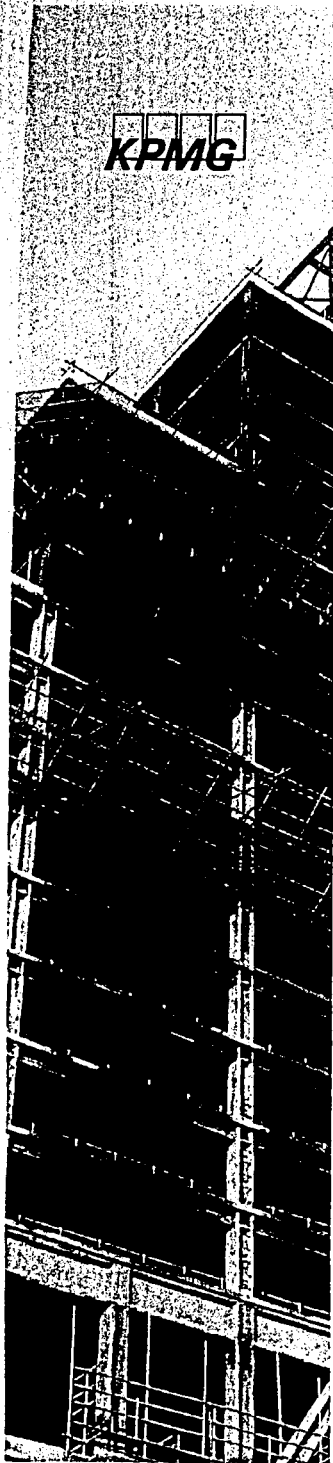
Afin d'éviter cet écueil et de rendre le processus juste et équitable pour les soumissionnaires, certains critères d'octroi de contrats peuvent être établis, comme l'obligation d'accorder le contrat à un soumissionnaire participant, en l'occurrence au plus bas soumissionnaire conforme et cautionné pour les projets d'une certaine taille dans le cas du BSDQ.

À l'autre extrême, en plus de règles sur le processus de soumission et sur l'octroi des contrats, une réglementation serrée peut impliquer une surveillance systématique et étroite du système afin de vérifier le respect des normes établies, sans quoi des mesures disciplinaires s'appliquent.

Processus de soumission

Le BSDQ se situe au niveau intermédiaire et modéré du spectre normatif...





BSDQ – Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec

Processus de soumission

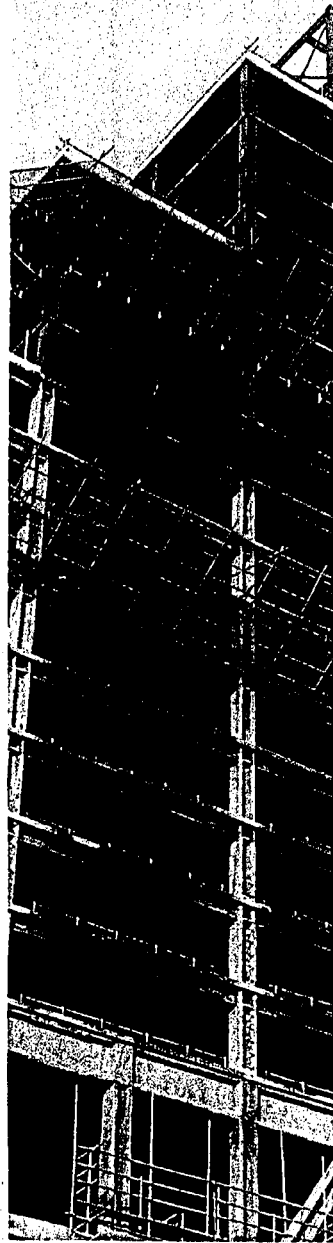
Sans l'établissement d'un code de conduite, le service offert par le BSDQ perdrait sa raison d'être...

Ainsi, le BSDQ se situe au niveau intermédiaire, c'est-à-dire modéré, du spectre normatif où le système de réception et de transmission des soumissions vient avec un code d'éthique et de déontologie dans le but de donner un accès égal à tous les participants. Sans l'établissement d'un code de conduite, le service offert par le BSDQ perdrait sa raison d'être.

Le système choisi établit un compromis entre une réglementation laxiste mais une fréquence accrue de comportements non souhaités dans la conduite des affaires et une réglementation serrée avec surveillance plus lourde sur les plans administratif et juridique mais des comportements qui respectent les normes établies et les participants.

Outre le fait d'avoir défini des règles de conduite, le BSDQ n'exerce aucune surveillance au-delà de la transmission des enveloppes en adoptant plutôt une approche réactive où les dossiers ne sont examinés qu'en cas de plainte. Il appartient aux entrepreneurs de veiller au respect des dispositions du Code.

On peut faire l'analogie ici avec le Code de la sécurité routière. La norme de 100km/heure est certainement contraignante pour certains automobilistes mais cette restriction aux comportements est nécessaire pour assurer la sécurité et le respect de l'ensemble des automobilistes. On peut imaginer ce qu'il adviendrait de la sécurité routière si l'État décidait d'abolir les limites de vitesse.



BSDQ – Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec

Processus de soumission

Les trois niveaux d'application peuvent contribuer à alourdir le système...

Taille des soumissions acheminées à l'entrepreneur général

| < 10,000 \$ | < 50,000 \$ | ≥ 50,000 \$ |
|---|---|---|
| ✓ Pas de BSDQ | ✓ BSDQ | ✓ BSDQ |
| ✓ Le cautionnement est à la discrétion de l'entrepreneur, sans règle établie | ✓ Le cautionnement de soumission est facultatif | ✓ Le cautionnement de soumission est obligatoire |
| ✓ Le choix de l'octroi du contrat est à la discrétion de l'entrepreneur, sans droit préétabli | ✓ Le contrat ne peut être accordé à un soumissionnaire dont le prix excède celui du plus bas soumissionnaire conforme cautionné | ✓ Le plus bas soumissionnaire conforme a droit au contrat |
| ✓ L'entrepreneur peut négocier le prix à sa convenance | ✓ Le contrat doit s'exécuter au prix de la soumission | ✓ Le contrat doit s'exécuter au prix de la soumission |

■ Plusieurs niveaux d'application

On observe au Tableau ci-contre que les règles du jeu des soumissions déposées au BSDQ varient selon la taille des projets, allant d'aucun encadrement réglementaire pour les petits projets à un encadrement relativement précis pour les projets plus importants.

Nous avons vu au Tableau des activités du BSDQ en 2002 que près de 50 % des soumissions déposées tombent sous la barre des 50,000 \$. Il s'agit là d'une proportion non négligeable du marché qui est plus faiblement réglementée.

Processus de soumission

La limite de 10,000 \$ est basse pour la réalité du marché...

Néanmoins, ces divers paliers de réglementation sont susceptibles de créer une certaine confusion, en particulier lorsque les projets peuvent chevaucher deux paliers et ils alourdissent assurément l'ensemble du processus. Nous estimons qu'un système à deux paliers seulement serait préférable et plus simple à gérer. Les limites, qui se situeraient vraisemblablement entre 25,000 et 50,000 \$, pourraient être choisies suite à une consultation auprès des intervenants de l'industrie de la construction. Une alternative reconnaissant que l'ampleur des projets varie selon le secteur d'activité serait d'établir la limite entre les deux paliers pour chaque secteur d'activité.

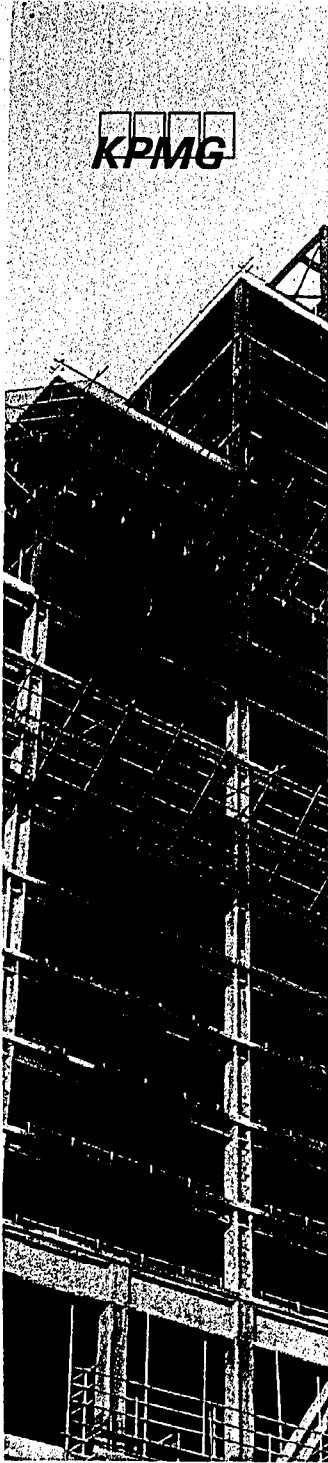
■ Limites basses pour la réalité du marché

La pertinence des montants limites des soumissions varie selon le secteur d'activité. Un montant de 10,000 \$ n'a pas la même signification pour la spécialité d'acier de structure que pour la spécialité de peinture.

