

Un cadre d'approvisionnement modernisé et simplifié pour le transport collectif

Mémoire de la STM dans le cadre de la consultation
parlementaire sur le projet de loi 79

4 décembre 2024

Sommaire

Le projet de loi 79 (PL 79) représente une modernisation importante de l'encadrement légal de l'approvisionnement pour les sociétés de transport. En harmonisant le régime applicable aux organismes municipaux avec celui applicable aux organismes gouvernementaux, il aura pour effet d'élargir le coffre à outils des sociétés de transport et de leur offrir plus de flexibilité et d'agilité.

Parmi ces nouveaux outils, la STM veut particulièrement souligner l'accès aux contrats de partenariat permettant la réalisation de projets d'infrastructure en mode collaboratif. Il s'agit d'un levier important qui permettra de réaliser des projets d'infrastructure de transport collectif plus rapidement et à moindre coût. L'élargissement des contrats à commandes, aux services et travaux de construction, la capacité d'octroyer des contrats de gré à gré en cas de situation d'urgence ou celle de demander des prix pour des services professionnels à des entreprises préalablement qualifiées, représente également une avancée intéressante.

Ce faisant, le PL 79 rendra le cadre d'approvisionnement de la STM mieux adapté à ses besoins et aux réalités des marchés d'aujourd'hui. La STM salue cette harmonisation et l'octroi de leviers additionnels qui vont permettre une gestion plus efficace, plus flexible et plus agile des contrats.

Certaines bonifications au projet de loi permettraient cependant de mieux atteindre les objectifs fixés et de compléter l'exercice de modernisation et d'harmonisation.

Certains leviers ou facilités toujours pertinents offerts par la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (LSTC) ont ainsi été omis et devraient être transposés dans le nouveau régime de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* (LCOM). Ainsi, la capacité d'une société de transport de mandater directement le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) devrait être maintenue. De même, plusieurs exemptions aux procédures d'appel d'offres (services juridiques requis devant un tribunal, contrats informatiques avec enjeux de comptabilité des systèmes, fourniture d'espaces médias, etc.) devraient aussi être transposées dans la LCOM.

Enfin, certains outils accessibles aux organismes soumis à la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) manquent toujours à la LCOM et devraient être étendus également aux organismes municipaux, comme une capacité élargie à rejeter les soumissions d'entreprise ayant manqué à leurs obligations contractuelles. De même, la capacité à prendre en compte le coût total d'acquisition d'un bien ou d'un service proposé par un soumissionnaire dans l'octroi d'un contrat représente un autre levier intéressant de la LCOP à intégrer à la LCOM.

Synthèse des recommandations

1. Modifier les articles 14 à 16 pour maintenir la capacité des sociétés de transport à se procurer des biens et services directement auprès du CAG et du MCN.
2. Modifier l'article 20 de la LCOM pour que l'obligation de réaliser une estimation pour tout contrat comportant une dépense de plus de 100 000 \$ doive être complétée avant l'ouverture des soumissions.
3. Modifier l'article 33 de la LCOM pour ajouter les exceptions à la procédure ouverte actuellement permises dans la LSTC aux articles 93 et 101.1.

4. Modifier le 3^e alinéa de l'article 33 pour retirer l'exigence que le conseil soit la seule instance pouvant autoriser les exceptions prévues aux paragraphes 2 à 4 du 1^{er} alinéa du même article, et le remplacer par une exigence de reddition de compte au conseil.
5. Modifier l'article 38 de la LCOM pour permettre la diffusion des avis de publication sur le site Internet de l'organisme municipal.
6. Modifier l'article 39 de la LCOM pour ajouter aux motifs justifiant de rejeter une soumission « a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions ».
7. Prévoir explicitement la possibilité, pour un organisme municipal, de tenir compte du coût total d'acquisition dans la détermination de l'octroi d'un contrat d'approvisionnement ou de services.

