

Le présent rapport de recherche a été préparé à la demande du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*. Il renferme les constatations et les opinions du(des) auteur(s), mais ne reflète pas nécessairement les opinions du Comité d'examen ou de ses membres.

Évaluation des politiques d'accès concurrentiel dans d'autres industries et pays : une analyse documentaire

Recherche menée pour le Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada

I
Andrew Shea
Conference Board du Canada

Avril 2001

ÉVALUATION DES POLITIQUES D'ACCÈS CONCURRENTIEL DANS D'AUTRES INDUSTRIES ET PAYS : UNE ANALYSE DOCUMENTAIRE

Andrew Shea, Conference Board du Canada

Définir l'accès concurrentiel

Dans son rapport provisoire, le Comité définit l'accès concurrentiel comme suit :

L'accès ferroviaire s'entend de la pratique en vertu de laquelle un chemin de fer (le chemin de fer invité) fait circuler des trains sur les voies d'un autre chemin de fer (le chemin de fer hôte). Cet accès peut être obtenu au moyen d'arrangements volontaires découlant de négociations commerciales, mais peut aussi être exigé par la loi ou un organisme de réglementation. Il peut simplement s'agir de « droits de circulation » qui permettent de faire circuler des trains sur les voies du chemin de fer hôte ou encore, l'accès peut comprendre des « droits de démarchage » en vertu desquels un chemin de fer invité peut solliciter des occasions de transport et livrer concurrence directement au chemin de fer hôte.

Pour certaines parties, le concept d'accès s'entend de toute disposition qui permet à un client d'exiger qu'une compagnie ferroviaire livre son trafic à un concurrent selon un prix fixé par règlement.

L'objectif, dans les deux cas, est de restreindre la capacité du chemin de fer hôte à bloquer « l'accès » de ses concurrents aux clients situés sur son réseau [ELTC, Rapport provisoire, p. 3].

Pourquoi l'accès concurrentiel ?

Certaines parties croient que l'accès concurrentiel « encouragera l'innovation, permettra des économies et des coûts moindres » [ministère de la Voirie et du Transport de la Saskatchewan, p. 9]. Elles soulignent qu'à la lumière des expériences de ce type qu'ont connues les réseaux ferroviaires du Royaume-Uni et de l'Australie, ainsi que des exemples similaires dans le secteur des télécommunications et dans celui du gaz naturel, il était prouvé que l'accès concurrentiel serait bénéfique aux expéditeurs canadiens.

L'annexe dont il est question met l'accent sur le réseau ferroviaire de transport des marchandises plutôt que sur celui des voyageurs, en se référant aux règlements relatifs à

l'accès concurrentiel dans d'autres secteurs canadiens du transport de marchandises et aux tentatives faites par d'autres pays pour établir des systèmes d'accès concurrentiel dans leurs propres industries du transport ferroviaire. Dans la même annexe, on évalue également si ces expériences s'avèrent pertinentes en ce qui a trait aux propositions visant à accroître la concurrence.

La présente analyse est présentée sous quatre rubriques, chacune se référant à une expérience particulière qui a fait l'objet d'un examen : les industries canadiennes du gaz naturel et des télécommunications, ainsi que les réformes touchant le secteur ferroviaire en Australie, en Suède et au Royaume-Uni :

- I. les aspects essentiels des politiques d'accès;
- II. les raisons de leur introduction;
- III. le degré de réussite de ces politiques en rapport avec leurs objectifs;
- IV. la pertinence de ces expériences pour l'industrie ferroviaire canadienne

Les autres industries canadiennes

Le gaz naturel

Aspects essentiels des politiques

La « déréglementation » du secteur du gaz naturel survenue en 1985 a eu pour effet que des sociétés de pipeline de transport longue distance (p. ex., TransCanada Pipelines) et de distribution locale (p. ex., Enbridge Consumers' Gas) sont devenues des transporteurs généraux de marchandises. Auparavant, l'exploitation du gaz naturel était groupée, au sens où la société de pipeline longue distance était aussi propriétaire du gaz qui était expédié : elle l'achetait au point d'origine pour le revendre une fois parvenu à destination. La même situation s'est produite dans les réseaux locaux de distribution. À l'heure actuelle, le gaz peut appartenir au même propriétaire pour une partie ou pour la totalité du transport, de l'extraction jusqu'à la distribution finale, tandis qu'on demande à TCP et à Enbridge de proposer des services d'acheminement de gaz qui ne leur appartient pas.

Raisons de la mise en œuvre

Cette mesure visait à déréglementer les prix du gaz naturel et *non pas* les redevances relatives aux pipelines [Milne, p. 5]. Les fournisseurs et les acheteurs souhaitaient de la souplesse afin de traiter directement l'un avec l'autre. Cela n'était cependant pas possible si la société d'oléoducs était propriétaire du gaz acheminé par le biais de ses canalisations.

Degré de réussite

Dans le secteur du gaz naturel, la déréglementation a connu un énorme succès. Des marchés efficients pour le gaz naturel sont apparus à des points clés du pays. Plusieurs produits financiers et contrats à terme normalisés sont également disponibles, ce qui permet aux acheteurs comme aux vendeurs de gérer les risques de prix inhérents aux marchés de produits de base. Depuis 1986, les prix concurrentiels du gaz ont été bien

moins élevés que le niveau des prix réglementés. Il a fallu attendre la fin de 1999 pour que les prix courants du gaz naturel excèdent les niveaux réglementés de 1986. D'après Milne, « Les économies réalisées sur les marchés actuels du gaz ont dépassé de loin les attentes des décideurs du milieu des années 1980. » [p. 12].

Les répercussions sur les oléoducs de gaz naturel ont été moins marquées; il n'y aucune réduction notable des redevances ou des coûts. Toutefois, il y a eu des améliorations qui ont rendu plus liquides les marchés du gaz (p. ex., transferts d'inventaires, déviations, procédures de nomination rationalisées et affectations [Milne, p. 13]. De plus, l'industrie pipelinière

a fait l'expérience de régimes réglementaires de stimulation au cours des cinq dernières années. Ces régimes ont été conçus pour créer des stimulants afin de réduire les coûts d'exploitation des sociétés d'oléoducs en leur permettant de partager les profits. À ce jour, les résultats ont été plutôt ordinaires. Aucune nouvelles économies notables n'ont été réalisées grâce à ces régimes [Milne, p. 13].