Par ailleurs, les montants limites établis depuis près de quarante ans n'ont plus la même signification en 2004, les volumes d'affaires ayant nettement augmenté avec l'expansion des marchés. Il serait souhaitable, à notre avis, que cette limite soit repensée et qu'elle s'inscrive dans une révision par secteur d'activité à l'intérieur du processus consultatif mentionné précédemment.

■ Incomparabilité des soumissions

En ce qui a trait à la spécialité d'électricité, la comparabilité des soumissions entre elles ne pose pas de problème car les plans et devis sont en général clairement définis. Par contre, dans le cas des spécialités architecturales comme les travaux de peinture, de gypse, de couverture etc. et des spécialités de plomberie, ventilation et chauffage, les soumissions peuvent parfois n'être pas comparables en raison de carences dans la rédaction du devis ou de l'absence d'une définition claire de l'étendue des travaux de la spécialité. Par exemple, une même division peut regrouper plus d'une spécialité et les entrepreneurs spécialisés ne soumissionnent pas tous sur les mêmes sections de devis. Comme on le voit dans l'exemple ci-dessous, un entrepreneur général peut se retrouver avec quatre soumissions pour une même division mais pour laquelle les soumissionnaires ont déposé des prix pour des sections différentes.



Processus de soumission

Les soumissions ne sont pas toujours facilement comparables entre elles...

Il lui est alors ardu de prendre une décision éclairée à partir de cette information disparate.

Un sous-traitant ne peut présenter de soumission que pour l'ensemble des travaux (matériaux et installation) d'une section mais il peut également combiner plusieurs sections dans sa soumission.

L'architecte a tendance à suivre les normes établies et regrouper certaines spécialités dans une section de sorte que les lignes qu'il trace ne sont pas nécessairement compatibles avec la façon dont les travaux vont se réaliser dans la pratique.

Exemple :

| | Section | Section | Section | Section |
|------------------|-----------|-------------|---------------|----------|
| Division X : | Plomberie | Ventilation | Calorifugeage | Gicleurs |
| Soumissionnaires | P | V | C | G |
| S1 | x | x | | |
| S2 | x | x | x | x |
| S3 | x | | | |
| S4 | | | x | x |

Processus de soumission

La conformité des soumissions peut généralement être une source de conflits...

Prenons l'exemple de l'isolation thermique et acoustique des murs. L'architecte place dans la même section l'isolation acoustique et le gypse. Qui va soumissionner pour l'isolation acoustique ? L'entrepreneur spécialisé en gypse ou celui spécialisé en isolation ? Un entrepreneur spécialisé en gypse peut choisir de l'exclure, un autre de l'inclure, un entrepreneur spécialisé en isolation pourrait choisir de soumissionner que pour l'isolation thermique.

Les architectes et les ingénieurs rédigent leurs documents en fonction des entrepreneurs généraux en travaillant sur le plan global avec vraisemblablement un souci moins prononcé pour les subdivisions.

Il existe également un problème de dédoublement dans les soumissions comme dans le cas des échafaudages par exemple qui constitue du matériel que tous les soumissionnaires vont devoir inclure dans leur soumission en sachant qu'un même échafaudage peut en réalité servir à plusieurs métiers différents.

Ainsi, devant cette problématique, les sous-traitants ont tendance à ajouter des addendas à leurs soumissions dans lesquels ils excluent certains travaux d'une section, ce qui ne contribue pas à améliorer la comparabilité des soumissions.

Il est à noter cependant qu'en l'absence du Code de soumissions, la problématique de la comparabilité des soumissions serait encore plus grande pour l'entrepreneur général car le Code de soumissions contient beaucoup de dispositions visant à faciliter la comparabilité des soumissions.

Par ailleurs, l'entrepreneur général peut demander la permission au BSDQ d'accorder un contrat à un soumissionnaire autre que le plus bas si, selon l'article J-3 du Code : *la comparaison des différentes soumissions déposées au BSDQ ne permet pas de déterminer quelle soumission est la plus basse parce que ces soumissions visent des travaux différents pourvu qu'alors le contrat avec le soumissionnaire retenu soit accordé au prix et aux conditions de la soumission qu'il a déposée suivant le Code.*

Néanmoins, des soumissions présentant par exemple une meilleure définition de la portée des travaux de chaque spécialité pourraient être une avenue à considérer.

■ Conformité des soumissions

Le problème de la conformité des soumissions en est un connexe à celui de la comparabilité et la piste de solution est semblable.

Comme l'entrepreneur général se trouve dans une situation où il doit établir un choix parmi x soumissions de spécialités intérieures qui chacune comprend des éléments différents, il peut estimer que le plus bas soumissionnaire peut en réalité être le soumissionnaire qui a déposé le second prix le plus faible du fait qu'il a inclus des éléments additionnels qui ne se trouvent pas dans l'autre soumission. Il s'ensuit alors des risques de poursuite de la part du plus bas soumissionnaire qui prétendra que le second n'était pas conforme.

Processus de soumission

L'accès informel à l'information empêche le système de fonctionner de manière optimale...

Ce problème peut survenir également dans le cas de prix rapprochés entre le plus bas soumissionnaire et le second plus bas. Comme les soumissionnaires reçoivent une compilation détaillée des résultats de soumissions, le second va avoir tendance à prétendre que le plus bas n'était pas conforme. Cette information divulguée aux soumissionnaires est nécessaire pour des fins de transparence du processus mais le problème pourrait être atténué si les sections sur lesquelles doivent soumissionner les entrepreneurs spécialisés étaient plus détaillées.

Ce problème est essentiellement attribuable à une faiblesse au niveau des devis et il n'est pas du ressort du BSDQ ni dans sa mission de déterminer la conformité des soumissions. Il peut cependant jouer un rôle de facilitateur auprès des créateurs du système et des professionnels de l'ingénierie et de l'architecture afin d'aider à amoindrir cet écueil même s'il appartient à l'entrepreneur général de juger de la conformité des soumissions.

■ Accès informel à l'information

Il va sans dire que pour que le système de soumissions fonctionne de manière optimale, l'information doit être accessible promptement et uniformément à tous les participants potentiels au marché, sans quoi la concurrence s'en trouve nécessairement plus limitée qu'elle ne pourrait l'être.

Le BSDQ se doit de bousculer l'intérêt des participants soumissionnaires envers une divulgation limitée de l'information dans le but de tenir la concurrence à distance. Trois soumissionnaires pour un projet plutôt que dix signifie une chance sur trois d'obtenir un contrat plutôt qu'une chance sur dix et un meilleur rapport bénéfice/coûts de la préparation des soumissions.

Actuellement, l'information sur les nouveaux projets circule de façon très informelle, par les contacts avec les ingénieurs, le bouche à oreille, les journaux, les revues spécialisées etc. et la plupart du temps, les projets s'ouvrent au BSDQ à l'initiative d'un entrepreneur spécialisé soumissionnaire qui a tout intérêt à attendre à la dernière minute pour ouvrir le projet. Aussi, un entrepreneur spécialisé qui décide d'ouvrir un projet de type 'clés en main' au BSDQ s'expose à ne plus être invité à l'avenir. Cette situation ne devrait pas se produire car la responsabilité de la divulgation de l'information devrait relever en bonne partie, selon nous, du BSDQ ou revenir à une partie neutre dans le processus mais certainement pas à un des participants au marché qui se trouve alors en situation de conflit d'intérêt.

Processus de soumission

L'information sur les projets provient de sources disparates...

**Source de renseignements à l'origine de l'inscription des projets
(en % du total des projets inscrits)**

| | |
|--------------------------------|-------|
| Entrepreneurs soumissionnaires | 57 % |
| Journaux | 26 % |
| Gérants de projets | 5 % |
| Propriétaires | 5 % |
| Autres | 3 % |
| Architectes | 2 % |
| Ingénieurs | 1 % |
| Entrepreneurs destinataires | 1 % |
| Total | 100 % |

Source : BSDQ, Rapport annuel - 2002

On remarque au Tableau ci-dessus que la majorité des projets au BSDQ, soit 57 %, sont ouverts par le biais des entrepreneurs spécialisés. La provenance des autres inscriptions est variée mais les appels d'offres dans les journaux constitue une source d'information importante pour le BSDQ. Ce Tableau illustre bien la dissémination et le côté erratique des sources d'information.

Malgré cet éparpillement des sources d'information concernant les nouveaux projets dans l'industrie de la construction, selon les commentaires que nous avons recueillis, il semble que l'information sur les projets ait tendance à circuler rapidement via le bouche-à-oreille, les journaux et les sites spécialisés comme Constructo par exemple. L'ACQ contribue aussi à la diffusion de l'information, notamment en permettant aux entrepreneurs d'accéder à ses salles de plans.

