

# APPEL À DÉNOUER LA CRISE DE LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT DES TRANSPORTS AU CANADA : RAPPORT FINAL – PARTIE III

Publié le 18 novembre, 2022

Catégories: [Perspectives](#), [Publications](#)

## Partie III – Analyse d'une des mesures d'intervention immédiate du Groupe de travail : la recommandation n° 2

Le présent bulletin est la troisième partie de notre série sur le [rapport final du Groupe de travail national sur la chaîne d'approvisionnement](#). La [partie II](#) présentait notre examen initial d'un important constat du Groupe de travail : il faut moderniser le réseau ferroviaire dans l'intérêt public national.

Comme on l'a vu dans la partie II, le Groupe de travail a divisé son rapport en treize mesures d'intervention immédiate visant à sortir le domaine des transports de la crise actuelle et huit mesures stratégiques à long terme

« afin d'amorcer le changement systémique nécessaire pour stimuler la compétitivité, la prospérité et la durabilité à long terme de la chaîne d'approvisionnement des transports du Canada et pour maintenir une gouvernance appropriée à l'avenir. Une chaîne d'approvisionnement des transports fonctionnelle et fiable est essentielle pour assurer la capacité du Canada de participer pleinement et de façon concurrentielle au marché mondial. »

Ce bulletin porte sur l'une des treize mesures d'intervention immédiate du Groupe de travail : la recommandation n° 2.

### *Mesures d'intervention immédiate*

Devant la crise actuelle, le Groupe de travail recommande au gouvernement fédéral de prendre des mesures législatives afin d'« *accroître la concurrence et [de] rétablir les rapports de force en matière de négociation entre les intervenants de la chaîne d'approvisionnement* ». Comme on l'a vu dans la [partie II](#), la politique de longue date en vertu de la Loi sur les transports au Canada vise à établir « un système de transport national compétitif et rentable ».

Le Groupe de travail va toutefois plus loin. En effet, il recommande de favoriser la concurrence et de rééquilibrer les rapports de force entre le CN et le CP d'une part, et les expéditeurs et les récepteurs d'autre part. La raison invoquée est la suivante :

« Les chemins de fer sont la seule source de transport pour de nombreux expéditeurs, ce qui donne aux sociétés ferroviaires un pouvoir discrétionnaire en matière de prix et de services qui n'est pas compensé par les forces normales du marché. »

La *Loi sur les transports au Canada* offre aux expéditeurs quelques recours, mais ceux-ci sont partiellement ou totalement inefficaces. Il faudrait donc que le gouvernement fédéral modifie la loi dès que possible pour corriger la situation.

#### *Recommandation n° 2 : étendre la distance d'interconnexion*

D'ici l'établissement de recours véritablement efficaces, le Groupe de travail souhaite que le gouvernement fédéral rééquilibre, dans une certaine mesure, les rapports de force entre les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer. C'est pourquoi il a formulé la recommandation n° 2 :

« Étendre la distance d'interconnexion de 30 km à l'échelle du Canada afin de donner aux expéditeurs plus d'options ferroviaires et de régler les problèmes de rapport de force entre les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer. Les tarifs des zones d'aiguillage devraient être fondés sur le kilométrage et établis annuellement par l'Office des transports du Canada (OTC [**l'Office**]). L'OTC devrait également surveiller et examiner l'efficacité de ce changement. »

Actuellement, un expéditeur dont le chemin de fer est situé dans un rayon de 30 kilomètres d'un chemin de fer fédéral (appartenant généralement au CN ou au CP) peut demander que le premier chemin de fer transporte sa cargaison – à un prix fixe établi par l'Office – jusqu'à un lieu de correspondance avec le second chemin de fer.