Pertinence pour l'industrie ferroviaire canadienne

Les résultats qu'a connus le secteur du gaz naturel ne peuvent s'appliquer directement à l'industrie ferroviaire canadienne, parce que l'aspect fondamental de la déréglementation a été de retirer la propriété des produits au transporteur de ces produits. Cette situation existe déjà dans le secteur ferroviaire.

Le secteur de l'énergie électrique entretient des similitudes avec celui du gaz, en ce sens que la génération, l'acheminement et, dans certains cas, la distribution de l'électricité sont le fait d'une seule et même société. Là où des déréglementations surviennent, elles visent à séparer génération et acheminement. En sus, dans certains cas, le client peut acheter de l'électricité d'un négociant plutôt que du distributeur local d'énergie électrique. Les fonctions d'acheminement et de distribution, segments analogues à ceux des compagnies ferroviaires, demeurent un monopole naturel réglementé.

Dans les deux secteurs de l'électricité et du gaz, il n'existe aucun mode de concurrence pour le transport de la marchandise. L'électricité peut être seulement transportée par le biais d'un réseau maillé. Il y a des substituts à courte distance aux oléoducs de gaz, mais le coût est prohibitif pour les distances sur lesquelles le gaz doit être acheminé. Il n'existe aucun équivalent à la concurrence que les industries du camionnage et du transport maritime livrent au secteur ferroviaire.

Les télécommunications

Aspects essentiels des politiques

Le marché des télécommunications interurbaines s'est ouvert à la concurrence aux débuts des années 1990. Les sociétés de télécommunications en place, soit des « titulaires de

licence » tels que Bell Canada et Telus, ont dû permettre l'accès à leurs propres réseaux (« interconnexion ») à de nouveaux venus. Il en est résulté que ces nouveaux venus se sont mis à les concurrencer sur le marché de l'interurbain par la simple mise en place d'un réseau interurbain. Ceux-ci payaient au titulaire des frais d'interconnexion à la minute pour le trafic sortant ou pour le trafic entrant [adapté de Hariton (2), pp. 2-3].

Si un client générerait un volume très élevé de trafic à un lieu déterminé, le nouveau venu pouvait installer ou demander au titulaire de lui fournir un lien spécialisé entre le point où il était présent et le client. Cette disposition a permis au nouveau venu de contourner le réseau local de commutation du titulaire et de ne pas payer de frais d'interconnexion. On a également encouragé l'ouverture du marché interurbain à la concurrence, en obligeant les titulaires à permettre la revente des installations et des services.

La concurrence pour le marché local n'a pas vraiment débuté avant 1997 et, encore une fois, l'organisme de réglementation s'est appuyé sur l'interconnexion et la revente des installations et des services.¹ Tout transporteur peut exiger qu'un autre transporteur fournisse aux nouveaux venus des boucles de transmission locale non groupées, c'est-à-dire des paires de fils de cuivre allant du central du titulaire à l'emplacement du client. Le titulaire doit aussi permettre à l'exploitant de centraux urbains concurrent d'intégrer ses installations au centre de commutation du titulaire.

Les nouveaux venus peuvent revendre les services des titulaires, autre moyen de joindre une clientèle. Pour ce qui est de la concurrence locale, toutefois, l'approche de l'organisme de réglementation a été d'encourager, au départ, une concurrence basée sur les installations. Cette approche constitue une différence marquée avec son approche de la concurrence au sein du secteur interurbain, où l'on croyait que la concurrence basée sur la revente donnerait au nouveau venu l'occasion de gagner des parts de marché et de financer plus tard la construction d'installations.

Raisons de la mise en œuvre

Les innovations technologiques rapides survenues dans le secteur des télécommunications ont transformé la segmentation du marché et les facteurs de coût qui avaient soutenu le système d'accès fermé tel qu'il existait auparavant. Il en a résulté qu'une concurrence accrue est devenue possible, et, de fait, presque inévitable, sapant du même coup le monopole naturel exercé dans ce secteur.

Cette impulsion au changement a été amenée par un système d'interfinancement intensif :

- I. les services téléphoniques d'affaires interfinançaient les services résidentiels;
- II. les services d'appels interurbains interfinançaient les appels locaux;
- III. les services urbains interfinançaient les services ruraux.

¹ La concurrence au sein du marché local a été approuvée en principe en 1994. Cependant, il a fallu attendre les modalités et les conditions précisées par l'organisme de réglementation en mai 1997 pour que les nouveaux venus s'activent.

Les taux des interurbains commerciaux étaient beaucoup plus élevés que ceux prévalant dans un système concurrentiel en raison des multiples interfinancements réglementés inscrits dans la structure de taux. Dès que les changements technologiques, telle la technologie des hyperfréquences, ont permis à ceux qui payaient des coûts supérieurs à ceux du marché de trouver d'autres façons d'obtenir des services, le vieux système a cessé d'être viable. En particulier, les grandes entreprises ont découvert qu'elles pouvaient éviter de payer les taux réglementés d'appels interurbains en louant des lignes privées de fournisseurs alternatifs (p. ex., CallNet ou CN-CP).

La demande d'une capacité supplémentaire de télécommunications a aussi incité au changement. La nouvelle technologie, tributaire d'une capacité de bande large, exigeait davantage du secteur. Toutefois, la structure hautement réglementée précédente ne proposait que de faibles stimulants aux entreprises désireuses d'investir dans une nouvelle infrastructure à haute capacité.