Processus de soumission

Le système comporte trois organismes disciplinaires distincts...

Il demeure que, selon nous, l'information devrait être systématisée et présentée promptement électroniquement et en un seul endroit sur le site web du BSDQ, par exemple, de manière à la rendre accessible à tous également à grandeur du territoire québécois. L'entrepreneur spécialisé devrait savoir rapidement et aisément quels sont les entrepreneurs généraux soumissionnaires au projet du maître d'œuvre et ainsi savoir à qui acheminer sa soumission. Il ne devrait pas avoir à prendre le téléphone pour l'apprendre entre les branches. Autrement, l'absence d'information pour certains participants limite la concurrence et risque de générer des niveaux de prix plus élevés qu'autrement.

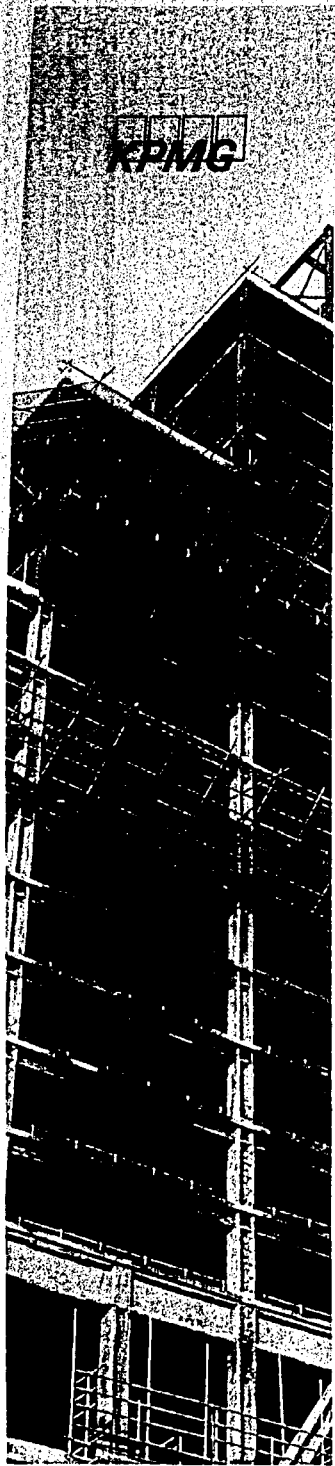
Par ailleurs, les donneurs d'ouvrage et même les entrepreneurs généraux et spécialisés connaissent mal le Code de soumissions. Cette situation est surprenante et indique, selon nous, que le BSDQ a un travail de promotion à faire auprès de tous les intervenants. Cette méconnaissance du BSDQ et du processus de soumission peut créer des frictions dans le système et empêcher l'atteinte des conditions optimales du marché selon sa mission première. La diffusion de l'information favorise la concurrence en augmentant l'offre de service, en réduisant la collusion et réduisant les coûts. L'accès à la salle des plans de l'ACQ est certainement un élément positif à cet égard.

■ Plusieurs polices du système

Les contrevenants au Code de soumissions sont pénalisés par chacun des comités de discipline des parties à l'entente selon leur appartenance aux associations concernées de sorte que le système comporte trois organismes disciplinaires distincts dont les critères d'imposition de pénalités ainsi que la taille des amendes imposées peuvent différer.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les entrepreneurs spécialisés en électricité et en mécanique sont disciplinés par leur corporation et les entrepreneurs généraux et les entrepreneurs des autres spécialités sont, quant à eux, disciplinés par l'ACQ. Comme cette dernière a peu de pouvoirs coercitifs, on peut penser qu'il serait plus aisé pour les entrepreneurs généraux fautifs de négocier le montant de l'amende imposée qu'il ne le serait pour les entrepreneurs spécialisés membres des deux autres corporations.

À l'heure actuelle, la surveillance du système de la part du BSDQ est réactive, de sorte qu'aucune action n'est entreprise dans un dossier s'il n'y a pas de plaintes même s'il peut y avoir des signes de contournements aux normes du Code.



BSDQ – Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec

Processus de soumission

Les entrepreneurs se plaignent peu...

Comme nous l'avons vu au Tableau des activités du BSDQ, en 2002, il y a eu seulement 420 plaintes enregistrées pour 48,144 dossiers de soumissions, ce qui représente moins de 1 % de l'ensemble des soumissions. Un bon nombre de ces plaintes ont porté sur l'engagement des soumissionnaires et sur la conformité des soumissions. Ce faible taux suggère que le système fonctionne bien en général sans toutefois être un indicateur d'absence de problèmes. Un entrepreneur spécialisé qui aurait été forcé d'accepter un escompte ou d'effectuer des travaux supplémentaires gratuitement ou d'accorder des termes de paiement désavantageux sera peu enclin à déposer une plainte en sachant qu'il pourrait se voir imposer une pénalité. Un autre soumissionnaire pourrait avoir tendance à taire une situation qui l'a pénalisé afin d'éviter de nuire à ses relations avec un entrepreneur général.

Nous croyons que le BSDQ aurait avantage à établir un système de surveillance proactif où des contrats seraient vérifiés, sur une base échantillonnale et sporadique, afin de s'assurer de leur respect du Code. Par ailleurs, afin que tous les participants au marché soient traités de manière équitable, la pénalité imposée aux entrepreneurs fautifs devrait être uniforme pour tous, quelle que soit l'association ou la corporation de laquelle ils relèvent.

Ainsi, comme nous venons de le voir dans la présente section, le processus de soumission via le BSDQ comporte ses forces et ses faiblesses mais il convient de soulever ici que le processus de révision du Code de soumissions faisant l'objet de faiblesses est en cours afin d'introduire possiblement des amendements qui seront susceptibles de réduire les écueils soulevés.

Usage non optimal du Code

Les appels d'offres sur invitation ont tendance à générer des prix plus élevés que les appels d'offres logés auprès de l'ensemble des entrepreneurs...

Le processus de soumission via le BSDQ fonctionne de manière optimale lorsque le système est appliqué tel que prévu dans sa mission première. Nous allons voir dans la présente section comment les entrepreneurs généraux et spécialisés utilisent le processus du BSDQ dans la conduite de leurs affaires.

Le Tableau présenté à la page suivante illustre les effets instantanés et à court et moyen terme sur les prix d'un usage non contraignant et d'un usage contraire au Code. Les usages non optimaux au Code tendent à générer à court et moyen terme des coûts de construction plus élevés. Tous les intervenants du marché de la construction au Québec doivent être conscients que chaque gain individuel obtenu aujourd'hui peut constituer un coût additionnel pour le futur et considérer l'impact collectif de leurs décisions à l'intérieur de cette perspective temporelle.

■ Invitations vs appels d'offres publics

Dans le secteur public, le processus d'appels d'offres publics est le mécanisme le plus fréquemment utilisé. Dans le secteur privé, le propriétaire dispose de l'option de recourir à des appels sur invitation. Dans la pratique, la méthode sur invitation est plus couramment utilisée, ce qui réduit d'emblée le nombre de soumissionnaires.

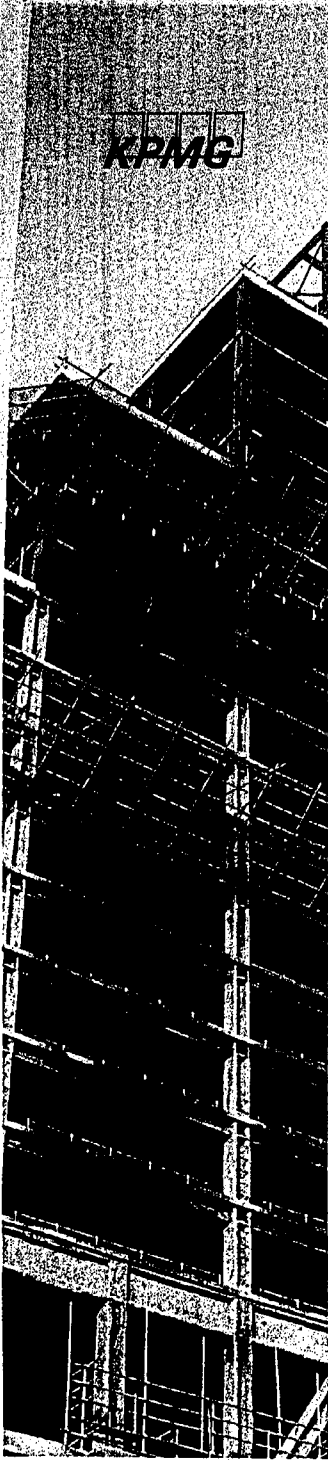
Sur invitation, les soumissionnaires peuvent être en concurrence avec 5 ou 6 contractants en général alors que par appels d'offres publics, il peut y avoir, dépendant des projets, entre 12 et 20 concurrents et la compétition sera féroce car les contractants proviendront de partout dans la province avec possiblement un qui aura décidé de 'plonger' pour obtenir le contrat. On peut comprendre que les entrepreneurs spécialisés puissent préférer les invitations à soumissionner, leurs chances d'obtenir un contrat s'en trouvant ainsi améliorées.

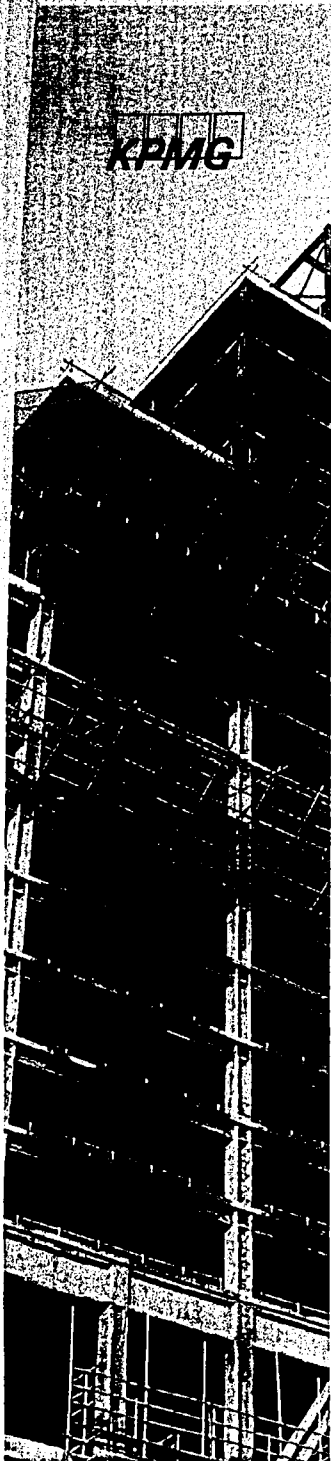
Cette façon de faire tend à favoriser les gros entrepreneurs spécialisés bien établis dans le marché au détriment des petits entrepreneurs qui n'auront aucune chance de participer au concours. Le BSDQ a été créé précisément pour donner des chances égales à tous de participer activement à la compétition.

Il va sans dire que les prix obtenus sur invitation risquent d'être plus élevés que par appels d'offres publics. À court et moyen terme, les possibilités de collusion augmentent et l'effet à la hausse sur les prix sera encore plus marqué. L'entrepreneur général peut cependant choisir d'assumer ce risque consciemment pour les avantages qu'il estime pouvoir tirer du fait de travailler avec un soumissionnaire qu'il connaît.

■ Choix d'enveloppes

L'entrepreneur général qui se présente au BSDQ pour récupérer ses enveloppes possède selon le Code beaucoup de latitude.





BSDQ – Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec

Usage non optimal du Code

Les comportements contraires au Code (en rouges non prévus) tendent à hausser les coûts de construction à court et moyen terme...

Effet des usages non optimaux au Code sur les prix¹

| Usages prévus | Effets instantanés | | Effets à court et moyen terme | |
|--|--------------------|-----------|-------------------------------|--|
| | Offre | Prix | Offre | Prix |
| Invitations plutôt qu'appels d'offres publics | | | | Comportement ex-ante. Ajustement immédiat de l'offre et des prix. Effets semblables et modérés à terme. |
| Choix d'enveloppes | ---- | incertain | | Comportement ex-post. Ex-ante, l'offre est basée sur les conditions optimales du marché. L'effet sur les prix est incertain mais probablement inférieur au statu quo. À terme, le marché s'ajuste à un niveau plus élevé que le niveau des conditions optimales. |
| Usages non prévus | | | | |
| Ententes avec des soumissionnaires | ---- | | | Comportement ex-post. Ex-ante, l'offre est basée sur les conditions optimales du marché mais les prix sont inférieurs en raison d'inefficiences du marché. À terme, le marché s'ajuste à un niveau plus élevé que le niveau des conditions optimales. |
| Négociations post contrat | ---- | | | Comportement ex-post. Ex-ante, l'offre est basée sur les conditions optimales du marché mais les prix sont inférieurs en raison d'inefficiences du marché. À terme, le marché s'ajuste à un niveau plus élevé que le niveau des conditions optimales. |
| Soumission par le biais d'une entreprise contrôlée | ---- | | | Comportement ex-post. Ex-ante, l'offre est basée sur les conditions optimales du marché mais les prix sont inférieurs en raison d'inefficiences du marché. À terme, le marché s'ajuste à un niveau plus élevé que le niveau des conditions optimales. |
| Activités hors BSDQ avec l'approche traditionnelle | | | | Comportement ex-ante. Ajustement immédiat de l'offre. Les prix s'ajustent également à la baisse en raison d'inefficiences du marché. À terme, le marché s'ajuste à un niveau plus élevé que le niveau des conditions optimales. |

1. Sur la base du scénario le plus probable des effets macroéconomiques d'offre et de demande selon le schéma traditionnel par rapport à un usage optimal et prévu du Code de soumissions i.e. où l'offre est maximisée et les prix minimisés.

Légende : flèche vers le bas : baisse ; flèche vers le haut : hausse ; ligne : inchangé. La taille de la flèche dénote l'importance de la hausse ou de la baisse.

Usage non optimal du Code

Plus l'entrepreneur est sélectif dans son choix de soumissionnaire, plus élevés sont les prix qu'il risque d'obtenir à court et moyen terme.

Le Code prévoit que l'entrepreneur général peut établir les partenariats désirés ou refuser de prendre des soumissions comme celle d'un entrepreneur spécialisé avec lequel il aurait eu de mauvaises expériences. Il peut, par exemple, choisir de ne prendre qu'une enveloppe, celle de l'entrepreneur spécialisé avec lequel il entend faire affaire.

On peut présumer qu'il n'adoptera cependant pas ce comportement très souvent pour diverses raisons. D'abord, la curiosité de voir si un entrepreneur, peut-être inconnu, lui aurait offert un prix très faible. Aussi, il se sait en concurrence avec d'autres entrepreneurs généraux qui eux pourraient avoir accepté les enveloppes de l'ensemble des soumissionnaires. Enfin, par la divulgation des résultats, un soumissionnaire participant qui aurait vu son enveloppe rejetée le saura et sera moins enclin dans le futur à préparer des soumissions à cet entrepreneur général qui risque rapidement de voir son marché futur de sous-traitants se resserrer.

Comme pour les invitations, plus l'entrepreneur général est sélectif dans son choix de soumissionnaires, plus élevés sont les prix qu'il s'expose à obtenir à court et moyen terme.

■ Ententes avec des soumissionnaires

Un entrepreneur général peut être tenté d'établir une entente avec un soumissionnaire sur un prix qui assure l'obtention du contrat avec une clause ascenseur de récupération d'un prix convenu d'avance.

Cette approche comporte certaines limites car les autres soumissionnaires pourront soupçonner la présence d'un accord puisque l'entrepreneur spécialisé n'aura acheminé un prix qu'à un entrepreneur général. Ceux-ci s'exposent à une plainte alléguant qu'il y a contravention au Code et arguant qu'on ne peut faire indirectement ce qui est interdit de faire directement.

Ainsi, comme pour les autres usages non optimaux du Code, l'entrepreneur général encourt le risque de limiter son marché futur.

Usage non optimal du Code

Les gains instantanés réalisés aux négociations de rabais compensent un coût à court et moyen terme...

■ Négociations post contrat

La négociation après l'ouverture des soumissions est interdite par le Code sauf dans le cas où le propriétaire décide de modifier les travaux.

Ainsi, une fois le contrat octroyé au plus bas soumissionnaire conforme au prix inscrit dans la soumission, l'entrepreneur général ne peut négocier aucun escompte additionnel avec le sous-traitant.

Dans la réalité cependant, les négociations 'de bonne entente' et les échanges de bons procédés ont cours. Elles portent cependant sur des sommes de beaucoup inférieures à ce qu'elles étaient avant la réforme de 1993.

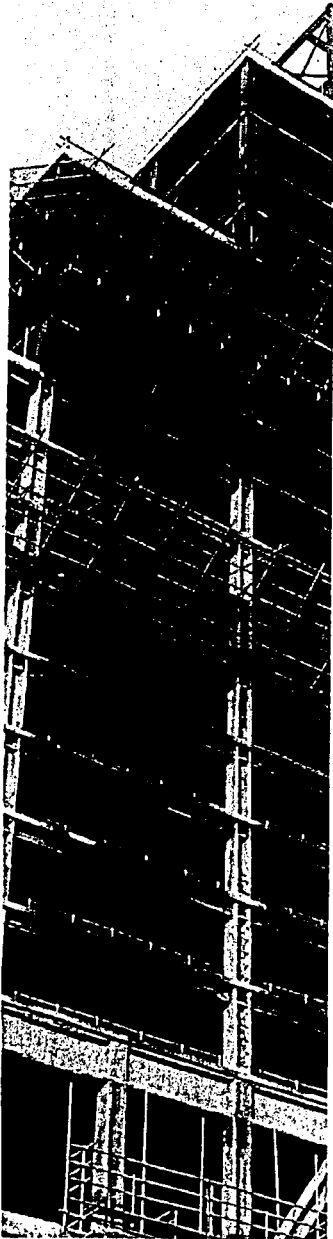
Les entrepreneurs généraux peuvent réussir à récupérer des 'rabais' représentant des sommes minimes qui prennent la forme par exemple de travaux temporaires payés (comme l'électricité, le chauffage, les structures de bois, les abris etc.), d'ajouts de travaux d'hiver non prévus dans les documents de soumission, de modifications aux modalités de paiement (15 jours avec escompte plutôt que 30 jours par exemple), de travaux effectués à rabais pour l'utilisation de l'équipement de l'entrepreneur général.