Table des matières

Sommaire	II
Portrait de la STM	5
1. Introduction	6
2. Un cadre harmonisé plus moderne et plus agile	7
2.1. Types de contrats et modes d’attribution : plus de possibilités	7
3. Quelques clarifications pour améliorer le projet de loi	9
3.1. Des leviers à maintenir	9
3.1.1. Maintenir la capacité d’acquisition auprès du CAG et au MCN	9
3.1.2. Maintenir l’obligation de réaliser une estimation <i>avant</i> l’ouverture des soumissions	9
3.1.3. Préserver des exceptions à la procédure ouverte	10
3.1.4. Moderniser les publications	11
3.2. Offrir les mêmes outils que ceux offerts aux organismes gouvernementaux	11
3.2.1. Motifs élargis pour rejeter une soumission	11
3.2.2. Évaluation des soumissions, marge préférentielle et coût total d’acquisition	12
4. Conclusion	13

PORTRAIT DE LA STM

1,1 million
Déplacements
par jour

288 millions
Déplacements
en 2023



4 lignes de
métro

71 km
68 stations / 27 accessibles universellement
999 voitures / 639 AZUR
360 MR-73



228 lignes de
bus

1 992 bus / 837 hybrides
41 électriques
16 minibus
500 km² / + de 70 voies réservées
près de 1 400 feux prioritaires



87 minibus transport
adapté

8 fournisseurs de taxis
33 947 clients
3,4 M de déplacements en 2023

8^e entreprise
au Québec

10 586
employés

1,8 G\$
Budget
d'exploitation

25,8 G\$
Investissements
sur 10 ans

1. Introduction

En 2023, la STM a octroyé plus de 157 contrats par appel d'offres public, d'une valeur totale de plus de 2 G\$. En incluant tous les types d'attribution, c'est près de 15 000 contrats d'une valeur totale de 2,2 G\$ qui ont été octroyés par la STM. Elle a réalisé des investissements de près de 2 G\$ en 2023, ce qui en fait le 6^e donneur d'ouvrage public au Québec. À ce titre, la STM accueille favorablement le projet de loi 79 – *Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux*.

Le cadre normatif actuel pour l'octroi de contrats – actuellement défini dans la *Loi sur les sociétés de transport en commun* – comporte plusieurs rigidités qui nuisent à la capacité des organismes publics de transport collectif de remplir leur mission avec l'agilité nécessaire.

Or, le projet de loi 79 fait écho à de nombreuses demandes de la STM et du monde municipal de moderniser le cadre normatif pour mieux l'adapter aux besoins des organismes municipaux et aux nouvelles réalités du marché.

Ce projet de loi s'inscrit dans la foulée des autres initiatives gouvernementales appuyées par la STM, lesquelles visaient à faciliter la réalisation des projets de transport collectif pour en réduire les coûts et délais. La STM a notamment appuyé la réforme de la *Loi sur l'expropriation* introduite par le projet de loi 22, le projet de loi 62 (*Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics*) qui introduisait les contrats de partenariat comme mode de réalisation de projets d'infrastructure au Québec pour les ministères et organismes publics ainsi que le projet de loi 61 (*Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif*) qui permet aux sociétés de transport d'avoir recours à des stratégies de valorisation immobilière pour leurs actifs.

Dans le présent mémoire, la STM souhaite également soumettre certaines recommandations pour clarifier et améliorer le projet de loi.

2. Un cadre harmonisé plus moderne et plus agile

Le cadre actuel d'octroi et de gestion des contrats publics au Québec est souvent complexe et présente parfois certaines incohérences. Il existe ainsi trois grands régimes encadrant l'attribution et la gestion des contrats publics au Québec, selon qu'ils soient octroyés par des organismes gouvernementaux, des villes ou des organismes publics de transport en commun (**OPTC**). De plus, le cadre applicable aux sociétés de transport est à plusieurs égards plus restrictif que celui applicable aux ministères et organismes en vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (**LCOP**) et moins adapté aux besoins de ces entités et aux réalités du marché.