Dès l'instant où les clients du secteur des télécommunications ont demandé une capacité beaucoup plus grande, les innovations technologiques ont permis aux nouvelles firmes de pénétrer ce secteur sans les coûts initiaux massifs qui avaient caractérisé le monopole naturel. Le résultat a été que ces firmes ont exercé des pressions pour entrer dans un marché qui demeurait fermé en raison de la législation et de la réglementation plutôt que par les forces économiques naturelles.

Degré de réussite

Tous les clients ont bénéficié de prix de vente au détail moins élevés pour les appels interurbains et d'un plus grand choix; le prix moyen des appels interurbains a chuté de 50 p. cent depuis 1992. Les entreprises ont bénéficié de taux réduits et de nouveaux services. Les résidences, par contre, ont vu doubler le tarif des appels locaux.

Les fournisseurs de télécommunications qui étaient titulaires d'une licence ont réalisé des économies d'échelle réduites avec des prix unitaires plus élevés, tandis qu'auparavant, il existait une tendance à la baisse durable des prix unitaires [Hariton, p. 17]. Ces coûts plus élevés comprennent les coûts initiaux et permanents d'interconnexion, en plus de la nécessité d'un effort accru de mise en marché et de ventes. Les titulaires ont également cédé entre 30 et 40 p. cent du marché des interurbains aux nouveaux venus.

Pour les nouveaux venus, le secteur des appels interurbains s'est sensiblement consolidé, et aucun d'entre eux n'a réalisé de profits. Quelques nouveaux venus seulement font concurrence aux titulaires sur le terrain des services résidentiels locaux. Lorsque la concurrence existe dans le secteur local, elle vise principalement la clientèle d'affaires au cœur des centres-villes.

Pertinence pour l'industrie ferroviaire canadienne

La situation qui a prévalu dans le secteur des télécommunications n'est pas comparable avec celle de l'industrie ferroviaire canadienne, et ce, pour trois raisons principales :

- I. la fixation des prix était tributaire de plusieurs interfinancements;
- II. le trafic des télécommunications a connu une croissance remarquable, alors qu'aucune hausse similaire n'est prévue pour les compagnies ferroviaires;
- III. sur le plan des opérations, le secteur ferroviaire et celui des télécommunications font face à des défis et adoptent des pratiques extrêmement différents.

Les prix des télécommunications interurbaines ont chuté, pas nécessairement parce que des économies importantes ont été réalisées, mais en raison d'une réduction très marquée des interfinancements et, en partie, des profits moins élevés des transporteurs titulaires. En plus, la méthode de fixation des frais d'interconnexion de l'industrie des télécommunications et celle des compagnies ferroviaires diffèrent. Dans le secteur des télécommunications, les frais sont basés sur les coûts différentiels à long terme, en plus d'un supplément pour les frais fixes et communs. Dans l'industrie ferroviaire, en revanche, les frais d'interconnexion sont basés sur le coût. Parce que les compagnies ferroviaires n'ont pas l'équivalent des frais de contribution pour les interconnexions, ces frais sont plus près des coûts [Hariton, p. 25].

Dans l'industrie des télécommunications, la croissance de l'accès concurrentiel est survenue jusqu'à maintenant dans les secteurs à forte demande. Dans l'industrie ferroviaire, cependant, les propositions relatives à l'accès concurrentiel visent surtout à fournir des services concurrentiels dans des zones à faible densité, telles les embranchements des Prairies.

Les télécommunications diffèrent également de l'industrie ferroviaire puisqu'elles disposent d'un petit nombre d'utilisateurs importants en même temps qu'elles ont un grand nombre d'utilisateurs de moindre importance. Un autre facteur important est que la demande commerciale d'appels interurbains survient le jour, tandis que la demande résidentielle se produit au cours de la soirée. Les économies d'échelle semblent aussi plus substantielles dans le secteur des télécommunications que dans le secteur ferroviaire (p. ex., il n'existe rien dans le secteur ferroviaire qui puisse se comparer aux fibres optiques).

Pour ce qui est des pratiques et des défis opérationnels, Hariton souligne que :

L'exploitation des réseaux ferroviaires clés soulèvent des problèmes différents et, peut-être aussi, plus critiques. *En ce sens, il faut faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit d'établir des comparaisons entre l'industrie ferroviaire et celle des télécommunications* [Hariton, p. 27 (soulignement ajouté)].

Conclusion : autres secteurs fonctionnant par le biais de réseaux

Il est ardu d'établir des comparaisons directes entre l'industrie ferroviaire et celles de l'énergie électrique, des télécommunications et du gaz naturel, parce qu'il existe des différences marquées entre les façons dont les compagnies ferroviaires et les autres secteurs déplacent leurs produits (voir tableau 1). Ces différences quant au mode d'exploitation proviennent du fait qu'une unité matérielle de gaz naturel ou d'électricité est un produit homogène et substituable. Si le trafic des télécommunications n'est pas homogène, il dispose néanmoins d'une commutation automatique. En comparaison, sur le plan physique, la coordination et la planification sont beaucoup plus complexes dans le cas des compagnies ferroviaires. Les voitures doivent être réunies et assemblées physiquement pour constituer des trains, puis replacées aux points d'interconnexion, et les trains doivent être inscrits dans un calendrier et dans un ordre de priorités; en plus, l'ensemble de ces activités nécessite la mobilisation d'équipes, des opérations de plein, la maintenance du matériel, l'utilisation de gares terminus et le transport de retour des voitures vides.

Étant donné que l'exploitation physique des lignes de chemins de fer peut s'avérer relativement complexe, un système d'accès concurrentiel

soulève des problèmes majeurs sur le plan de l'établissement des horaires, de la coordination et de l'administration qui n'ont aucun équivalent dans les autres industries. Par exemple, les compagnies ferroviaires doivent traiter chaque élément ou segment de trafic séparément, sans aucune possibilité de substitution ou d'acheminement automatique [Baumol, p. 28].

Les nouvelles technologies à coût réduit qui sont apparues dans les secteurs du gaz naturel, des télécommunications et de l'électricité ont facilité l'arrivée ou l'accès de nouveaux concurrents. De telles technologies d'exploitation à coût réduit sont inexistantes dans le secteur ferroviaire. De plus, la demande croissante en bande large, en énergie électrique et en gaz naturel a généré de nouveaux revenus que se partagent les titulaires et les nouveaux venus. On ne prévoit aucune croissance aussi importante de la demande dans le secteur ferroviaire.

