

**Mémoire présenté au
Comité permanent des transports,
de l'infrastructure et des collectivités**

**Projet de loi C-8 : Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada
(transport ferroviaire)**

**Préparé par
M. Ron Lemieux,
ministre de l'Infrastructure et des Transports
Province du Manitoba**

Novembre 2007

Introduction

Le Manitoba est heureux d'avoir la possibilité de présenter son point de vue sur le projet de loi C-8 : Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada (transport ferroviaire), aux membres du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités.

Notre province est bien placée pour émettre des commentaires sur le cadre institutionnel et stratégique approprié visant à soutenir le réseau de transports. En effet, les transports représentent un pourcentage du Produit intérieur brut (PIB) plus important au Manitoba que dans n'importe quel autre territoire ou province, puisqu'ils comptent pour 6,8 p. 100 de notre PIB comparativement à une moyenne nationale de 4,8 p. 100. Le Manitoba possède une économie bien diversifiée où le secteur de la fabrication, l'industrie et le secteur primaire sont aussi variés et occupent une place importante. Or à cause de la taille relativement petite de notre population, il est nécessaire pour nos industries d'exporter leurs produits vers d'autres marchés si elles veulent survivre et connaître la croissance.

En 2006, le Manitoba a exporté 11,3 milliards de dollars de marchandises, ce qui équivaut à 25,7 p. 100 de notre PIB de 44 milliards de dollars; nous avons par ailleurs importé pour 12,3 milliards de dollars de marchandises. En dernier lieu, grâce à son emplacement avantageux dans la partie nord et centrale du continent, le Manitoba est en train de se positionner comme porte d'entrée pour les transports en capitalisant sur les tendances mondiales émergentes dans la chaîne d'approvisionnement, notamment l'intensification du trafic de conteneurs entre l'Asie et l'Amérique du Nord de même que l'aménagement de la route aérienne polaire. En gros, disons que le Manitoba a besoin, pour des raisons économiques, de disposer d'un large éventail d'options efficaces et multimodales de transport.

Principes stratégiques

L'approche adoptée par le Manitoba en ce qui concerne le réseau national de transport et son cadre législatif repose sur certains principes qui se retrouvent aussi, pour l'essentiel, dans l'énoncé de la politique nationale des transports. Nous nous inspirons de ces principes pour évaluer l'efficacité des modifications proposées à la *Loi sur les transports au Canada* (LTC).

- **Il faut être au service des expéditeurs et des voyageurs tout en favorisant la croissance économique :** Les objectifs premiers du réseau national de transport, et donc ses fondements stratégiques et législatifs, devraient être de répondre aux besoins des voyageurs et des expéditeurs ainsi que de préserver le bien-être et la croissance économiques du Canada et de ses régions.
- **La concurrence devient le moyen à privilégier :** Le Manitoba croit qu'il est plus facile de répondre aux besoins des expéditeurs et des voyageurs tout en préservant le bien-être des régions lorsque le cadre stratégique et législatif national permet, dans toute la mesure raisonnable, une concurrence ouverte et juste entre les transporteurs.

La concurrence, intramodale et intermodale, intérieure aussi bien qu'internationale, donnera toujours les meilleurs résultats pour l'ensemble du réseau.

- **Le gouvernement a pour rôle d'encourager les comportements concurrentiels :**
Le Manitoba estime que les gouvernements ont la responsabilité, au moyen des lois, des politiques et des règlements, d'éliminer les aspects structurels qui entravent la concurrence lorsque les marchés des transports ne fonctionnent pas de manière concurrentielle; ils peuvent alors maximiser les avantages pour les expéditeurs et les voyageurs. Les mesures qui encouragent dans la mesure du possible une concurrence vigoureuse et des comportements concurrentiels entre les transporteurs sont valorisées à cet égard. Il est aussi particulièrement important, afin d'atteindre des résultats concurrentiels, de choisir des mesures qui simulent les forces du marché.