On peut ainsi nommer quelques exemples de dispositions permises en vertu de la LCOP qui ne trouvaient pas leur équivalent pour les OPTC en vertu de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (**LSTC**) :

- octroyer des contrats de gré à gré en cas de situation d'urgence ou pour des raisons de respect de la garantie (par. 1 et 2, art. 13, LCOP);
- rejeter la soumission d'un entrepreneur qui, dans les deux années précédentes, aurait omis de donner suite à une soumission ou dont le contrat aurait été résilié en raison d'un bris d'engagement contractuel (*Règlements adoptés en vertu de la LCOP*);
- négocier un prix avec un soumissionnaire lorsqu'une seule soumission a été reçue, sans l'exigence prévue à la LSTC que celle-ci doive présenter un écart important avec l'estimation de contrôle (*Règlements adoptés en vertu de la LCOP*);
- octroyer des contrats à commandes pour des mandats de services ou de travaux de construction (*Règlements adoptés en vertu de la LCOP*).

Or, le projet de loi 79 vient simplifier et harmoniser le cadre d'octroi et de gestion des contrats. D'une part, il fusionne les cadres applicables aux villes et sociétés de transport dans une seule et même nouvelle loi, la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* (**LCOM**). D'autre part, il harmonise plusieurs dispositions de cette loi avec la LCOP, corrigeant du même coup plusieurs incohérences et donnant ainsi plus d'agilité au monde municipal et à celui du transport collectif.

La STM salue cette harmonisation et l'octroi de leviers additionnels qui vont permettre une gestion plus efficace, plus flexible et plus agile des contrats. Elle adhère également pleinement aux principes directeurs de la loi : détermination rigoureuse des besoins, concurrence, intégrité et transparence de façon à assurer une saine gestion des fonds publics.

2.1. Types de contrats et modes d'attribution : plus de possibilités

La STM tient à souligner la bonification du coffre à outils des organismes municipaux et plus particulièrement l'inclusion dans la LCOM des contrats de partenariat permettant la réalisation de projets d'infrastructure en mode collaboratif (art. 11)¹. L'accès aux modes collaboratifs pour les sociétés de transport était une demande importante formulée par la STM dans le cadre des projets

¹ Note au lecteur : Comme la plupart des commentaires du présent document portent sur des dispositions de la nouvelle LCOM introduite par le PL 79, les références aux articles discutés seront des références à la LCOM comme elle se trouve proposée par l'article 1 du PL 79.

de loi 62 et 61². Dans un contexte où les besoins en investissements dépassent les ressources disponibles, il s'agit d'un levier important pour réaliser des projets d'infrastructure de transport collectif plus rapidement et à moindre coût.

Parmi d'autres améliorations de la LCOM, notons l'élargissement des contrats à commandes, aux services et aux travaux de construction (art. 83), ce qui permettra d'accroître l'agilité et l'efficacité des processus d'approvisionnement dans des cas où il serait difficile de prévoir la valeur et la fréquence des besoins.

La capacité à demander des prix pour des services professionnels à des entreprises préalablement qualifiées (art. 31) favorisera une meilleure prise en compte de la qualité, tout en maintenant la concurrence des prix.

Par ailleurs, les articles 22 à 26 viennent définir de manière claire et détaillée les processus d'appel d'intérêt, de qualification d'entreprises et d'homologation des biens. Ceci devrait aider les organismes municipaux à mieux structurer ces activités, maîtriser leurs besoins et varier les stratégies qui s'offrent à elles pour y répondre adéquatement.

Enfin, l'article 33 viendra offrir plus de flexibilité en permettant certaines exceptions au processus d'appel d'offres qui ne figuraient jusque-là que dans la LCOP. Parmi celles-ci, soulignons la capacité d'octroyer des constats de gré à gré ou sur invitation écrite lors de situations d'urgence qui mettent à risque la santé ou la sécurité des personnes ou des biens (présentement, les OPTC doivent démontrer qu'il s'agit d'un cas de force majeure).

En somme, le PL 79 propose une modernisation et une consolidation du cadre d'approvisionnement qui offriront aux sociétés de transport plus de flexibilité et plus d'agilité.

² STM, [Des leviers pour réduire les coûts du transport collectif](#), mémoire de la STM dans le cadre de la consultation parlementaire sur le projet de loi 62, 28 mai 2024.