Tableau 1 : Caractéristiques des transporteurs de marchandises fonctionnant par le biais de réseaux

	Chemin de fer (1^{ère} classe, fret)	Gaz	Réseau d'interconnexion	Télécoms
Mouvement physique du produit ?	oui	oui	non	non
Le produit transporté est-il varié et identifiable ?	oui	non	non	non

Le mouvement du produit suscite-t-il des préoccupations d'ordre sécuritaire ?	oui	oui	limité	non
Y a-t-il un haut degré d'innovation technologique ?	non	non	non	oui
Y a-t-il un mode concurrentiel de livraison ?	oui	oui	oui	oui
Le secteur est-il effectivement fermé aux nouveaux venus ?	oui	oui	oui	non
Inscrire le mouvement du produit à un horaire est-il un facteur important ?	oui	non	non	non
Le délai entre la production et la livraison du produit est-il un facteur important ?	oui	non	non	oui
Le transport de retour est-il nécessaire ?	oui	non	non	non

Accès aux voies ferrées dans d'autres pays

Les régimes d'accès aux voies ferrées en place en Australie, en Suède et au Royaume-Uni varient sur les plans de la séparation verticale et horizontale ou de l'intégration des opérations (voir figure 1).

On dit qu'une industrie est séparée verticalement lorsque les opérations relatives à l'infrastructure et à l'exploitation sont distinctes. La séparation verticale existe au Royaume-Uni, où une société détient et contrôle l'infrastructure, tandis que les autres sociétés exploitent leurs trains sur cette infrastructure. Les lignes canadiennes de transport ferroviaire de fret sont intégrées verticalement, parce qu'une ligne de chemin de fer détient et contrôle son infrastructure, avec les trains qui y sont exploités.

Dans le cas d'une intégration horizontale, il n'y a qu'un seul exploitant pour les services marchandises et les services voyageurs. Il y a séparation horizontale, lorsque les opérations voyageurs (transport interville ou urbain) sont distinctes des opérations marchandises, en plus d'être effectuées par des sociétés différentes. Les chemins de fer canadiens sont, en majeure partie, séparés horizontalement, la prestation des services voyageurs interville revenant à VIA. Dans certains cas, toutefois, les lignes de chemin de

fer appartenant aux provinces exploitent des services marchandises et voyageurs (p. ex., BC Rail et Ontario Northlands).² Au Royaume-Uni, la séparation horizontale est allée plus loin. Le réseau voyageurs est réparti entre 25 exploitants différents de franchises, chacun desservant un marché géographique particulier.

Australie

Aspects essentiels des politiques

Les réformes majeures entreprises depuis 1991 visent principalement à mettre en valeur le caractère commercial des lignes ferroviaires publiques, soit la plupart des lignes australiennes, et à procéder à la séparation verticale du réseau national et de celui des New South Wales. Plusieurs exploitants privés ont pénétré le secteur, dont des exploitants interprovinciaux, telle la Specialized Container Transport, et de petits exploitants qui offrent une gamme de services, y compris des équipes, des locomotives et des services de transport de marchandises sur petite distance [Productivity Commission, pp. 8-9].

Raison de la mise en œuvre

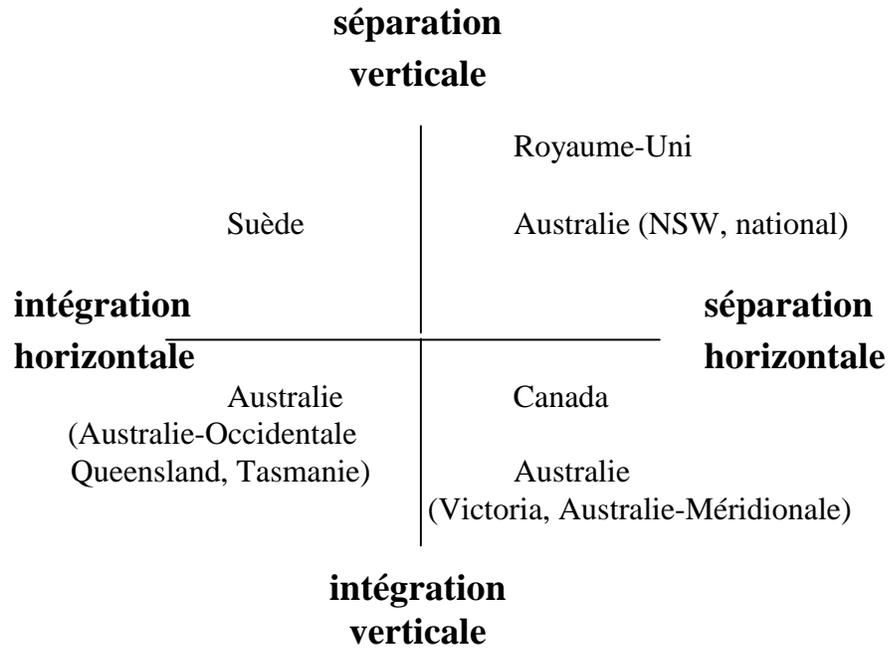
En 1990, une enquête sur les lignes de chemin de fer menée par le gouvernement a permis de cerner quantité de problèmes de diverse nature, dont la fixation du prix des services ferroviaires et, plus particulièrement, l'exploitation des rentes de monopole, ainsi que la qualité des services, l'intervention du secteur public, le niveau insuffisant d'investissements et le manque de neutralité concurrentielle entre les modes de transport [Productivity Commission, p. 36].

² Il existe aussi une exploitation restreinte de trains de touristes par des exploitants de lignes ferroviaires de fret comme Algoma Central et CP Rail.

Figure 1

Source : adapté de l' Australian Productivity Commission, p. 101.