Contexte du marché ferroviaire manitobain et le projet de loi C-8

Dans une économie mondiale, les expéditeurs manitobains ont besoin de services logistiques efficaces et concurrentiels, et cela inclut les transports. D'importants secteurs économiques du Manitoba dépendent du transport ferroviaire pour assurer le déplacement des marchandises sur de longues distances. Nous nous trouvons également dans une situation unique du fait que, dans le Nord du Manitoba, le train est l'infrastructure de transport de surface cruciale pour les marchandises et les passagers, autant pour ce qui est du trafic local que du soutien à la porte d'entrée du port de Churchill.

Le Comité doit sûrement savoir que, par suite des efforts de rationalisation des principaux transporteurs au cours de la dernière décennie, peu d'options concurrentielles pour le transport par chemin de fer s'offrent désormais aux expéditeurs. Dans bien des régions, les expéditeurs dont le trafic est tributaire du transport par rail sont limités à un seul transporteur. Une compagnie de chemin de fer qui est le seul fournisseur de services à un expéditeur jouit d'un avantage énorme lorsqu'il s'agit de négocier les prix et les conditions de service, l'expéditeur n'ayant d'autre choix que d'accepter ce qui lui est offert par le transporteur s'il veut poursuivre ses activités. Par conséquent, le Manitoba considère raisonnable que les dispositions du projet de loi C-8 visent à régler le déséquilibre des pouvoirs de négociation entre le transporteur ferroviaire et l'expéditeur de même qu'à améliorer la capacité de l'expéditeur de demander à l'Office des transports du Canada d'intervenir.

Modifications portant sur les mesures de protection des expéditeurs

L'article 1 du projet de loi C-8 propose d'abroger les paragraphes 27(2), 27(3) et 27(5) de la LTC. Ces paragraphes font en sorte que l'Office, avant d'accorder une réparation à la suite de la plainte d'un expéditeur, doit être convaincu que le plaignant subirait un préjudice commercial important si l'Office n'acquiesce pas à sa demande. Ils restreignent les situations dans lesquelles l'Office peut intervenir au nom des expéditeurs. Ils ont aussi pour effet, et c'est une erreur, de concentrer l'attention de l'Office non pas sur le

comportement de la compagnie ferroviaire mais sur les conséquences de ce comportement pour l'expéditeur.

1. *Le Manitoba recommande que le Comité permanent accepte l'article 1 du projet de loi C-8 abrogeant les paragraphes 27(2), 27(3) et 27(5) de la Loi sur les transports au Canada.*

L'article 2 du projet de loi C-8 modifie le paragraphe 119(1) de la LTC de manière à ce qu'une compagnie de chemin de fer soit tenue de donner un préavis d'au moins 30 jours avant qu'une hausse des prix puisse prendre effet. À l'heure actuelle, le préavis n'est que de 20 jours. Le Manitoba croit que les expéditeurs devraient effectivement recevoir un préavis plus long pour avoir la possibilité de s'opposer à la hausse ou de s'y adapter.

2. *Le Manitoba recommande au Comité permanent d'accepter l'article 2 du projet de loi C-8 modifiant le paragraphe 119(1) en vue de prolonger de 20 à 30 jours la période de préavis applicable advenant une hausse des prix.*

L'article 3 du projet de loi C-8 ajoute le paragraphe 120.1(1) à la LTC. Cette nouvelle disposition permet à l'Office, après avoir reçu une plainte écrite d'un expéditeur, de modifier des frais des services ou des conditions qui font partie d'un tarif applicable à plus d'un expéditeur s'il décide que les frais ou les conditions sont déraisonnables. Cette ordonnance serait valide pour un an. Afin d'évaluer le caractère raisonnable des frais ou conditions en cause, l'Office est enjoint à tenir compte du but dans lequel ils sont imposés, les pratiques suivies par l'industrie et l'existence d'une solution de rechange efficace, bien adaptée et concurrentielle. Les frais ou conditions doivent aussi être commercialement équitables et raisonnables.