3. Quelques clarifications pour améliorer le projet de loi

La création d'une nouvelle loi est un exercice complexe, et certains éléments peuvent être omis ou nécessitent une clarification dans le processus. La présente section vise à soumettre certaines recommandations pour clarifier et améliorer le projet de loi. Il pourra ainsi encore mieux atteindre ses objectifs. Ces recommandations visent principalement à maintenir les leviers existants des sociétés de transport et à permettre aux organismes municipaux d'avoir accès aux mêmes outils que ceux offerts dans le cadre de la LCOP.

3.1. Des leviers à maintenir

Certains leviers toujours pertinents offerts par la LSTC ont été omis et devraient être transposés dans le nouveau régime de la LCOM.

3.1.1. Maintenir la capacité d'acquisition auprès du CAG et au MCN

La LSTC permet actuellement aux OPTC de mandater le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) ou le ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN) pour l'acquisition de biens et services (art. 104, LSTC). Cette capacité est importante, car elle permet de traiter directement avec ces organismes et d'éviter un intermédiaire. La STM a notamment eu recours récemment à ces organismes pour l'acquisition de biens et services de mobilité cellulaire ou pour plusieurs contrats en technologie de l'information (services en TI, acquisition de licences logicielles, etc.).

Cette capacité n'a toutefois pas été transposée dans le PL 79, alors que ses articles 14 à 16 semblent octroyer seulement à l'UMQ ou à la FMQ la capacité de mandater le CAG ou le MCN. Il s'agirait alors d'un recul de l'autonomie des sociétés de transport qui ajouterait un fardeau et des délais additionnels, en contradiction avec les objectifs de ce projet de loi.

Recommandation

1. Modifier les articles 14 à 16 pour maintenir la capacité des sociétés de transport à se procurer des biens et services directement auprès du CAG et du MCN.

3.1.2. Maintenir l'obligation de réaliser une estimation *avant* l'ouverture des soumissions

Dans les étapes préalables à l'attribution d'un contrat, la LCOM prévoit qu'une estimation doit être réalisée avant la publication d'un appel d'offres pour tout mandat de 100 000 \$ et plus (art. 20, LCOM), alors qu'en vertu de la LSTC, cette obligation doit plutôt être remplie avant l'ouverture des soumissions (art. 92.1, LSTC). Or, même avec une bonne évaluation du besoin, il est courant que des addendas soient émis en cours d'appel d'offres pour répondre à des demandes du marché ou à des besoins qui surgissent pendant cette période et que l'estimation réalisée avant l'appel d'offres doive être réajustée.

Recommandation :

2. Modifier l'article 20 de la LCOM pour que l'obligation de réaliser une estimation pour tout contrat comportant une dépense de plus de 100 000 \$ doive être complétée avant l'ouverture des soumissions.

3.1.3. Préserver des exceptions à la procédure ouverte

L'article 33 de la LCOM qui énumère les situations où des contrats peuvent être soustraits aux exigences d'appel d'offres, nonobstant la valeur du contrat projeté, offre plusieurs améliorations par rapport à la LSTC. Toutefois, certaines exceptions présentes dans la LSTC (art. 93 et 101.1), qui sont toujours pertinentes pour les sociétés de transport, n'ont pas été transposées dans la LCOM. En voici des exemples :

- **Services professionnels requis dans le cadre d'un recours devant un tribunal**, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles : ces services sont présentement exclus (art 93, LSTC), notamment en raison de la confidentialité et des privilèges qui entourent la préparation et le contenu des litiges auxquels une société peut être partie, *a fortiori* pour les mandats où elle doit faire valoir ses droits.
- Contrats découlant **d'un logiciel ou d'un progiciel et visant à assurer la compatibilité avec des systèmes**, logiciels ou progiciels existants. De tels contrats peuvent actuellement être conclus de gré à gré (art 101.1, LSTC). Cette exception se distingue de celle liée à la propriété intellectuelle, aux brevets ou aux licences prévue par la LCOM (2^e par., 1^{er} alinéa, art. 33, LCOM). En raison notamment de la complexité des différents systèmes intervenant dans l'exploitation d'un métro, il est souvent critique de pouvoir recourir à certains biens ou logiciels précis afin d'assurer la compatibilité avec certains systèmes déjà en place pour en garantir le fonctionnement. Cette exception a été nécessaire pour des acquisitions en lien avec la cybersécurité, pour des équipements de télécommunications devant être compatibles avec les systèmes existants ou en lien avec des simulateurs utilisés pour la formation des chauffeurs du métro.
- **Contrat conclu avec un organisme assujéti à la Loi sur l'accès** : Cette exception (art. 101.1, LSTC) est importante notamment pour l'obtention de biens et services auprès d'organismes publics comme les universités (pour des recherches et de la formation), Hydro-Québec (études, services professionnels faisant appel à l'expertise de cet organisme), les villes (service de police pour la circulation, études), etc.
- Contrat de **fourniture d'espaces médias** en vue d'une campagne de promotion ou de publicité. Cette exception (101.1, LSTC) est nécessaire afin que les sociétés de transport conservent la capacité à choisir les endroits et plateformes de diffusion en fonction de leur stratégie de communication et des besoins de joindre leur clientèle.

Au regard de l'expérience de la STM, ces exceptions aux procédures d'appel d'offres sont nécessaires et devraient être maintenues pour préserver l'agilité des sociétés de transport.

Par ailleurs, le 3^e alinéa de l'article 33 de la LCOM donne compétence exclusive au conseil d'administration pour donner ou autoriser un contrat prévu aux paragraphes 2 à 4 du 1^{er} alinéa³. Une

³ Les paragraphes 2 à 3 du 1^{er} alinéa sont les suivants :

2° lorsque le contrat ne peut être attribué qu'à une seule entreprise en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, tels un droit d'auteur ou un droit fondé sur une licence exclusive ou sur un brevet, ou de la valeur artistique, patrimoniale ou muséologique du bien ou du service requis;

telle exigence ajoute une contrainte par rapport aux exigences actuelles de la LSTC et viendra enlever de l'agilité aux sociétés de transport. Cette exigence devrait être retirée et pourrait être remplacée par une reddition de compte au conseil de l'organisme.

Recommandations

3. Modifier l'article 33 pour ajouter les exceptions à la procédure ouverte actuellement permises dans la LSTC aux articles 93 et 101.1 de la LSTC.
4. Modifier le 3^e alinéa de l'article 33 pour retirer l'exigence que le conseil soit la seule instance pouvant autoriser les exceptions prévues aux paragraphes 2 à 4 du 1^{er} alinéa du même article et le remplacer par une exigence de reddition de compte au conseil.

3.1.4. Moderniser les publications

Le projet de loi 61 qui vient juste d'être adopté modernise la LSTC en permettant à une société de transport de diffuser ses avis ou documents « sur le site Internet de la société ou dans un journal diffusé sur le territoire de la société » (art 60.1 de la LSTC, modifié par l'art. 10 du PL61). Or, la LCOM (art. 38) exige toujours que l'avis de publication d'appel d'offres soit diffusé dans un journal local ou dans une publication spécialisée, et ce, même si un tel avis doit de toute façon être publié dans le Système électronique d'appel d'offres (SÉAO). L'absence d'option numérique dans la LCOM soulève un enjeu de cohérence, apparaît excessivement contraignante et priverait les organismes concernés de la possibilité de mieux atteindre l'objectif visé par une telle publication.

Recommandations :

5. Modifier l'article 38 de la LCOM pour permettre la diffusion des avis de publication sur le site Internet de l'organisme municipal.

3.2. Offrir les mêmes outils que ceux offerts aux organismes gouvernementaux

Malgré l'harmonisation du régime de la LCOP avec celui offert par la LCOM, certains outils et facilités offerts aux ministères et organismes n'ont pas été transposés aux organismes municipaux.