Quatre structures de chemin de fer



Degré de réussite

Les taux moyens du transport ferroviaire de marchandises ont chuté de 30 p. cent entre 1990 et 1998, mais ils étaient toujours plus élevés que ceux en vigueur au Canada (3,8 cents par tonne-kilomètre nette, en comparaison de 2,1 cents au Canada [Productivity Commission, p. xxiv]. La productivité s'est améliorée grandement, avec un facteur annuel moyen de croissance de productivité de 8 p. 100. Même à ce niveau cependant, la productivité du secteur ferroviaire australien représentait seulement les deux tiers de la productivité du secteur ferroviaire nord-américain [Productivity Commission, p. xxiv].

Les chemins de fer publics sont « à peine [commerciallement] viables » et dépendent fortement des subventions gouvernementales qui, durant l'exercice 1997-1998, dépassaient les 2,3 milliards \$ A [Productivity Commission, pp. xxvi et xx]. Même avec ces subventions, les investissements dans l'infrastructure ne suffisaient toujours pas. La principale raison pour laquelle les lignes ferroviaires publiques ne sont pas viables est qu'elles n'ont aucun objectif commercial, prenant davantage en considération le bien-être social, l'emploi et le développement régional, sans qu'aucun financement adéquat de la part du gouvernement serve ces objectifs [Productivity Commission, p. xxvii].

La réglementation « complexe et inefficace » du réseau interétat constitue un autre facteur qui influence la viabilité commerciale [Productivity Commission, p. xxx]. Par exemple, quatre niveaux d'administration sont responsables de l'accès et cinq autres allouent les horaires et l'investissement. En plus, les normes imposées par les divers États diffèrent quant à la longueur des trains, à la limite de charge par essieu, à la vitesse, à la sécurité et à d'autres facteurs.

Pertinence pour l'industrie ferroviaire canadienne

La situation qui prévaut en Australie est la seule qui ait quelque pertinence pour l'industrie canadienne, en raison du tonnage du fret et de la longueur des trains de marchandises, dont les mesures sont sensiblement plus élevées que dans le cas des lignes européennes. Pourtant, le réseau ferroviaire australien présente davantage de différences que de similitudes avec celui du Canada. L'Australie ne possède pas de réseau ferroviaire interconnecté, mais bien plusieurs réseaux, avec seulement un seul qui traverse l'ensemble du territoire. Là où les réseaux sont connectés, les réglementations d'ordre sécuritaire et économique diffèrent selon les diverses compétences politiques. Même s'il y existe des exploitants du secteur privé, l'intervention du gouvernement se fait considérablement sentir, sous forme de propriété de l'exploitation, de subventions et de supervision des organismes de réglementation.

On a déjà fait l'éloge de l'Australie en tant que modèle pour les lignes ferroviaires transportant principalement du charbon [Scott, pp. 6-7]. Le seul parallèle qu'on peut établir entre l'Australie et le Canada est que, dans ces deux pays, les producteurs de charbon sont tributaires des transporteurs ferroviaires pour l'acheminement du charbon

destiné aux marchés d'exportation vers les installations portuaires. Les producteurs australiens de charbon ont vu leurs taux chuter jusqu'à 40 p. cent depuis l'introduction des réformes. Toutefois, il faut ajouter que les frais exigés par les lignes australiennes du Queensland et des New South Wales étaient très élevés. De fait, elles imposaient des rentes de monopole [Productivity Commission, p. ?]. Une baisse de 40 p. cent à partir d'une position de rente de monopole ne suffit pas à rendre très économiques les lignes australiennes de transport du charbon. Au Canada, le CN et le CFCP n'ont pas le même niveau de pouvoir monopolistique dont jouissent les lignes ferroviaires du Queensland et des NSW, où le trafic du charbon se déplace sur des distances relativement courtes vers des installations côtières d'exportation. À la différence des expéditeurs australiens de charbon,

... la plupart des expéditeurs canadiens de charbon ont des coûts de production plus élevés que ceux des producteurs australiens de première importance et concurrencent ces derniers et d'autres producteurs étrangers sur la plupart des grands marchés d'exportation asiatiques. L'existence de prix d'exportation peu élevés, combinée avec la concurrence géographique, a sensiblement limité la capacité des deux transporteurs canadiens d'exploiter des rentes de monopole. [Également,] l'arbitrage a exercé une pression à la baisse sur les taux canadiens de transport par voie ferrée. Étant donné ce qui vient d'être mentionné, les répercussions sur les taux des lignes ferroviaires font qu'il est très peu probable que le Canada adopte un régime d'accès intraprovincial de type australien [Bonsor, p. 15].

Dans l'ensemble, le régime ferroviaire australien est clairement dans une période de changement, et plusieurs facteurs font que les lignes australiennes se situent loin derrière les lignes nord-américaines, tant sur le plan des prix, de la productivité et de la capacité d'attirer des investissements en capitaux que sur celui de la dépendance des subventions gouvernementales. En outre, le régime national d'accès concurrentiel est relativement nouveau, ce qui rend ardue toute évaluation de sa réussite. Selon l'Australian Productivity Commission,

Le fait que le régime national d'accès en est encore à ses tout premiers débuts limite la valeur des jugements quant à son efficacité. Outre la quasi-absence d'antécédents, un certain nombre de notions et de procédures relatives au régime doivent être consolidées en entier [Productivity Commission (2), p. xix].

Ce qui importe peut-être davantage, c'est qu'on ne peut savoir avec certitude si les améliorations survenues sur le plan de la productivité et de la baisse des taux ont résulté de la volonté de viabilité commerciale ou de la séparation verticale. Comme le souligne l'Australian Productivity Commission,

La séparation structurelle n'est pas une panacée aux problèmes que connaissent les chemins de fer. De fait, la réforme structurelle ne constitue vraisemblablement qu'une partie de la solution permettant d'améliorer la performance du secteur

ferroviaire et, plus généralement, de l'efficacité de l'industrie des transports. Il convient donc de percevoir la séparation structurelle comme partie prenante d'un ensemble plus vaste de réformes... [p. 99].

Finalement, Fred Affleck, un expert australien des questions relatives aux voies ferrées, y va d'une évaluation quelque peu négative des réformes adoptées par son pays :

Le système australien d'accès concurrentiel aux voies ferrées n'a pas réussi à répondre aux attentes initiales. Il s'est avéré extrêmement complexe, et, en conséquence, son adoption et sa mise en œuvre sont très onéreuses. Plusieurs dispositions envisagées à l'origine (p. ex, la séparation verticale et un niveau d'uniformisation des régimes établis par les États) n'ont pas été adoptées, principalement en raison de l'inertie de ces États et de la résistance à la complexité susmentionnée. Je crois qu'on devrait hésiter avant de souhaiter son adoption dans un autre pays comme le Canada! [Affleck (1)].

Suède

Aspects essentiels des politiques

Des réformes restreintes sont survenues en deux étapes. En 1995, le gouvernement a permis de façon restreinte la concurrence entre le transporteur public intégré verticalement, la SJ, et les nouveaux venus, en ce qui a trait aux services sans but lucratif. En 1998, le transporteur public a été scindé en deux parties, une autorité ferroviaire (BV) et la SJ, en tant qu'exploitant de l'infrastructure.

La SJ exerce un monopole sur l'ensemble du trafic lucratif interrégional, mais doit faire face à une concurrence potentielle sur les marchés du transport de marchandises et des services non lucratifs.

Les revenus tirés du transport ferroviaire du fret sont peu élevés, puisque la majeure partie du trafic est constituée de marchandises en vrac. La part du marché du transport des marchandises est d'environ 25 p. cent des distances de plus de 100 kilomètres ou 18 millions de tonnes par kilomètre. Le volume du transport ferroviaire de marchandises est demeuré constant depuis le début des années 1970, soit depuis la hausse du volume du camionnage. Sur le plan de la concurrence, l'exploitation du transport des marchandises devra relever d'autres défis posés par le camionnage, puisque la Suède autorise l'existence des plus gros camions d'Europe, qui vont jusqu'à peser 60 tonnes et à mesurer 25 mètres de long [Conference Board du Canada, p. 3.4.2].

Raison de la mise en œuvre

Comme d'autres pays européens, la Suède a introduit des réformes visant à restreindre les piètres performances financières; à traiter l'infrastructure ferroviaire de la même façon que l'infrastructure routière quant au mode de financement gouvernemental; à attirer plus de trafic ferroviaire pour des raisons environnementales et sécuritaires. L'objectif de la

seconde ronde de réformes était de décourager les activités anticoncurrentielles du transporteur dominant.

Degré de réussite

Les réformes suédoises n'ont pas été couronnées de succès. Dans les faits, un expert les a qualifiées de « désastres en règle » [Bonsor, p. 6]. La concurrence est limitée, et le système est tributaire de subventions gouvernementales très importantes.

Cette concurrence restreinte a fait son apparition dans les marchés de voyageurs, alors qu'il n'y en a aucune pour les marchandises. En plus de subir une concurrence très forte de la part du secteur routier, la concurrence est inexistante dans le marché du transport de fret, parce que le gouvernement permet au transporteur titulaire, la SJ, de conserver les meilleurs circuits ferroviaires.

Dans une tentative d'établir des règles du jeu équitables, le gouvernement a éliminé la plupart des frais d'accès aux voies ferrées. Par contre, BV reçoit d'énormes subventions, et son programme d'investissement pour 1998-2007 nécessite un apport des fonds publics s'élevant à 4 milliards de dollars américains [Mercer].

Pertinence pour l'industrie ferroviaire canadienne

Si l'expérience vécue par l'Australie s'applique difficilement à la réalité canadienne, celle de la Suède n'a aucune application possible.

Royaume-Uni

Aspects essentiels des politiques

Dans le système britannique, il existe une entière séparation verticale entre les opérations touchant l'infrastructure et celles qui ont trait à l'exploitation. Railtrack détient et contrôle l'infrastructure. Il y a aussi séparation horizontale entre voyageurs et marchandises.

- I. Il y a 25 sociétés d'exploitation de trains de voyageurs, et chacune détient une concession ou une franchise pour un marché particulier. Les concessions ont une durée variant de 7 à 15 ans, et il faudra attendre jusqu'en 2003 avant que la première concession s'ouvre à la concurrence.
- II. L'exploitation des trains de marchandises est répartie entre trois exploitants, même si l'une de ces sociétés, l'English Welsh & Scottish Railway (EWS), traite la plus grande partie du trafic. Le transport des marchandises représente 5 p. 100 du trafic de fret du Royaume-Uni et compte pour moins de un dixième du revenu généré par les frais des voyageurs du groupe Railtrack.
- III. Il existe également trois sociétés de location de matériel roulant et plusieurs entreprises de grand entretien.

IV. Chacune de ces entreprises est une société ouverte (à un grand nombre d'actionnaires).

Il existe deux problèmes majeurs avec les prix d'accès : la tarification ne couvre pas le coût de l'infrastructure, ce qui a pour effet que les opérations touchant cette infrastructure manquent d'efficacité.

Les prix d'accès ne couvrent pas les coûts, ce que démontre l'octroi de subventions annuelles. En 2000, Railtrack a reçu du gouvernement 1,6 milliard de dollars américains, et on a prévu qu'en 2004, les subventions annuelles atteindraient 3,3 milliards de dollars américains [voir Rennie, diapositive 14]. En 1991, British Rail recevait une subvention de 1,2 milliard de dollars US [Mercer, p. 32].

La tarification de l'accès aux services voyageurs n'est pas efficiente [Bonsor, p. 5]. Les frais fixes élevés assortis de frais variables plus bas n'envoient pas de signaux de prix clairs ni aux exploitants ni à Railtrack. Cette société offre peu d'incitation à investir dans une capacité supplémentaire, tandis que les exploitants offrent peu de stimulants pour utiliser avec efficacité la capacité existante. Par ailleurs, le régime de tarification incite les exploitants à mettre en circulation le maximum de trains permis par leurs contrats d'accès, ce qui crée énormément d'encombrement sur les lignes.

La fixation des prix d'accès aux services marchandises par EWS se fonde aussi sur des frais fixes élevés et sur des frais variables plus bas. Le gouvernement a tenté d'appliquer une tarification différentielle (Loi Ramsey) pour permettre à EWS d'accéder à l'infrastructure, mais cette tentative a échoué parce que EWS n'a pas été en mesure de soumissionner pour l'obtention de parts du trafic en temps opportun [Bonsor, p. 5].

Raison de la mise en œuvre

Les objectifs du gouvernement britannique étaient multiples, dont la réduction des subventions, l'amélioration des services, la création d'innovations au sein de ce secteur et la hausse de la part de marché détenue par les lignes ferroviaires [Mercer, p. 32].

Degré de réussite

Il n'y a pratiquement aucune place dans le système britannique pour la concurrence dans le secteur ferroviaire. Il s'agit d'un système de « monopoles horizontaux » fondés sur des considérations d'ordre géographique (services voyageurs) ou sur des types de produit (services marchandises).

Les réformes n'ont pas permis aux lignes ferroviaires d'acquérir des parts du marché de fret au détriment des autres modes de transport. Même si le trafic ferroviaire de marchandises a augmenté de 35 p. 100 au cours des dernières années, il représente seulement 5 p. cent du trafic de fret total [Cairns, p. 4]. L'exploitation du fret continue de recevoir une subvention annuelle de 40 millions de livres sterling pour promouvoir les avantages que représente pour l'environnement le passage du mode de transport routier au mode de transport ferroviaire. [Cairns, p. 3].

L'une des raisons pour lesquelles les lignes ferroviaires n'ont pas réussi à acquérir des parts du trafic routier est que Railtrack n'offre pas suffisamment de stimulants pour favoriser les investissements dans le secteur du fret (Railtrack dessert principalement l'industrie dominante des services voyageurs). Pourtant, les exploitants des lignes de transport ferroviaire de marchandises ne sont pas en position de payer des frais élevés à Railtrack, parce qu'ils se doivent de maintenir leurs tarifs à un niveau concurrentiel par rapport à l'industrie du camionnage [Cairns, p. 4].

Les coûts de l'infrastructure ne sont pas entièrement couverts par les opérations touchant cette infrastructure, et la situation risque de se détériorer. Au printemps 2001, la cote de crédit et le prix des actions de Railtrack plongeaient en flèche, ce qui ne facilitait aucunement l'apport de capitaux provenant du secteur privé [*The Economist* (2), 15 mars 2001]. Même si on a prévu une hausse des subventions, celles accordées à Railtrack risquent donc de dépasser les prédictions.

Le réseau souffre aussi de graves problèmes de coordination entre les exploitants de l'infrastructure et Railtrack, du double point de vue de l'établissement des horaires et des investissements dans l'infrastructure. Ces problèmes entraînent inévitablement une baisse des services voyageurs. Lorsqu'un problème surgit, les exploitants des trains et Railtrack se jettent mutuellement le blâme.

Les difficultés de coordination inhérentes à cette approche de séparation verticale et franchises horizontales renvoient au problème de la « marginalisation double », où deux monopoles séparés verticalement font preuve de moins d'efficacité dans le choix des groupes d'extrants qu'un seul monopole intégré [Bonsor, p. 8]. Même l'industrie s'est rendu compte de cette situation, et le président de l'Association of Train Operating Companies, Richard Brown, déclarait récemment qu'il fallait réunir les voies et les trains, parce qu'une structure unifiée permettait aux exploitants de trains d'exercer un contrôle unique sur leur performance [*The Economist* (1), 15 mars 2001].

Ces problèmes de coordination s'étendent aussi à la réglementation de l'industrie ferroviaire britannique. Les responsabilités ne sont pas partagées de façon convenable entre les trois organismes de réglementation de ce secteur. Selon un article paru en mars 2001 dans *The Economist*, « Les frontières délimitant les responsabilités de l'organisme régulateur des chemins de fer, de la Strategic Rail Authority et du ministère de l'Environnement et des Transport sont si floues que les trois superviseurs de ce secteur ont tous des priorités contradictoires et luttent pour le pouvoir. » [*The Economist* (2), 15 mars 2001].

Pertinence pour l'industrie ferroviaire canadienne

En ce qui a trait au trafic du fret, l'exemple du Royaume-Uni ne peut être valable pour le Canada en raison des différences existant entre les marchés et de la raison initiale de la mise en œuvre des politiques d'accès concurrentiel. Le trafic de voyageurs occupe la plus

grande part du marché britannique, tandis qu'au Canada, le trafic de marchandises constitue l'essentiel des activités de ce secteur. En outre, les lignes britanniques de transport ferroviaire de fret ont seulement 10 p. 100 de tonnes brutes par mille et 12 p. cent de la densité du trafic du CN et du CFCP. Plus encore, l'introduction de l'accès concurrentiel au Royaume-Uni visait à résoudre des problèmes relatifs à la performance (productivité et subventions), ce qui n'a rien à voir avec la situation prévalant au Canada.

Concernant le transport des voyageurs, l'expérience britannique peut fournir des exemples valables des avantages et des pièges que présente le mode d'exploitation par franchise.

Conclusion : les exemples d'autres lignes ferroviaires

En Europe et en Australie, la volonté d'améliorer la productivité sur tous les plans, de réduire les subventions gouvernementales et d'accroître la part du marché du transport détenue par les compagnies ferroviaires explique les diverses tentatives d'accès concurrentiel. Dans ces deux cas, toutes les lignes ferroviaires d'importance appartenaient à l'État, lorsqu'elles n'étaient pas gérées directement par un ministère. Celles-ci présentaient une très faible productivité pour ce qui est de la main-d'œuvre, nécessitaient un haut niveau de participation des fonds publics, outre que leurs parts de marché étaient faibles et tendaient même à décroître, particulièrement dans le secteur du fret. En comparaison, les lignes nord-américaines présentent le meilleur bilan à l'échelle mondiale, pour ce qui est des tarifs moyens peu élevés, de leur forte productivité et de leur autonomie vis-à-vis des subventions gouvernementales.