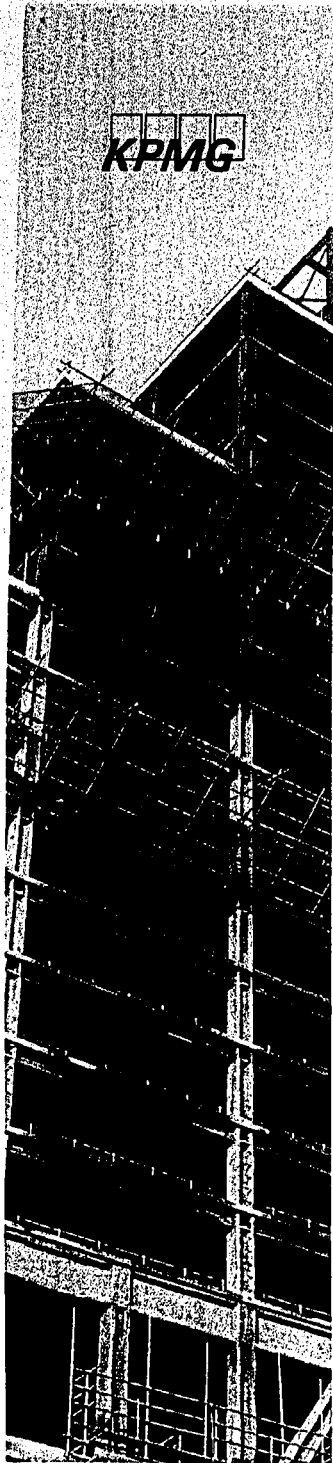
Avant la réforme de 1993, la négociation portait sur le prix du contrat. Maintenant, elle s'est déplacée sur les clauses contractuelles et les extras et en particulier les changements de plans sur lesquels les entrepreneurs généraux pourraient avoir tendance à négocier.

Par ailleurs, certains des entrepreneurs généraux imposent l'utilisation d'un contrat modifié comportant des clauses avantageuses pour ces derniers alors que le contrat type devrait plutôt être le contrat normalisé par l'Association canadienne de construction.

Aussi, certains entrepreneurs généraux peuvent avoir tendance à demander les documents finaux rapidement à la fin d'un projet tout en conservant la retenue prévue au contrat.

Encore une fois, ces façons de faire contribuent à générer à terme des pressions à la hausse sur les prix.





Usage non optimal du Code

Les activités réalisées en dehors du BSDQ pour la méthode traditionnelle des projets forfaitaires seront plus chères à court et moyen terme...

■ **Soumission par le biais d'une entreprise contrôlée**

Selon les informations obtenues de participants du marché, il semble que certains entrepreneurs généraux pourraient se faire des soumissions à eux-mêmes, par le biais d'une compagnie liée. Ils devraient normalement dans ce cas réaliser les travaux avec leur propre main-d'oeuvre mais il semble qu'en pratique, ils embauchent des sous-traitants pour le projet. Ce phénomène serait toutefois peu répandu car l'entrepreneur opérant ainsi limite son marché futur de soumissionnaires potentiels.

■ **Activités hors BSDQ**

Un entrepreneur général engagé au BSDQ et qui choisit de faire affaire hors du BSDQ avec un entrepreneur spécialisé s'expose de même que ce dernier à payer une pénalité. Il va de soi que si les escomptes obtenus de ces activités dans l'immédiat peuvent être supérieurs au coût de la pénalité inclus dans le prix de la soumission, à terme, ces activités seront plus chères en raison de l'offre limitée et de l'introduction d'un coussin de négociation. Le nombre de projets passant outre le BSDQ n'est pas documenté mais, selon les informations recueillies, il semble marginal et les plaintes à ce sujet sont peu nombreuses, comme nous l'avons indiqué antérieurement.

Il est nécessaire de bien distinguer toutefois entre les projets non ouverts au BSDQ en raison d'une insatisfaction vis-à-vis le système et ceux non ouverts parce qu'ils sont d'une nature telle qu'ils ne répondent pas aux conditions pour lesquelles le Code s'applique. D'abord, dans le marché de la construction, on compte un nombre important de petits projets ainsi que des projets d'entretien qui ne sont pas légiférés, n'ayant pas la taille voulue.

Usage non optimal du Code

Des plans en phase d'élaboration, des tailles insuffisantes ou des raisons d'affaires peuvent justifier que des projets se réalisent en dehors du BSDQ...

Le passage au BSDQ ne s'applique que lorsque les quatre conditions suivantes sont réunies :

- ✓ Les travaux s'effectuent au Québec ;
- ✓ Il y a plus d'un entrepreneur invité à fournir un prix ;
- ✓ Il existe des documents de soumissions permettant la présentation de soumissions comparables ;
- ✓ Le montant de la soumission atteint ou dépasse 10,000 \$;

Ainsi, le Code de soumissions ne s'appliquera pas si les travaux sont sous la barre des 10,000 \$, si le propriétaire choisit d'emblée un entrepreneur général via lequel il veut faire réaliser les travaux et que ce dernier choisit un seul entrepreneur spécialisé par spécialité. Par ailleurs, le Code ne s'applique que si les soumissions comportent des plans et devis permettant d'en assurer la comparabilité. Dans le cas de plans peu définis avec un nombre insuffisant de données techniques fournies aux soumissionnaires, les règles du Code ne s'appliquent pas. Ces projets peuvent être justifiés par des raisons d'affaires ou simplement correspondre à une réalité d'un marché en évolution.

Nous avons dressé ci-dessus une liste sommaire et non exhaustive des éléments permettant aux entrepreneurs généraux de faire un usage contraire au Code de soumissions ou un usage libre leur offrant beaucoup de latitude.

Il est à souligner cependant que ces comportements demeurent marginaux et que la plupart des activités de construction se réalisent d'assez près dans le respect du Code. Comme nous l'avons vu, il n'est pas à l'avantage des entrepreneurs généraux de faire un usage contraire au Code car ils limitent ainsi leur marché et incidemment, leurs chances d'obtenir des contrats dans le secteur privé.

La façon de procéder la plus courante, qui n'est pas illégale car elle est prévue au Code, est d'inviter des soumissionnaires présélectionnés à déposer des prix. Cette façon de faire non optimale peut certainement rassurer et les entrepreneurs généraux et les donneurs d'ouvrage quant à la conduite en souplesse et la qualité des travaux mais elle est aussi susceptible de produire des coûts de construction plus élevés que si des appels d'offres publics avaient été lancés.

Tendances observées

Les contrats en gérance de projet se font de plus en plus...

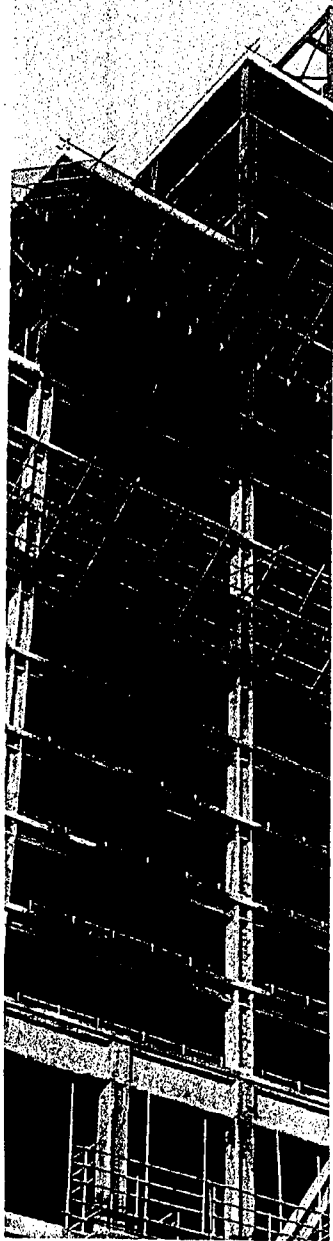
Afin de répondre aux besoins d'un marché de la construction en évolution, les projets de type 'clés en main' semblent en progression.

