

Montréal, le 28 octobre 2020

Mme Stéphanie Pinault-Reid, Secrétaire par intérim
Commission de l'aménagement du territoire
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Transmis par courriel

Objet : Commentaires concernant le PL 67

Madame la Secrétaire,

Tout d'abord, permettez-nous de nous présenter. Notre association représente les neuf sociétés de transport en commun du Québec ainsi qu'exo. Collectivement, nos membres desservent les plus grandes villes de la province, soit Montréal et ses couronnes nord et sud, Québec, Lévis, Laval, Longueuil, Gatineau, Trois-Rivières, Saguenay et Sherbrooke. Au total, c'est plus de 60 % de la population québécoise et 99 % des déplacements faits en transport en commun au Québec qui sont représentés par l'ATUQ.

Nous cumulons trois mandats à la fois distincts et complémentaires. Dans un premier temps, il s'agit de permettre la concertation de nos membres sur divers dossiers d'intérêt commun et les représenter afin de promouvoir le transport en commun, assurant ainsi le positionnement des membres en tant qu'acteurs incontournables de la mobilité durable et intégrée. Il s'agit également de soutenir la performance des sociétés en identifiant les meilleures pratiques, en facilitant des forums d'échanges et en réalisant une veille technologique qui assure une amélioration constante des performances des véhicules et systèmes de transport. Finalement, l'association coordonne les acquisitions regroupées de véhicules et de systèmes de transport, assure la gestion contractuelle des contrats qui lui sont confiés et représente les membres auprès des manufacturiers.

Nous procédons à une vigie régulière des travaux de l'Assemblée et des commissions, de même que des différents projets de loi. À la suite de la lecture du *PL 67 - Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions*, nous souhaitons amener quelques éléments à votre attention.

1. Absence de définition pour « véhicule de transport en commun » et « infrastructures de transport »
Nous avons remarqué l'absence de ces deux définitions au projet de loi. Or, afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard, nous suggérons que des définitions explicites de ces deux termes soient ajoutées au projet de loi.

Concernant le terme « véhicule de transport en commun », nous suggérons d'utiliser la même définition que dans l'*Accord économique et commercial global*, c'est-à-dire :

« Un véhicule de transport en commun désigne un tramway, un autobus, un trolleybus, un wagon de métro, une voiture ferroviaire ou une locomotive destinée à un réseau de métro ou de chemin de fer utilisé pour le transport public. »¹

Pour ce qui est du terme « infrastructures de transport », nous n'avons trouvé aucune définition précise ni dans la *Loi sur les sociétés de transport en commun* ni dans l'*Accord économique et commercial global*. À nouveau, pour éviter toute ambiguïté, nous aimerions savoir à quoi fait référence le législateur lorsqu'il fait référence aux infrastructures de transport. Le *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes - volet subventions aux immobilisations*² comprend une énumération non exhaustive de ce que pourraient être considérées comme étant des infrastructures : « les coûts des équipements et des modifications apportées aux infrastructures tels les terminus, les stationnements, les stations de métro, les

¹ <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/19-A.aspx?lang=fra#a4>

² Page 64 <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/aide-finan/transport-collectif/Documents/pagtcp.pdf>

gares de trains de banlieue, etc.; ». Le législateur souhaite-t-il s'inspirer de cette liste non exhaustive pour définir le terme utilisé dans le cadre du PL 67? Actuellement, l'absence de définition entraîne des questionnements sur la portée du terme. Par exemple, cela comprendrait-il un centre d'exploitation, centre administratif, terminus, voie réservée, voie prioritaire, etc.?

Recommandation 1 : Ajouter au PL 67 les définitions des termes « véhicule de transport en commun » et « infrastructure de transport »

2. Observations au sujet de l'application de mesures discriminantes pour une dépense égale ou supérieure à 20 000 000 \$

Dans la section du PL 67 portant sur les modifications à la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (LSTC), à l'article 114, il est notamment mentionné qu'

« Aux fins de tout contrat d'acquisition de véhicules de transport en commun qui comporte une dépense égale ou supérieure au seuil décrété par le ministre, une société peut exiger que le cocontractant confie jusqu'à 25 % de la valeur totale du contrat en sous-traitance au Canada et que cette sous-traitance inclue l'assemblage final de ces véhicules. »