Au cours des dernières années, le Canadien National (CN) et le Canadien Pacifique (CP) ont ajouté des frais sur les services complémentaires et ont apporté souvent des changements aux conditions de service. Les expéditeurs manitobains signalent que bon nombre de ces modifications ont été effectuées arbitrairement, sans qu'ils soient consultés, et que cette absence de consultation les a lésés. À cause des augmentations continuelles, les frais complémentaires sont devenus un poste de coût important pour les expéditeurs. Ces derniers ont mentionné que les compagnies de chemin de fer s'en sont servi non pas pour recouvrer leurs coûts, mais pour se donner une source de revenu en sus des recettes tirées des tarifs marchandises.

3. *Le Manitoba recommande que le Comité permanent accepte l'article 3 du projet de loi C-8 qui ajoute le paragraphe 120.1(1) modifiant la Loi sur les transports au Canada afin de permettre à l'Office des transports du Canada de faire enquête à la suite d'une plainte écrite reçue d'un expéditeur au sujet des frais et conditions de service rattachés aux services complémentaires faisant partie d'un tarif et de remplacer les prix, les frais et les conditions jugés déraisonnables par des prix, frais et conditions raisonnables.*

L'article 7 du projet de loi C-8 ajoute l'article 169.1 à la LTC : les parties à un arbitrage peuvent désormais faire appel, d'un commun accord, à un médiateur. Le paragraphe autorise l'Office à mettre un médiateur au service des parties. Il suspend aussi l'arbitrage et en prolonge la durée pour qu'il puisse reprendre si la médiation échoue.

L'article 7 ajoute également l'alinéa 169.2 à la LTC; d'après cette disposition, dans le cas où plusieurs expéditeurs sont insatisfaits des prix appliqués ou proposés par un transporteur ou des conditions imposées peuvent soumettre la question conjointement à l'Office pour arbitrage. La question doit être commune à tous les expéditeurs, qui doivent présenter une seule et même offre dont les conditions s'appliquent à tous.

Le paragraphe 169.3 est aussi ajouté à la LTC : la compagnie de chemin de fer doit répondre à la demande d'arbitrage dans un délai de sept jours. Chacun des expéditeurs impliqué doit recevoir la réponse le même jour et dispose de cinq jours pour répondre à la réponse du transporteur.

Le Manitoba est conscient que l'arbitrage est une mesure efficace contenue dans la LTC qui encourage le règlement des différends sur les tarifs de transport ferroviaire pouvant surgir entre les expéditeurs et les transporteurs. Les deux parties se retrouvent dans une position de négociation plus égale lorsque le différend doit être résolu par le processus prescrit dans la LTC et donne lieu à des règlements justes sur le plan commercial. Toutefois, il coûte cher : selon certains de nos expéditeurs, on parle de centaines de milliers de dollars. Puisque l'offre choisie n'est valide que pendant un an, il s'ensuit que les seuls expéditeurs qui peuvent vraiment bénéficier de ce processus sont ceux dont les coûts de transport sont considérablement élevés.

Les modifications proposées à l'article 7 du projet de loi C-8 devraient contribuer à réduire le coût de l'arbitrage pour les expéditeurs comme pour les transporteurs. L'article 169.1 permet à l'expéditeur et au transporteur qui sont parties à un arbitrage de suspendre ce processus et de se tourner vers la médiation, moins coûteuse, s'ils estiment, après avoir pris connaissance des documents de l'autre partie, qu'il est possible de régler l'affaire par la médiation. L'article 169.2 permet à un groupe d'expéditeurs insatisfaits des prix d'un transporteur de soumettre ce désaccord conjointement à l'arbitrage. Les membres du groupe se partageraient les coûts de l'arbitrage, de sorte que les expéditeurs dont les frais de transport ferroviaire sont plus faibles pourraient accéder à l'arbitrage. L'article 169.3 réduit la longueur du processus, ce qui peut faire baisser les coûts.

4. Le Manitoba recommande que le Comité permanent accepte l'article 7 du projet de loi C-8 qui ajoute les articles 169.1, 169.2 et 169.3 à la Loi sur les transports au Canada, modifications qui élargiront l'accès au processus d'arbitrage en en réduisant le coût pour l'expéditeur.

Modifications portant sur l'abandon de voies ferrées

Article 4

L'article 4 du projet de loi C-8 ajoute les paragraphes 146.01(1) et (2) à la LTC; ils régissent les cas où le transporteur transfère une ligne de chemin de fer ou des droits d'exploitation de cette ligne à un autre au moyen du processus d'interruption existant puis en fait de nouveau l'acquisition ultérieurement. Selon ces dispositions, la compagnie de chemin de fer est tenue de reprendre l'exploitation de la ligne dans un délai de 60 jours ou d'annoncer que la ligne est en vente et sera abandonnée si elle n'est pas vendue. Le transporteur n'a pas à inclure la ligne dans son plan pendant 12 mois encore une fois avant d'en annoncer la mise en vente s'il décide de vendre ou d'abandonner la ligne. Cet article empêche une compagnie de chemin de fer de contourner le processus d'abandon en transférant la ligne à une autre partie pour qu'elle cesse de faire partie de son réseau puis en la rachetant et en ne l'utilisant pas.

Article 5

Selon l'article 5 du projet de loi C-8, l'article 146.1 devient le paragraphe 146.1(1) et est modifié de manière à régir les embranchements tributaires du transport du grain auxquels l'article 4 pourrait s'appliquer. Il oblige la compagnie de chemin de fer à effectuer des versements de 10 000 \$ par mille de voie ferrée si une ligne ferroviaire est abandonnée.

5. Le Manitoba recommande que le Comité permanent accepte les articles 4 et 5 du projet de loi C-8 qui ajoutent les paragraphes 146.01(1) et 146.01(2) de même que l'article 146.1 à la Loi sur les transports au Canada, modifications qui élimineront toute possibilité qu'un transporteur abandonne une ligne de chemin de fer sans suivre le processus établi dans la Loi sur les transports au Canada.

Article 6

Les municipalités et les agriculteurs du Manitoba ont exprimé leurs inquiétudes face au processus d'abandon des lignes de chemin de fer établi par le gouvernement fédéral. Nous sommes heureux que le projet de loi C-11, présenté à la session précédente, ait modifié la LTC de façon à obliger la compagnie de chemin de fer à aviser le greffier ou un premier dirigeant de toute administration municipale touchée lorsqu'elle modifie, dans son plan triennal, le statut d'une ligne de chemin de fer qui franchit le territoire de la municipalité en question. Nous sommes également heureux que le projet de loi C-11 ait permis à un gouvernement qui se voit offrir une ligne de chemin de fer de demander à l'Office des transports du Canada de calculer la valeur nette de récupération de la ligne avant d'avoir à accepter l'offre du transporteur.

Le Manitoba est heureux que l'article 6 du projet de loi C-8 ajoute le paragraphe 151.1, qui oblige les compagnies de chemin de fer régies (CP et CN) à publier sur leur site Web une liste à jour des voies d'évitement dont peuvent se servir les producteurs de céréales

qui désirent expédier leurs céréales eux-mêmes en demandant et en chargeant des wagons (wagons céréaliers). Un deuxième paragraphe permet à la compagnie de chemin de fer de supprimer une voie d'évitement de la liste seulement après avoir publié son intention de le faire dans un journal à grande diffusion dans la région où la voie d'évitement est située. Le droit des céréaliers de demander et de charger leurs propres wagons est important et doit être confirmé.