Le schéma ci-après présente une illustration de l'approche traditionnelle forfaitaire et de l'approche 'clés en main'. Dans la méthode traditionnelle, l'étendue des travaux est bien définie et les plans sont présentés par le donneur d'ouvrage aux entrepreneurs généraux et avec l'approche 'clés en main', des propositions globales moins définies sont présentées par les entrepreneurs généraux aux donneurs d'ouvrage.

L'approche traditionnelle tend à générer des coûts de construction plus élevés en raison de critères de sécurité et des standards élevés mais coûteux établis par les architectes et les ingénieurs.

Dans l'approche globale, l'entrepreneur général fournit un prix pour un coût de gérance fixe avec un prix maximum garanti. Il devient ainsi davantage conscient de l'ensemble des coûts d'un projet. Par contre, le propriétaire, lui, se trouve à devoir évaluer des soumissions difficilement comparables.

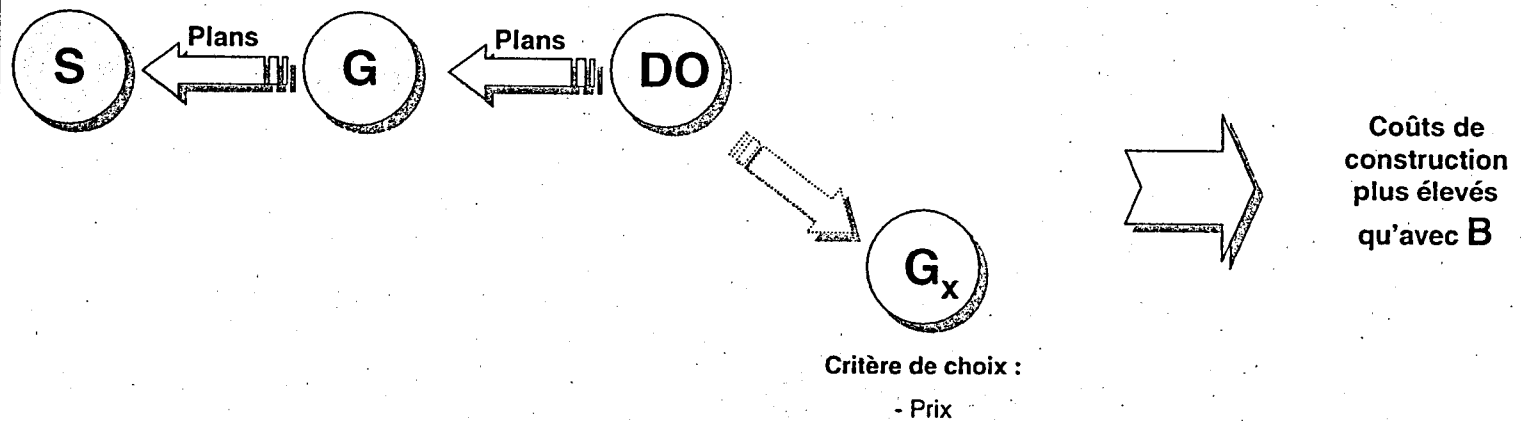
Les contrats de gérance se font également de plus en plus. Les contraintes de temps peuvent justifier ce mode. À partir d'une enveloppe budgétaire, un plan peut être fait en fonction de lots établis et les soumissions se font par lots. Les plans avancent de manière séquentielle, ce qui raccourci les échéanciers. Ces chantiers en gérance de projet permettent également un meilleur contrôle des coûts par rapport à l'approche traditionnelle des plans définis. Les coûts peuvent être contrôlés à chaque étape du projet. L'entrepreneur général est responsable de l'ensemble du projet en ayant un rôle technique d'examen et d'avancement des travaux sans assumer la responsabilité technique et financière des sous-traitants. Cette manière d'opérer ne constitue pas en soi une panacée car compte tenu du fait qu'il s'agit de projets évolutifs, il peut s'avérer néanmoins qu'à mi-projet, les dépassements de coûts soient déjà considérables.



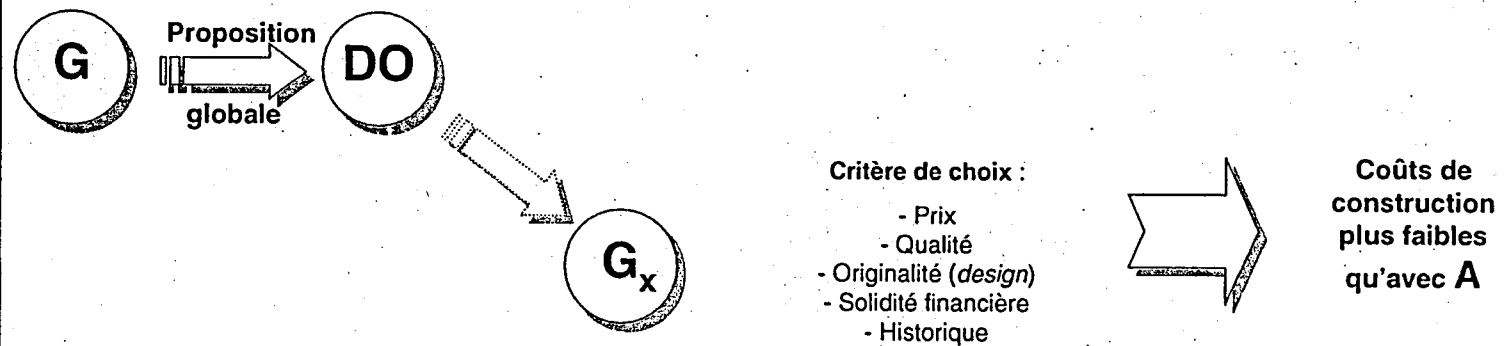
Tendances observées

L'approche 'clés en main' tend à produire des coûts de construction moins élevés...

A. Approche traditionnelle



B. Approche 'clés en main'

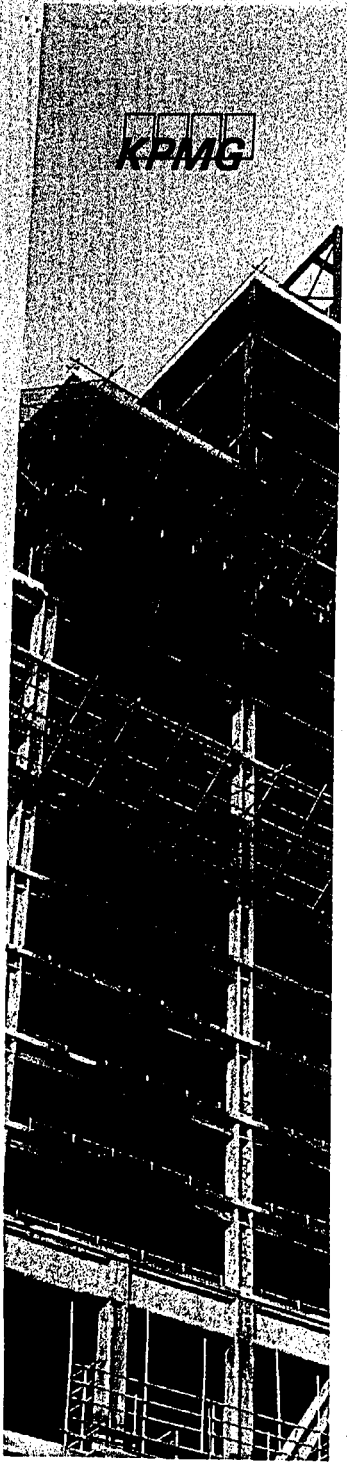


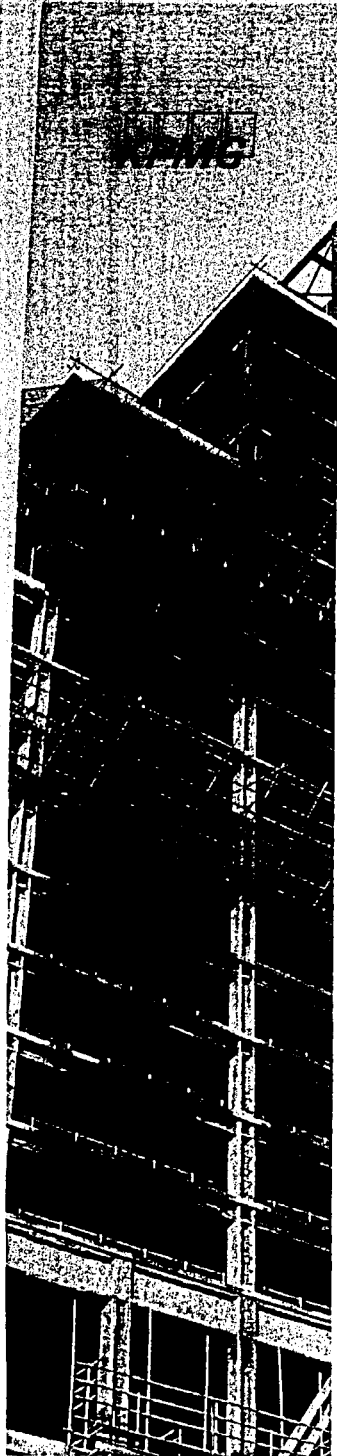
Tendances observées

Les partenariats privé-public sont également un phénomène en émergence...