### **Analyse du groupe Transports de McMillan concernant la recommandation n° 2 : étendre la distance d'interconnexion**

#### *Historique législatif de la distance d'interconnexion*

Cette question a fait l'objet de plusieurs mesures législatives. En adoptant la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, le Parlement a fait passer la limite de 4,0 milles linéaires à un rayon de 30 kilomètres; la loi actuelle prévoit quatre zones. L'Office peut désigner un point au-delà de 30 kilomètres qui est raisonnablement proche d'un lieu de correspondance, mais il n'a jamais excédé soit un rayon de 40 kilomètres, soit une distance de 50 kilomètres le long d'un chemin de fer. L'Office avait en outre le pouvoir d'établir une distance supérieure à

30 kilomètres, mais il l'a perdu en mai 2018 avec l'adoption de la *Loi sur la modernisation des transports* (projet de loi C-49). Plus tôt, en vertu de la *Loi sur le transport ferroviaire équitable pour les producteurs de grain* (projet de loi C-30), l'Office avait accru temporairement le rayon applicable à tous les produits de base, qui était passé de 30 à 160 kilomètres en Saskatchewan, en Alberta et au Manitoba. Le Parlement est revenu en arrière en 2017, peu avant l'adoption du projet de loi C-49.

#### *Raison justifiant une extension*

Le Groupe de travail affirme dans sa recommandation qu'une « option de distance d'interconnexion étendue permettrait d'accroître la concurrence en offrant plus de choix aux expéditeurs ». Globalement, cette logique tient la route. Étendre la distance d'interconnexion devrait effectivement permettre, dans l'absolu, de concrétiser l'intention du Groupe de travail. Mais encore faut-il que l'expéditeur puisse transférer son trafic du transporteur d'origine au transporteur de liaison **et** que le transporteur de liaison puisse atteindre la destination desservie par le transporteur d'origine. Notre analyse de la recommandation porte sur trois grands aspects : le contrôle du recours; la nécessité de réglementer les tarifs; et la façon de déterminer la distance.

#### *Contrôle du recours*

Permettre à l'Office d'étendre la distance, sans passer par le cadre rigide d'une modification législative, serait plus efficace administrativement parlant, surtout si on lui confiait le mandat recommandé par le Groupe de travail : « accroître la concurrence ». Le groupe Transports de McMillan a participé à de nombreuses consultations sur cette question, où nous avons réitéré notre souhait que l'Office soit mieux financé, plus indépendant et doté de plus larges pouvoirs. Cela dit, le pouvoir proposé ne servirait à rien sans la communication de données et d'informations dans un contexte transparent.

**Recommandation de McMillan** : Conférer à l'Office le pouvoir d'exiger et de recevoir des données et des informations pertinentes du CN et du CP, mais aussi le pouvoir de communiquer celles-ci aux acteurs du secteur ferroviaire selon des modalités réglementées.

#### *Nécessité de réglementer les tarifs d'interconnexion*

Il serait souhaitable de réglementer les tarifs pour la portion du trajet entre l'installation de l'expéditeur ou du récepteur et le lieu de correspondance. Une telle réglementation a d'ailleurs favorisé la concurrence dans le secteur ferroviaire dans certaines circonstances. Le modèle réglementaire d'établissement des coûts de l'Office (le « **Modèle** ») sert à déterminer chaque année les tarifs d'interconnexion. Le CN et le CP prétendent régulièrement que l'Office n'a ni la capacité ni la compétence nécessaires pour déterminer les coûts variables associés au transport de longue distance, voire que le Modèle est inadéquat. Pourtant, il est clair que l'Office s'est adapté aux changements dans les infrastructures et les activités du CN et du CP : il a revu le mécanisme de fixation des tarifs d'interconnexion pour assurer aux deux transporteurs des profits suffisants pour couvrir leurs coûts, en tenant compte notamment du coût du capital<sup>[1]</sup>. À vrai dire, le CN et le CP pourraient être mieux

surveillés et plus transparents. Ils pourraient entre autres, comme ils le font déjà aux États-Unis, communiquer annuellement des renseignements aux utilisateurs de chemins de fer. Aux seules fins d'extension des distances d'interconnexion, quelques renseignements sur les plages de contribution seraient les bienvenus.

Recommandations de McMillan : L'Office devrait établir annuellement les marges de contribution – au-delà des coûts variables – accordées au CN et au CP, séparément, pour couvrir leurs coûts respectifs (variables et constants). Il devrait déterminer les pourcentages de trafic dans les deux plages supérieures et les deux plages inférieures (minimalement), puis établir la marge de contribution moyenne pour le trafic dans chacune de ces plages.