3.2.1. Motifs élargis pour rejeter une soumission

L'article 39 de la LCOM permet de rejeter la soumission d'une entreprise ayant fait l'objet d'un rendement insatisfaisant en lien avec un contrat de l'organisme. Bien qu'utile en soi, cette formulation est plus restrictive que ce qui figure actuellement dans les règlements d'application de la LCOP (par ex. : art. 8 du *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*), lesquels permettent également de refuser la soumission d'une entreprise dont un contrat a été

3° lorsqu'il s'agit d'une question de nature confidentielle ou protégée et qu'il est raisonnable de croire que sa divulgation, dans le cadre d'une procédure ouverte, pourrait en compromettre la nature ou nuire de quelque autre façon à l'intérêt public;

4° lorsqu'un organisme municipal estime qu'il lui sera possible de démontrer, compte tenu de l'objet du contrat et dans le respect des principes énoncés au deuxième alinéa de l'article 1 et à l'article 2, qu'une procédure ouverte ne servirait pas l'intérêt public;

résilié pour défaut par l'organisme ou celle d'une entreprise qui a refusé d'honorer un contrat avec ce dernier.

Recommandation :

6. Modifier l'article 39 de la LCOM pour ajouter aux motifs justifiant de rejeter une soumission « a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions ».

3.2.2. Évaluation des soumissions, marge préférentielle et coût total d'acquisition

Si la LSTC permettait aux OPTC de prendre en compte certains critères d'évaluation et exigences dans les appels d'offres, l'article 40 de la LCOM introduit la possibilité d'accorder une marge préférentielle pouvant aller jusqu'à 10 % du prix proposé aux soumissions se conformant à de tels critères et exigences. Une telle disposition représente un ajout très intéressant, et le seuil de 10 % apparaît comme une balise raisonnable.

Dans les processus d'évaluation des soumissions, la LCOP et ses règlements afférents permettent de tenir compte du coût total d'acquisition dans l'octroi d'un contrat d'approvisionnement en biens ou pour une solution en matière de technologies de l'information, et énumèrent expressément certains types de coûts indirects dont il est permis de tenir compte dans l'établissement du prix total de la soumission. Pour les contrats d'approvisionnement, on peut ainsi tenir compte, notamment, des coûts d'installation, d'entretien, de soutien et de formation. De même, pour les contrats en technologies de l'information, il est aussi possible de tenir compte, notamment, des coûts d'installation et de soutien, mais aussi de configuration, de licence, d'évolution, d'interopérabilité et de migration de données, etc.

La LCOM devrait prévoir une capacité semblable pour que les organismes municipaux aient explicitement la possibilité de tenir compte du coût total d'acquisition dans l'établissement du prix total d'une soumission et donc dans la détermination de l'octroi d'un contrat d'approvisionnement.

Recommandation

7. Prévoir explicitement la possibilité, pour un organisme municipal, de tenir compte du coût total d'acquisition dans la détermination de l'octroi d'un contrat d'approvisionnement ou de services.

4. Conclusion

Le PL 79 représente une modernisation importante de l'encadrement légal de l'approvisionnement pour les sociétés de transport. L'harmonisation du régime applicable aux organismes municipaux avec celui applicable aux organismes gouvernementaux aura pour effet d'élargir le coffre à outils des sociétés de transport et de leur offrir plus de flexibilité et plus d'agilité. Ce faisant, le PL 79 rendra le cadre d'approvisionnement de la STM mieux adapté à ses besoins et aux réalités des marchés d'aujourd'hui.

Certaines bonifications au projet de loi permettraient cependant de mieux atteindre les objectifs fixés et de mener à terme l'exercice de modernisation. Certains leviers toujours pertinents offerts par la LSTC ont été omis et devraient être transposés dans le nouveau régime de la LCOM. De même, certains outils accessibles aux organismes soumis à la LCOP manquent toujours à la LCOM et devraient être offerts également aux organismes municipaux.

Enfin, notons que le PL 79 entraînera un changement important. Il est crucial de laisser aux organisations le temps nécessaire pour s'ajuster, mettre en place ces nouvelles mesures, donner la formation ainsi que modifier les différents documents et outils internes liés à l'exercice des nouveaux pouvoirs contractuels. Une période d'adaptation adéquate sera requise pour assurer une transition en douceur. Le délai de six mois actuellement prévu par le PL 79 apparaît ainsi raisonnable à la STM.