Les partenariats privé-public (PPP) sont également un phénomène en émergence dans lequel l'implication de l'entrepreneur général va être nettement plus élevée, pouvant s'étendre jusqu'au financement.

Une autre tendance observée, mais non souhaitée, au sujet des projets se réalisant en dehors du giron du BSDQ, concerne les enchères inversées. Le processus de soumission, souvent sur invitations, s'apparente à celui d'un casino et les entrepreneurs spécialisés qui font directement affaire avec les propriétaires sont appelés à prendre des décisions très rapides, parfois sur une base émotive, ce qui peut les amener à proposer un prix qu'ils auront de la difficulté à absorber après coup. Certes, il s'agit d'un système permettant de minimiser les coûts de construction mais au prix d'un risque de faillite accru. Ce concept, encore marginal, semble très mal reçu dans l'industrie et ne semble pas correspondre aux besoins de la majorité des acteurs du secteur de la construction du Québec.





BSDQ – Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec

Impact du BSDQ sur les prix

Le BSDQ favorise l'obtention des meilleurs prix mais ceux-ci sont également tributaires de la conjoncture économique et de la taille du marché.

Le processus de soumission tel qu'établi par le BSDQ constitue une approche permettant d'assurer le maintien de prix faibles dans le marché de la construction.

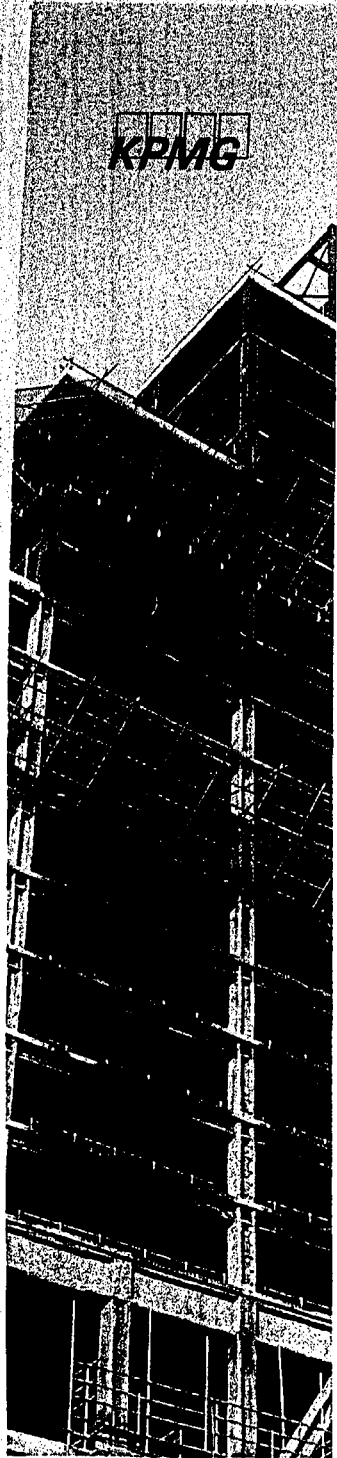
En revanche, le Bureau de soumissions n'est pas responsable de prix qui sont susceptibles d'évoluer en fonction de diverses variables, notamment la conjoncture économique, le coût et l'offre des matériaux de base, le coût de la main-d'œuvre et la disponibilité de celle-ci, la taille du marché et le degré d'agressivité de la concurrence.

Dans les périodes d'activité économique intense, les soumissionnaires sont susceptibles d'inclure une prime dans leur prix déposé compte tenu du fait qu'ils fonctionnent aux limites de leur capacité et opèrent avec une main-d'œuvre pleinement occupée, ce qui exerce un effet modérateur sur la quête des contrats. L'inverse se produira en ralentissement.

Par ailleurs, dans un marché relativement restreint comme le Québec, le nombre d'entrepreneurs spécialisés aptes à entreprendre des travaux de construction sur les chantiers majeurs est somme toute limité. Moins la concurrence est vive, plus l'émergence de prix monopolistiques est probable. En d'autres termes, plus le marché est petit, plus l'offre est limitée, plus les prix seront élevés.

Les entrepreneurs spécialisés qui sont peu nombreux peuvent aisément jauger la situation financière et le degré d'activité de leurs concurrents et, pour des raisons stratégiques dans un comportement d'affaires tout à fait normal, ils vont établir leur prix en fonction des informations dont ils disposent sur la concurrence.

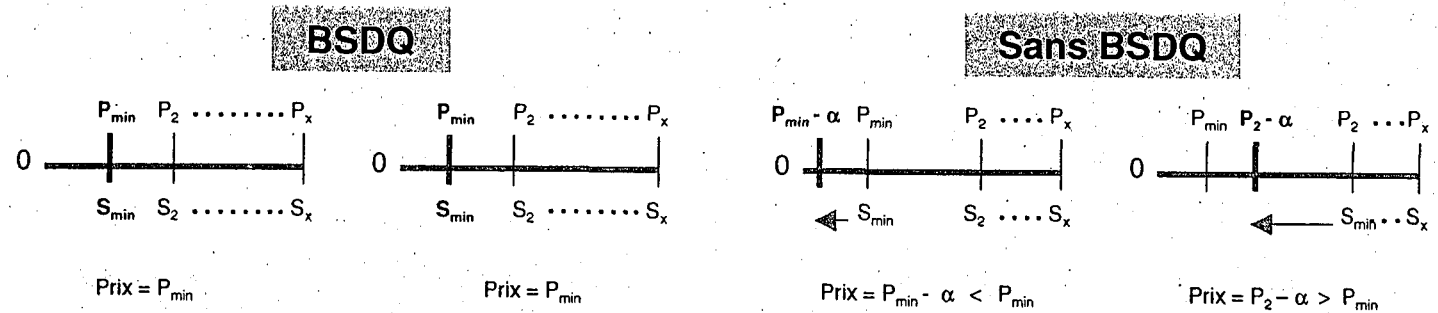
Il ne s'agit pas là d'un phénomène de collusion. Si celle-ci était présente, elle le serait autant en l'absence du BSDQ sinon davantage puisque ce dernier génère une concurrence accrue. Dans un cas comme dans l'autre, la collusion resterait vraisemblablement marginale car les entrepreneurs demeurent en concurrence les uns avec les autres et sont probablement peu enclins à se faire confiance. Par ailleurs, toute collusion serait visible puisque les coûts des projets sont généralement bien connus, surtout les projets avec plans et devis complets sous l'égide du BSDQ.



BSDQ – Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec

Scénarios d'impact du BSDQ sur les coûts de construction au Québec

Si, en l'absence du BSDQ, les coûts de construction sont plus faibles dans l'immobilier, ils sont plus élevés à court et moyen terme...



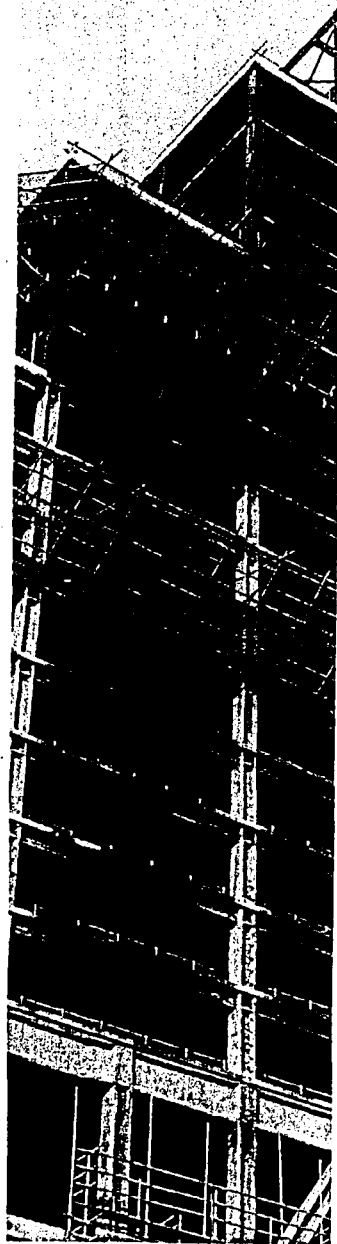
| Instantané | | Court et moyen terme | |
|--|---|--|---|
| ✓ Prix faibles | ✓ Prix les plus faibles possibles | ✓ Prix plus bas qu'avec le scénario du BSDQ | ✓ Prix plus élevés qu'avec le scénario du BSDQ |
| ✓ Coûts de construction faibles | ✓ Coûts de construction les plus faibles possibles | ✓ Coûts de construction plus faibles qu'avec le scénario du BSDQ | ✓ Coûts de construction plus élevés qu'avec le scénario du BSDQ |
| ✓ Santé financière des entrep. spécialisés favorisée | ✓ Santé financière des entrep. spécialisés favorisée | ✓ Santé financière des entrepreneurs spécialisés menacée | ✓ Santé financière des entrepreneurs spécialisés favorisée |
| ✓ Santé financière des entrep. généraux favorisée | ✓ Santé financière des entrepreneurs généraux favorisée | ✓ Santé financière des entrepreneurs généraux favorisée | ✓ Santé financière des entrepreneurs généraux menacée |
| ✓ Respect et chances égales à tous | ✓ Respect et chances égales à tous | ✓ Non-respect des participants et accès au marché limité | ✓ Non-respect des participants et accès au marché limité |
| ✓ Respect des conventions collectives | ✓ Respect des conventions collectives | ✓ Non-respect des conventions collectives | ✓ Non-respect des conventions collectives |
| ✓ Respect des lois des corporations | ✓ Respect des lois des corporations | ✓ Non-respect des lois des corporations | ✓ Non-respect des lois des corporations |
| ✓ Sécurité publique assurée | ✓ Sécurité publique assurée | ✓ Sécurité publique assurée | ✓ Sécurité publique assurée |
| ✓ Utilisation optimale des ressources | ✓ Utilisation optimale des ressources | ✓ Utilisation non optimale des ressources | ✓ Utilisation non optimale des ressources |