#### *Choisir la bonne distance*

Tous produits et tous marchés confondus, le rapport coûts-tarifs est la méthode classique pour déterminer dans quelle mesure un acteur ayant une emprise sur le marché accroît ses profits au-delà de la couverture de ses coûts totaux. Dans le secteur ferroviaire, c'est assez facile de constater l'absence de corrélation entre les tarifs et les coûts (contrairement à ce qu'on observe dans les marchés de transport concurrentiels). La difficulté, vu le contexte monopolistique, c'est de favoriser la concurrence pour aider les expéditeurs. La réglementation des interconnexions s'est avérée bénéfique pour une petite portion du trafic, dans des circonstances précises, dans le rayon prévu par la loi. Pour le Groupe de travail, le défi consiste à trouver la distance optimale pour accroître la concurrence et ainsi arriver aux tarifs d'un marché réellement concurrentiel. Une concurrence duopolistique ne réglera pas totalement le problème. Cela dit, il faut étendre immédiatement la distance d'interconnexion prévue par la loi.

La distance n'est pas forcément le meilleur déterminant de l'accès à la concurrence ni la meilleure façon de simuler une concurrence réelle. À cause des caractéristiques origine-destination des réseaux ferroviaires, l'expéditeur à qui la loi donne accès à un transporteur de liaison ne pourra pas acheminer sa cargaison au client si ce transporteur ne dessert pas la destination voulue. C'est l'inconvénient d'un système basé seulement sur la distance, qui exclut beaucoup de trafic. Par ailleurs, le recours à deux transporteurs ne garantit pas une concurrence entre eux. Il demeure néanmoins souhaitable, pour le trafic ferroviaire qui pourrait profiter d'interconnexions réglementées, d'assurer l'accès à au moins un autre transporteur, ne serait-ce qu'au duopole CN-CP. C'est l'objectif de l'expéditeur : passer d'un monopole qui impose un tarif et des modalités à un duopole (qui se rapproche d'un marché concurrentiel) pour les cargaisons admissibles, si la réglementation le permet.

En choisissant le bon rayon, on introduirait un deuxième choix à des endroits où il n'y en a qu'un seul. Aujourd'hui, un expéditeur à proximité d'un lieu de correspondance avec les réseaux du CN et du CP peut créer une certaine tension commerciale qui est impossible aux endroits où soit le CN, soit le CP monopolise un axe origine-destination et impose donc ses tarifs et ses modalités. Comme le Groupe de travail recommande au

gouvernement d'« accroître la concurrence et [de] rétablir les rapports de force en matière de négociation », il propose un recours évident qui rééquilibrerait les choses pour une portion du trafic actuellement soumise à un monopole.

Recommandation de McMillan : Étendre la distance d'interconnexion à deux nouvelles zones, à la demande d'une compagnie de chemin de fer ou d'un intéressé (au sens de la Loi), sans discrimination géographique ou liée au produit (contrairement au projet de loi C-30). Ces zones devraient être suffisamment vastes : pensons notamment aux 160 kilomètres (zone 5) du projet de loi C-30 ou aux 1 200 kilomètres du projet de loi C-49.

[1] Voir la détermination no R-2021-176 de l'Office : [22] *L'Office a expliqué dans la détermination no R-2018-254 la façon dont il respecterait son obligation légale de prendre en compte les investissements à long terme requis dans les chemins de fer en définissant son approche méthodologique pour fixer les prix d'interconnexion. L'Office a déclaré qu'il visait à tenir compte des coûts économiques de la fourniture des services d'interconnexion, qui comprennent à la fois les coûts comptables et les coûts implicites d'un chemin de fer. L'Office a indiqué que l'« indemnisation accordée aux compagnies de chemin de fer pour couvrir la totalité des coûts économiques de leurs activités aide à préserver leur viabilité économique à long terme sur le marché » (voir le paragraphe 19). L'Office a expliqué qu'il tiendrait compte des investissements requis en appliquant une déduction pour le coût du capital en fonction des taux du coût du capital de CP et de CN, ainsi qu'une déduction pour l'amortissement.*

par le [groupe de droit des transports de McMillan](#)

### **Mise en garde**

Le contenu du présent document ne fournit qu'un aperçu du sujet et ne saurait en aucun cas être interprété comme des conseils juridiques. Le lecteur ne doit pas se fonder uniquement sur ce document pour prendre une décision, mais devrait plutôt obtenir des conseils juridiques précis.

© McMillan S.E.N.C.R.L., s.r.l. 2022