En plus, les exemples de la Suède et du Royaume-Uni ne correspondent pas à la situation qui prévaut au Canada dans le secteur du transport de marchandises, en raison des volumes très bas de fret existant dans ces pays et de la prédominance des services voyageurs. La préoccupation principale des fournisseurs suédois et britanniques de services d'infrastructure est de répondre aux demandes des lignes voyageurs. En d'autres termes, les objectifs d'investissements des gestionnaires de l'infrastructure sont totalement différents de ceux des exploitants du transport ferroviaire de fret. La situation inverse se produit au Canada, avec la nécessité pour VIA Rail de s'adapter aux fournisseurs de services d'infrastructure pour le transport des marchandises.

Les réformes relatives au transport par voies ferrées adoptées par la Suède et le Royaume-Uni présentent peu d'avantages tangibles. En Suède, la séparation verticale a créé deux monopoles publics qui, dans une large mesure, demeurent tributaires des subventions gouvernementales. En Grande-Bretagne, la restructuration fournit un intéressant exemple d'octroi de franchises, mais ce système continue d'être subventionné autant que l'était la British Rail. En effet, si cette restructuration a brisé un vaste monopole, elle a aussi créé plusieurs petits monopoles. À la lumière des exemples suédois et britanniques, Bonsor conclut : « Les réformes du secteur ferroviaire en Europe sont très peu pertinentes en regard de la situation canadienne, sauf en tant qu'exemples de ce qu'il faut éviter de faire. » [p. 7].

Les réformes australiennes ont présenté certains avantages. Les prix et la productivité se sont améliorés, mais on ignore encore exactement si ces améliorations ont découlé de la séparation verticale ou de la mise en valeur de l'aspect commercial par la direction des lignes ferroviaires. Les subventions ont gagné en transparence en Australie. La séparation verticale offre aussi plusieurs possibilités quant à la hausse de la concurrence, avec l'entrée de quelques entreprises spécialisées sur le marché du transport intermodal. Toutefois, les niveaux de productivité et de tarification restent loin derrière les normes nord-américaines, et les lignes publiques de chemin de fer ne font pas preuve de la même volonté commerciale qui caractérise les compagnies ferroviaires d'Amérique du Nord.

Pour ce qui est de l'exemple de séparation verticale fourni par l'Australie, il reste encore plusieurs problèmes à résoudre :

- I. La séparation verticale n'a pas réussi à établir la concurrence sur les lignes à faible densité. L'Australian Productivity Commission a allégué qu'il ne convenait pas que l'accès concurrentiel s'applique à des lignes secondaires à faible densité et, peut-être aussi, à certains marchés où sévit une forte compétition en aval (p. ex., le marché canadien du grain où les vendeurs de grain sont aussi les preneurs de prix) [Affleck (2), p. 17].
- II. On éprouve plusieurs difficultés pour ce qui est de coordonner la planification et l'exploitation du réseau (cette même situation prévaut au Royaume-Uni).
- III. L'Australian Productivity Commission remarque que le seul effet de la séparation verticale pourrait bien être de déplacer la recherche de rentes de monopole vers les exploitants directs des voies ferrées [p. 122]. Affleck allègue que le « pouvoir économique des propriétaires des voies empêche pratiquement les exploitants de grande et de moindre importance de négocier un accès. Les régimes d'accès n'ont pas permis d'aborder ce fait incontournable. » [3]

Finalement, l'Australian Productivity Commission souligne que l'accès concurrentiel n'est qu'un des outils favorisant la concurrence dont nous disposons :

Dans plusieurs cas, l'un de ces outils (surveillance ou réglementation des prix et déréglementation) pourrait constituer une solution de rechange plus efficace et plus économique à l'accès obligatoire, lorsqu'il s'agit de concurrence et de monopoles non naturels [Productivity Commission, p. 4, cité dans Affleck (2)].

Références

Fred Affleck (1), courriel adressé à Joseph Schulman, 14 mars 2001.

Fred Affleck (2), *Competitive Rail Access in Australia*, mars 2001.

Fred Affleck (3), *Effective competition on rail: practical issues*.

Australia, Productivity Commission, *Progress in Rail Reform: Inquiry Report*, 5 août 1999.

Australia, Productivity Commission, *Review of the National Access Regime: Position Paper*, 2001.

Norman Bonsor, rapport de recherche préparé pour l'ELTC.

Malcolm Cairns, *Rail Access Pricing for Freight: International Practice*, 2001.

Le Conference Board du Canada, *International Experience in Regulatory Reform*, 1999.

The Economist (1), « A better way to run a railway », 15 mars 2001.

The Economist (2), « Britain off the rails », 15 mars 2001.

George Hariton et Peter J. Milne, *Open Access in Network Industries*, novembre 2000.

George Hariton (2), *Executive Summary, Open Access in Network Industries*, novembre 2000.

Peter J. Milne, *Network Industries: Natural Gas Pipelines...Experience with Deregulation*, novembre 2000.

Bill Rennie, *Rail Access for Canada: Lessons from Experience*, présentation au Comité de l'examen de la LTC, « Competition and Access in the Rail Industry », 15 et 16 septembre, Saskatoon, Saskatchewan.

Mercer Management Consulting (1), *Assessing the Track Record of Open Access: A review of worldwide rail restructuring and its implications for U.S. rail freight performance*, rapport préparé pour l'Association of American Railroads, 2000.

Saskatchewan Highways and Transportation, *Submission to the Canada Transportation Act Review Panel on Competitive Rail Access Provisions*.

Glen Scott, « Canada's Need for Open Access, Competitive Rail Transportation : A Captive Shipper's Perspective », présentation au *Competition and Access in the Rail Industry Symposium* de l'ELTC, Saskatoon, 16 septembre 2000.