À la fin de l'article 114, il est mentionné que

« Malgré ce qui précède, lorsqu'il s'agit du processus de passation d'un contrat visé aux troisième, quatrième ou cinquième alinéas qui comporte une dépense égale ou supérieure à 20 000 000 \$, la société doit appliquer les mesures discriminantes prévues à son égard. Il en est de même lorsque la société utilise un critère qualitatif visé au paragraphe 2° du premier alinéa à l'égard d'un contrat visé au paragraphe 1° de cet alinéa et qui comporte une telle dépense. »

De par la distinction entre le « peut » et le « doit », nous comprenons que, à titre d'exemple, pour un contrat d'acquisition de véhicules de transport comportant une dépense égale ou supérieure à 20 000 000 \$, une société devra exiger que le cocontractant confie jusqu'à 25 % de la valeur totale du contrat en sous-traitance au Canada et que cette sous-traitance inclut l'assemblage final de ces véhicules. Si notre interprétation est exacte, bien que nous comprenions la volonté gouvernementale de favoriser l'économie canadienne particulièrement dans ce contexte de relance économique, nous souhaitons soulever les risques associés à cette obligation. En effet, dans un marché très pointu comme celui du transport en commun, de telles conditions risquent fortement d'entraîner une fermeture du marché, créant des situations de monopole et, dans certains cas, cela pourrait même faire en sorte qu'aucun fournisseur ne puisse répondre à la demande. Or, les bonnes pratiques d'approvisionnement militent pour éviter de telles situations où, en l'absence de compétition, il est fréquent de constater une hausse des prix et une dégradation de la qualité des produits et/ou du service. Qui plus est, un marché monopolistique met une pression importante sur les clients qui en cas de faillite, défaut ou arrêt de production de leur unique fournisseur risquent de se trouver face à une impossibilité de s'approvisionner. Dans le domaine du transport en commun, qui rend des services jugés essentiels, un tel bris dans l'approvisionnement mènerait rapidement à des impossibilités à rendre le service.

Finalement, nous constatons que dans la mesure où le texte du PL 67 demeure le même, aucun processus de pouvoir de dérogation comme celui prévu à l'article 103 de la LSTC serait disponible pour les sociétés de transport en commun en ce qui a trait à l'application des mesures discriminatoires et, par conséquent, le processus d'acquisition serait paralysé advenant une situation où aucun fournisseur n'était en mesure de répondre au besoin. Nous soulignons par ailleurs que dans l'optique où une telle dérogation devenait possible à la suite d'un changement de texte, nous avons malheureusement constaté dans le passé l'impossibilité d'avoir un positionnement ministériel rapide à de telles demandes. Ainsi, historiquement, de tels dossiers ont dû être suspendus pendant plusieurs mois et parfois presque un an, ralentissant par le fait même la réalisation des projets qu'on souhaite pourtant rapide en contexte de relance économique. L'objectif gouvernemental de vouloir favoriser le marché canadien est louable, mais cela ne doit pas être fait au détriment de la réalisation des projets ou de la qualité ou du surcoût de ceux-ci.

Le risque de ne pas avoir de fournisseurs pouvant respecter les mesures discriminatoires proposées est réel. Par exemple, dans le cas précis du marché de l'acquisition de locomotives, le Réseau de transport métropolitain (ci-après « exo ») a procédé le 18 novembre 2019 au lancement d'un appel d'offres pour le remplacement de 10 locomotives (avec une option d'achat de 11 locomotives additionnelles). À titre indicatif, cet achat de 21 nouvelles locomotives représente environ la moitié de la flotte actuelle d'exo. L'application de