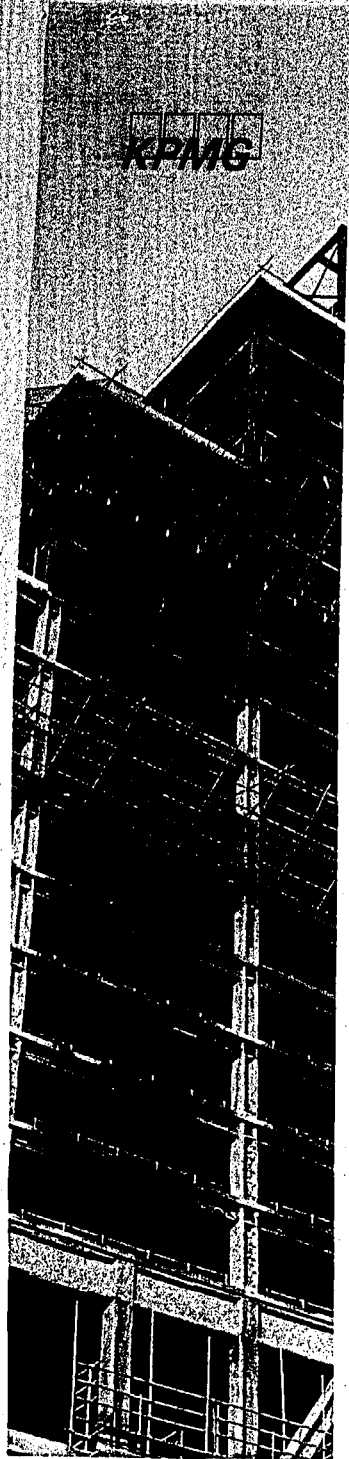
Légende : P_{min} : prix le plus bas ; S_{min} : plus bas soumissionnaire conforme ; α : escompte

Conclusions

Le BSDQ permet l'obtention des meilleurs prix possibles sur le marché.

- ✓ Le Code de soumissions du BSDQ permet l'obtention des meilleurs prix possibles sur le marché lorsque les soumissionnaires répondent à des appels d'offres par le biais du BSDQ, en raison de l'augmentation de la concurrence induite par ce système; les prix obtenus sont les plus bas sans mettre en péril la santé financière des entrepreneurs spécialisés ;
- ✓ Les entrepreneurs généraux n'obtiennent pas les meilleurs prix possibles en invitant à soumissionner un nombre restreint et présélectionné d'entrepreneurs spécialisés. Ainsi, ce ne sont ni le BSDQ ni le Code de soumissions qui augmentent les prix de la construction mais bien l'utilisation ou 'le peu d'utilisation' que les entrepreneurs en font. Plus ces derniers adoptent une approche proactive et plus ils augmentent le nombre de soumissionnaires potentiels, meilleurs sont les prix qu'ils peuvent aspirer à obtenir. Les entrepreneurs spécialisés de taille importante peuvent avoir tendance également à préférer un système sur invitation qui réduit la concurrence et permet de garder une certaine mainmise sur le marché mais les conditions optimales ne peuvent être obtenues que par la sollicitation d'offres auprès du plus grand nombre possible de soumissionnaires ;
- ✓ Même s'ils obtiennent les meilleurs prix par appels d'offres publics, les entrepreneurs généraux peuvent ne pas en avoir l'impression du fait de leur incapacité à négocier directement avec les entrepreneurs spécialisés. Avant la réforme du Code en 1993, les entrepreneurs généraux réussissaient à négocier des rabais auprès des entrepreneurs spécialisés mais les escomptes obtenus s'établissaient à partir de prix gonflés par ces derniers, de sorte que les prix finaux n'étaient pas nécessairement les plus bas possibles. Par ailleurs, le donneur d'ouvrage ne bénéficiait pas toujours des rabais obtenus ;
- ✓ La manière prospective qu'ont les entrepreneurs généraux d'établir leurs prix constitue la source principale du problème à l'origine de leur frustration vis-à-vis du Code de soumissions. En établissant leurs prix en fonction d'escomptes futurs potentiels et risqués plutôt qu'en fonction des prix du marché au moment de la soumission, ils s'égorgent eux-mêmes, accentuant ainsi leur désir de négocier avec leurs sous-traitants et de leur imposer des contraintes indues. Une évaluation de prix juste et raisonnable basée sur la réalité des conditions du marché en cours et sur le maintien de marges d'opération saines contribuerait à rétablir l'ordre dans la conduite des affaires. Les entrepreneurs généraux, les petits en particulier, ressentent les pressions concurrentielles du marché mais celles-ci existent nonobstant l'existence ou l'absence du BSDQ ;
- ✓ Le fait que les entrepreneurs généraux aient de plus en plus recours à la sous-traitance constitue un indicateur que celle-ci leur permet de réduire leurs coûts par rapport à leur situation antérieure où ils réalisaient eux-mêmes les travaux ;





BSDQ – Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec

Conclusions

...ce qui contribue au fait que les coûts de construction au Québec sont parmi les plus faibles en Amérique du Nord.

- ✓ La taille restreinte du marché de la construction au Québec, en particulier pour les projets d'envergure, est telle que les prix dans le secteur de la construction sont plus élevés que si le marché était plus vaste, toutes choses égales par ailleurs. Néanmoins, le Québec jouit des coûts de construction parmi les plus faibles en Amérique du Nord ;
- ✓ Les coûts de construction varient également en fonction des cycles économiques, de sorte qu'ils sont actuellement plus élevés qu'ils ne l'étaient il y a quelques années en raison de la fébrilité de l'activité sur le marché de la construction exacerbée par les pénuries de main-d'oeuvre. Cette problématique de conjoncture est sans lien avec l'existence ou l'absence du Code du BSDQ ;
- ✓ Le cautionnement de soumission est indissociable de l'obligation d'accorder le contrat au plus bas soumissionnaire conforme. Il a été introduit dans le Code à la demande des entrepreneurs généraux qui souhaitent légitimement se protéger contre les risques financiers potentiels attribuables à ce critère. Le cautionnement de soumission ou un chèque visé constituent une contrainte minimale pour les grands comme les petits joueurs. C'est le cautionnement d'exécution qui s'avère contraignant mais d'une part, il est rarement demandé par les entrepreneurs généraux en raison notamment de la vigueur de la concurrence dans le marché et d'autre part, par le biais de la lettre d'intention de la compagnie de caution, il constitue un bon indicateur de la capacité financière d'un sous-traitant à exécuter les travaux pour lesquels il a soumissionné ;
- ✓ Le BSDQ impose certes un certain nombre de contraintes mais celles-ci demeurent raisonnables et leur but est d'assurer le maintien d'une concurrence saine et d'un niveau d'éthique dans la conduite des affaires. À l'instar du BSDQ, le Code de la route impose aussi son lot de contraintes et certains conducteurs souhaiteraient sans doute son abolition mais il a été conçu pour répondre aux besoins de la majorité et pour assurer la sécurité du public et il remplit parfaitement cette mission comme le fait le BSDQ dans le secteur de la construction.



Stéphane Tremblay
(514) 840-2354

Marie-Claude Montplaisir
(514) 840-2438

N'hésitez pas à communiquer avec nous :

Téléphone : (514) 840-2400
Télécopieur : (514) 840-2121

KPMG s.r.l./ S.E.N.C.R.L.
Bureau 1000
2000, avenue McGill College
Montréal (Québec) H3A 3H8