Examen du service ferroviaire

Le projet de loi C-8 constitue un pas dans la bonne direction, et le Manitoba en recommande l'adoption. Il ne s'agit toutefois qu'une étape dans un processus devant mener à la mise en place d'un cadre législatif, réglementaire et stratégique amélioré, plus progressiste et réalisable qui régirait l'industrie ferroviaire et la manière dont celle-ci peut contribuer à la croissance économique du Canada.

Il est certain, du point de vue du Manitoba et compte tenu des principes stratégiques que nous avons soulignés, que le projet de loi C-8 n'aborde pas certains autres enjeux stratégiques de taille concernant les chemins de fer et qui présentent un grand intérêt pour le Manitoba et les intéressés manitobains, notamment :

- les mesures visant à multiplier les comportements véritablement concurrentiels des compagnies nationales de chemin de fer;
- l'amélioration des niveaux de service et de fourniture de wagons à l'intention des expéditeurs, ceux de petite taille plus particulièrement, qui ne possèdent pas les ressources financières, entre autres, nécessaires pour se prévaloir des services de l'Office (indépendamment des dispositions du projet de loi C-8);
- les mesures destinées à optimiser la rationalisation des compagnies de chemin de fer et leurs activités de gestion de l'infrastructure ferroviaire afin de veiller, dans toute la mesure du possible, à ce que l'issue de ces efforts préserve un équilibre adéquat entre le droit des transporteurs de gérer leur infrastructure selon des principes commerciaux, d'une part, et la nécessité de protéger les intérêts des expéditeurs et d'autres intérêts publics, d'autre part;
- les services aux expéditeurs sur les lignes courtes et la viabilité des lignes courtes qui en résulte;
- la nécessité d'assurer un service ferroviaire équitable pour tous les corridors et portes ferroviaires destinés à l'exportation et à l'importation qui font partie du réseau national.

Le Manitoba était une des premières provinces à appuyer l'idée que le gouvernement fédéral entreprenne un examen du service ferroviaire afin d'aborder ces questions. D'après nos informations, le gouvernement du Canada a promis d'enclencher un tel examen dans un délai de 30 jours suivant l'adoption de ces modifications. Le Manitoba voit cet examen d'un œil favorable et s'attend à ce que sa portée englobe bon nombre des grands enjeux mentionnés ci-dessus et à ce qu'il mette à contribution un large éventail de participants, dont les provinces et les territoires ainsi que des représentants des collectivités et des groupes d'agriculteurs.

À ce sujet, le Manitoba affirme que l'examen doit comporter une évaluation spéciale des répercussions des niveaux de service ferroviaire sur la porte d'entrée du port de Churchill. La situation de Churchill est unique en son genre parce qu'il s'agit du seul corridor ferroviaire et portuaire de grande taille au Canada destiné à l'exportation et à l'importation qui n'est pas directement desservi par un chemin de fer principal de classe 1 mais par un chemin de fer régional (Hudson Bay Railway). Voilà donc qui pose des défis particuliers si l'on veut assurer un service raisonnable et approprié sur les lignes ferroviaires principales aux expéditeurs qui veulent accéder à Churchill. L'examen du soutien au service vers Churchill est aussi complémentaire et conforme à l'initiative de plusieurs millions de dollars annoncée récemment par le gouvernement fédéral à l'égard du seul corridor/porte d'entrée portuaire situé dans le Nord-Ouest du Canada qui donne accès aux marchés de l'Atlantique.

À la dernière session, le projet de loi C-11 a modifié la LTC pour exiger que le texte législatif soit examiné après **huit** (sept) ans. Le Manitoba n'était pas d'accord avec cette modification, car un délai de **huit** (sept) ans est simplement trop long pour modifier une loi lorsque surgissent des problèmes d'application avant la tenue de l'examen prescrit. Si l'examen du service ferroviaire met en lumière d'autres problèmes de fonctionnement relatifs à la LTC et à ses paramètres stratégiques, le Manitoba estime qu'il est vital pour le gouvernement fédéral de rester ouvert à la possibilité de prendre des mesures de suivi d'ordre législatif tout de suite après la conclusion de l'examen.

- 6. Le Manitoba recommande que le Comité permanent, dans son rapport sur le projet de loi C-8, recommande fortement la tenue d'un examen du service ferroviaire par le gouvernement fédéral.***
- 7. Le Manitoba recommande que le Comité permanent, dans son rapport sur le projet de loi C-8, recommande fortement que la portée de l'examen du service ferroviaire et les conditions de participation soient suffisamment larges pour que toutes les facettes possibles des mesures prises par les compagnies de chemin de fer ayant une incidence sur les niveaux de service offerts aux expéditeurs soient analysées, y compris le service offert par les compagnies nationales de chemin de fer à l'intention des expéditeurs qui utilisent le corridor et la porte d'entrée de Churchill.***

Conclusion

La tâche que vous devez accomplir est importante, car les transports représentent un secteur crucial qui rattache toutes les régions canadiennes et relie le Canada au reste du monde. L'établissement d'un cadre législatif solide en matière de transports intérieurs et internationaux joue un rôle critique, et nous sommes heureux que le Comité permanent, en débattant du projet de loi C-8, ait la chance de façonner le réseau pour les besoins du XXI^e siècle. Le Manitoba est à la disposition des membres du Comité permanent s'ils ont des questions sur la position manitobaine relative au projet de loi C-8.

Résumé des recommandations du Manitoba

Modifications portant sur les mesures de protection des expéditeurs

1. Le Manitoba recommande que le Comité permanent accepte l'article 1 du projet de loi C-8 abrogeant les paragraphes 27(2), 27(3) et 27(5) de la Loi sur les transports au Canada.
2. Le Manitoba recommande au Comité permanent d'accepter l'article 2 du projet de loi C-8 modifiant le paragraphe 119(1) en vue de prolonger de 20 à 30 jours la période de préavis applicable advenant une hausse des prix.
3. Le Manitoba recommande que le Comité permanent accepte l'article 3 du projet de loi C-8 qui ajoute le paragraphe 120.1(1) modifiant la Loi sur les transports au Canada afin de permettre à l'Office des transports du Canada de faire enquête à la suite d'une plainte écrite reçue d'un expéditeur au sujet des frais et conditions de service rattachés aux services complémentaires faisant partie d'un tarif et de remplacer les prix, les frais et les conditions jugés déraisonnables par des prix, frais et conditions raisonnables.
4. Le Manitoba recommande que le Comité permanent accepte l'article 7 du projet de loi C-8 qui ajoute les articles 169.1, 169.2 et 169.3 à la Loi sur les transports au Canada, modifications qui élargiront l'accès au processus d'arbitrage en en réduisant le coût pour l'expéditeur

Modifications portant sur l'abandon de voies ferrées

5. Le Manitoba recommande que le Comité permanent accepte les articles 4 et 5 du projet de loi C-8 qui ajoutent les paragraphes 146.01(1) et 146.01(2) de même que l'article 146.1 à la Loi sur les transports au Canada, modifications qui élimineront toute possibilité qu'un transporteur abandonne une ligne de chemin de fer sans suivre le processus établi dans la Loi sur les transports au Canada.

Examen du service ferroviaire

6. Le Manitoba recommande que le Comité permanent, dans son rapport sur le projet de loi C-8, recommande fortement la tenue d'un examen du service ferroviaire par le gouvernement fédéral.
7. Le Manitoba recommande que le Comité permanent, dans son rapport sur le projet de loi C-8, recommande fortement que la portée de l'examen du service ferroviaire et les conditions de participation soient suffisamment larges pour que toutes les facettes possibles des mesures prises par les compagnies de chemin de fer ayant une incidence sur les niveaux de service offerts aux expéditeurs soient analysées, y compris le service offert par les compagnies nationales de chemin de fer à l'intention des expéditeurs qui utilisent le corridor et la porte d'entrée de Churchill.