mesures discriminatoires similaires à celles rédigées au sein du PL 67 c'est-à-dire l'exigence d'un contenu canadien de 25 % et l'assemblage final au Canada fut exigée et aucun fournisseur n'a présenté de soumission à la suite de la fermeture de l'appel d'offres, le 17 février 2020, soit plusieurs mois après son lancement. Des cinq manufacturiers qui ont répondu par voie de lettre à l'appel d'offres, quatre ont indiqué que l'exigence de contenu canadien était le principal obstacle à leur participation. Le cinquième, Bombardier Transport, a indiqué qu'il n'avait pas de produit répondant à cet appel d'offres. À titre informatif, la réaction du marché était conforme à celle reçue lors des appels d'intérêts lancés par exo en mai et novembre 2018 auxquels cinq constructeurs au total avaient répondu et tous avaient déclaré fabriquer leurs locomotives à l'extérieur du Canada. Ces éléments viennent appuyer le fait qu'il n'y a actuellement aucun fournisseur de locomotive intéressé et en mesure de produire ce genre d'items si des mesures discriminatoires telles que celles prévues au P L67 s'appliquent. C'est dans ce contexte du marché canadien pour ce qui est des locomotives que le ministère des Transports de l'Ontario qui exige depuis 2017 un seuil minimal de 25 % de contenu canadien pour l'acquisition de véhicules pour le transport en commun a ajouté une exception en ce qui a trait à l'acquisition de locomotives passagers (aucun contenu canadien n'est exigé pour ce type de véhicule). Entre 2015 et 2017, Metrolinx, en Ontario, a d'ailleurs fait l'acquisition de 42 locomotives sans aucune exigence de contenu canadien.

Il existe également d'autres marchés que celui des locomotives (types d'autobus, type de motorisation, etc.) pour lesquels les besoins risquent de ne pouvoir être comblés si les mesures discriminantes demeurent telles que proposées au PL 67.

C'est pourquoi nous suggérons d'adopter une approche plus flexible qui donnerait la possibilité aux approvisionneurs des sociétés de transport d'utiliser, par exemple, des marges préférentielles pour une offre ayant plus de contenu canadien ou d'inclure le contenu canadien dans l'évaluation des offres avec un pointage maximal pour ce critère de plus de 10 points ou dans le cas de l'achat de locomotives, d'exclure carrément l'assujettissement de la société de transport en commun aux mesures discriminatoires.

Recommandation 2 : Permettre une plus grande flexibilité dans le choix des approches pour favoriser le contenu canadien dans le cadre des processus d'approvisionnement afin d'éviter l'absence de soumission pour certains types de véhicules ou la fermeture des marchés.

3. Calcul du pourcentage de contenu canadien et définition de l'assemblage final : le libellé du PL 67 diffère de celui des programmes d'aide financière existants

Une grande part des immobilisations acquises par les sociétés de transport en commun sont financées en partie par le gouvernement du Québec, grâce à divers programmes d'aide financière gérés par le MTQ. Pour avoir droit à ces aides financières, les sociétés doivent respecter différents critères, dont certains en lien avec le contenu canadien et l'assemblage final au Canada. Or, au-delà du fait que les programmes de subvention PAGTCP et SOFIL fixent à 20 % le seuil de contenu canadien recherché plutôt que 25 %, le libellé utilisé dans ces programmes au sujet des conditions que les sociétés doivent respecter diverge du libellé employé dans le PL 67. Ainsi, concernant le pourcentage de contenu canadien, dans la section *Politique d'achat des autobus* du *Programme d'aide aux immobilisations en transport en commun de la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL)* et du *ministère des Transports du Québec*, il est mentionné que

« L'achat d'autobus et de minibus subventionnés est limité à des produits fabriqués au Canada et exige qu'au moins 20 % de la valeur des composantes provienne de manufacturiers canadiens. »³.

Tandis à l'article 114 du PL 67, il est mentionné qu'

« Aux fins de tout contrat d'acquisition de véhicules de transport en commun qui comporte une dépense égale ou supérieure au seuil décrété par le ministre, une société peut exiger que le cocontractant confie jusqu'à 25 % de la valeur totale du contrat en sous-traitance au Canada et que cette sous-traitance inclue l'assemblage final de ces véhicules. »

Afin d'assurer une meilleure compréhension des obligations auxquelles sont soumis nos membres, nous suggérons une unification de la terminologie utilisée par le gouvernement dans le projet de loi et dans ses

³ P. 25 <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/aide-finan/transport-collectif/Documents/Modalitesdapplication-SOFIL.pdf>

programmes d'aide financière en vigueur ou s'il s'agit d'obligations distinctes et cumulatives, préciser l'obligation prévue au PL 67. À titre d'exemple, nous aimerions avoir des précisions sur ce à quoi réfère le législateur lorsqu'il parle de sous-traitance au Canada, surtout pour un fournisseur canadien. Ainsi, notre argument ne vise pas à remettre en question l'utilisation du libellé utilisé au PL 67 (référant à la valeur totale du contrat en sous-traitance), mais si cette terminologie est maintenue, plutôt de s'assurer d'une unicité de la détermination de la valeur dans les différents documents gouvernementaux comprenant des obligations auxquelles les sociétés de transport en commun sont soumises.

Le même écart au niveau de la définition d'assemblage final peut être observé entre le PL 67 et les programmes d'aide en vigueur. À nouveau, notre argument ne vise pas à remettre en question la liste prévue au PL67, mais plutôt à assurer l'unicité des définitions quant aux obligations qu'ont les sociétés de transport en commun. Dans le PL 67,

« L'assemblage signifie l'installation et l'interconnexion de pièces parmi les suivantes et inclut l'inspection finale des véhicules, leur essai routier et la préparation finale en vue de leur livraison :

1° le moteur, le système de contrôle de propulsion et l'alimentation auxiliaire;

2° la transmission;

3° les essieux, la suspension ou le différentiel;

4° le système de freinage;

5° le système de ventilation, de chauffage ou de climatisation;

6° les châssis;

7° les systèmes pneumatiques ou électriques;

8° le système de portes;

9° les sièges des passagers et les mains courantes;

10° le système d'information et d'indication des destinations et le système de télésurveillance;

11° la rampe d'accès pour fauteuils roulants.

Aux fins du premier alinéa, un bien est réputé être canadien s'il y est assemblé, et ce, même si les pièces qu'il comporte ne proviennent pas toutes du Canada. »

Dans le lexique du *Programme d'aide aux immobilisations en transport en commun de la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) et du ministère des Transports du Québec*, l'assemblage final d'un autobus ou d'un minibus se libelle ainsi :

« Aux fins d'application de la politique d'achat des autobus et des minibus, l'assemblage final comprend l'installation du moteur, de la transmission, du système de refroidissement, du système de chauffage et de ventilation, des systèmes pneumatiques, hydrauliques et électriques, des sièges de passagers, des mains courantes, des colonnes d'appui et des poignées, de la girouette, de la rampe d'accès aux fauteuils roulants, l'inspection finale, les essais routiers, les réparations et la préparation avant livraison. »⁴

Recommandation 3 : Unifier le libellé utilisé au niveau des obligations de contenu canadien et d'assemblage final entre le PL 67 et les programmes d'aide financière gouvernementaux en vigueur

4. Soumissions électroniques

Finalement, nos membres accueillent favorablement les articles 110 et 111 du PL 67 qui font référence à la notion de « soumission transmise par voie électronique ». Ce mode de transmission est attendu depuis longtemps par les sociétés de transport et nous en avons plusieurs fois fait part au Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Considérant que plusieurs organismes publics utilisent déjà ce mode de soumissions sans enjeu, nous avons soulevé qu'il était urgent de l'offrir aux sociétés de transport en commun également. Dans un contexte pandémique, les soumissions électroniques étaient encore plus souhaitables pour éviter notamment la transmission de lourdes boîtes de documents aux administrateurs, en télétravail. Pour assurer une mise en place rapide, nous étions d'avis que les modifications législatives proposées auraient pu tout simplement être incluses aux clauses contractuelles des appels d'offres. Néanmoins, nous sommes heureux de constater l'avancement dans le dossier et espérons que le projet pilote, auquel nos membres souhaitent participer, sera mis en place rapidement après l'adoption du projet de loi.

⁴ P. 62 <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/aide-finan/transport-collectif/Documents/Modalitesdapplication-SOFIL.pdf>

Nous concluons en vous mentionnant que nous souhaitons discuter de nos recommandations, et notamment pour le point numéro 2 pour lequel nous pourrions vous donner plus de détails au soutien de notre recommandation, avec le Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

En vous remerciant de l'attention accordée à notre demande, veuillez recevoir, Madame la Secrétaire, nos salutations distinguées.

Le directeur général



Marc-André Varin MBA

Copies conformes

M. Jérôme Unterberg, sous-ministre adjoint, sous-ministériat à l'électrification des transports, à la sécurité et à la mobilité, Ministère des Transports

M. Nicolas Paradis, sous-ministre adjoint, politiques, Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation