



Transports
Canada



Gouvernement du Québec
Ministère des Transports



Ministère des Transports
de l'Ontario

Projet de train rapide Québec-Windsor

Étude des options institutionnelles, des aspects législatifs et des pratiques de travail

Rapport final

Février 1995

KPMG

Contenu

	Sommaire	1
	A. Objectifs de l'étude	1
	B. Démarche et méthode	1
	C. Arrangements institutionnels à l'étranger	2
	D. Aspects législatifs	5
	E. Pratiques de travail	8
	F. Arrangements institutionnels	10
I	Introduction	19
	A. Contexte	19
	B. Objectifs et portée de l'étude	19
	C. Démarche et méthode de travail	20
II	Arrangements institutionnels à l'étranger	22
	A. Japon	22
	B. Europe	23
	C. États-Unis	25
III	Aspects législatifs	28
	A. Loi constitutionnelle : compétence fédérale ou provinciale?	28
	B. Lois fédérales	32
	C. Lois provinciales et municipales	43
	D. Questions et préoccupations	44
IV	Pratiques de travail	54
	A. Cadre législatif	54
	B. Représentation syndicale	57
	C. Conventions collectives des employés des chemins de fer canadiens	59
	D. Pratiques de travail à l'étranger	63
	E. Pratiques de travail proposées pour les services de train rapide dans le Corridor	65
	F. Sommaire et conclusions	67

Contenu (suite)

V	Financement	69
	A. Perspective	69
	B. Considérations financières générales	70
	C. Scénarios de financement	72
VI	Principales exigences et facteurs de risque	74
	A. Planification et approbations	74
	B. Acquisition des terrains	76
	C. Conception détaillée, construction et mise en service	76
	D. Exploitation	77
	E. Observations	78
VII	Formulation des options institutionnelles	79
	A. Perspective	79
	B. Options institutionnelles	81
VIII	Évaluation des options institutionnelles	88
	A. Critères d'évaluation	88
	B. Résultats de l'évaluation	89
	C. Vues des participants et intervenants éventuels	93
	D. Sommaire	95
IX	Élaboration des options institutionnelles et mise en oeuvre	96
	A. Rôles des principaux participants	96
	B. Exploitation	99
	C. Partenariat public-privé	104
	D. Mise à exécution des arrangements institutionnels	105

ANNEXE

A.	Syndicats des chemins de fer canadiens	
----	--	--

Sommaire

Cette étude est l'une des dix études entreprises dans le cadre du projet de train rapide Québec-Ontario.

A. Objectifs de l'étude

Cette étude examine le régime législatif et les pratiques de travail actuellement en vigueur dans l'industrie ferroviaire, en les juxtaposant à diverses options institutionnelles. En deux mots, il s'agit de trouver réponse à la question : «*Comment faire pour mettre en branle avec succès un projet de train rapide?*» La présente étude vise donc les grands objectifs suivants :

- ▶ *définir, examiner et évaluer les diverses options institutionnelles qui pourraient convenir à la conception, à la mise en place et à l'exploitation d'un réseau de train rapide, en tenant compte des aspects législatifs, des pratiques de travail et des éventuelles contraintes financières;*
- ▶ *examiner les lois fédérales et provinciales sur les chemins de fer et les pratiques de travail dans l'industrie ferroviaire, dans le contexte de la conception, de la mise en place et de l'exploitation d'un réseau de train rapide.*

B. Démarche et méthode

Cette étude comportait trois volets : la recherche, la consultation auprès des intervenants éventuels et l'analyse des résultats. Tous ces travaux ont été menés par une équipe qui connaît très bien l'industrie ferroviaire, notamment les secteurs du droit et des pratiques de travail.

Il s'agissait, en tout premier lieu, de dresser la liste complète des options institutionnelles et d'en faire ensuite l'examen et l'évaluation. Pour ce faire, il fallait étudier les arrangements institutionnels adoptés dans les pays où le train rapide existe présentement. Il fallait aussi consulter les intervenants, en plus d'analyser les critères de succès et les risques associés à la conception et à l'exploitation d'un réseau de train rapide.

Deux autres tâches tout aussi importantes consistaient à examiner les aspects juridiques et les pratiques de travail, toujours dans l'optique du train rapide. Les recherches en droit visaient principalement à définir les pouvoirs réglementaires, à cerner les problèmes susceptibles de découler des lois actuelles et à déterminer la nécessité d'adopter de nouvelles lois. En ce qui concerne les pratiques de travail, il a fallu étudier en profondeur le régime de travail présentement en vigueur dans le secteur du transport ferroviaire des voyageurs, ainsi que les restrictions qu'il pourrait soulever dans un contexte de train rapide. Il y a donc eu des consultations avec des représentants des relations de travail et des délégués syndicaux du secteur ferroviaire, afin de mieux savoir dans quelle direction les pratiques de travail évolueront au cours des prochaines années et de cerner les problèmes susceptibles de surgir dans un contexte de train rapide.

Enfin, ce fut l'analyse finale des options institutionnelles, en tenant compte des résultats de toutes ces recherches, ainsi que des données sur le financement éventuel d'un réseau de train rapide. À tout cet éventail d'options génériques, des critères d'évaluation précis ont été appliqués dans le but de dégager les options les plus pratiques. Ensuite, les quelques options qui, pour des considérations pratiques, pourraient être envisagées pour le projet du train rapide Québec-Ontario ont été extraites des résultats de l'analyse financière d'experts-conseils. Chacune des options institutionnelles retenues s'accompagne d'une description du rôle des principaux participants et des modalités de mise en oeuvre.

C. Arrangements institutionnels à l'étranger

Afin de plonger cette étude dans son contexte, il est bon de voir comment d'autres pays avaient instauré le train rapide chez eux et quels arrangements institutionnels ils avaient pris pour le faire.

1. Japon

Le Japon a été le premier à lancer un service de train rapide. Le Shinkansen a été conçu et construit par les Chemins de fer nationaux japonais (CFNJ) et leur institut technique de transport ferroviaire, afin de répondre à la forte demande de transport entre Tokyo et Osaka. Des problèmes de capacité persistaient dans ce Corridor depuis 1950. Le projet a été financé par des emprunts de l'État, des prêts à intérêt réduit de la Banque mondiale et des titres d'emprunt des CFNJ. Aujourd'hui, le Shinkansen est également utilisé sur les lignes Sanyo, Tohoku et Joetsu, et d'autres tracés sont en voie de construction ou de planification.

Les réalisations du Japon dans le transport ferroviaire à grande vitesse sont à la fois intéressantes et impressionnantes. Par contre, l'expérience de ce pays ne peut guère servir au Canada vu les énormes différences sociales, démographiques, économiques et politiques entre les deux pays.

2. Europe

Dans tous les pays d'Europe où le train rapide existe, l'évaluation et l'instauration des services ferroviaires à grande vitesse se sont faites dans le contexte d'un réseau de transport national. Tous les réseaux de train rapide européens sont exploités par leur propriétaire, une société ferroviaire d'État fortement subventionnée par le secteur public.

France — Le vaste réseau ferroviaire à haute vitesse en France est largement utilisé et continue toujours à se développer. Les services de train rapide sont exploités par leur propriétaire, la Société nationale des chemins de fer (SNCF), qui fait partie intégrante du gouvernement de la République française. Ils sont connus sous le nom de Train à grande vitesse (TGV).

Allemagne — Le train rapide allemand, l'Intercity Express (ICE), est lui aussi exploité par son propriétaire, la compagnie de chemin de fer Deutsche Bundesbahn. Cette société nationale a mis plusieurs années à concevoir et à mettre en place son ICE, en collaboration avec le ministère fédéral de la Recherche et de la Technologie et un consortium de sociétés industrielles allemandes.

Royaume-Uni — British Rail exploite sur plusieurs lignes un service de trains rapides pouvant atteindre 200 km/h. Ces trains circulent sur des voies déjà en place qu'ils partagent avec les trains marchandises. Le gouvernement britannique envisage maintenant de privatiser British Rail, du moins en partie. Soulignons cependant que la planification, le développement, le financement et l'exploitation des trains rapides de British Rail relèvent tous d'une société appartenant entièrement au gouvernement britannique et largement subventionnée par ce dernier.

Suède — Le réseau ferroviaire suédois est structuré de façon bien unique. En Suède, l'État est propriétaire de l'emprise et des installations ferroviaires fixes, et la compagnie de chemin de fer nationale, la société d'État «SJ», exploite des services voyageurs et marchandises, y compris le service de train rapide entre Stockholm et Göteborg. Selon les arrangements institutionnels, l'État assume les coûts d'amélioration de la voie, des systèmes de signalisation, des passages à niveau et de l'électrification, tandis que SJ paie tous les frais d'exploitation et d'entretien. SJ verse également à l'État des paiements pour l'utilisation des voies du réseau national, montants qui sont fixés d'après les frais payés par les transporteurs routiers.

Italie — La compagnie de chemin de fer nationale de l'Italie (Ferrovie dello Stato) est la propriété de l'État; son exploitation est étroitement liée aux exigences et politiques du gouvernement italien. Ferrovie dello Stato exploite un service ferroviaire à haute vitesse entre Rome et Milan, Corridor extrêmement achalandé. Le gouvernement italien contrôle les prix de ce service pour qu'ils ne dépassent pas 60 p. 100 des tarifs aériens comparables, et c'est lui qui absorbe le déficit d'exploitation (environ 70 p. 100 des coûts).

En Europe, les réseaux de train rapide se sont donc établis dans un contexte institutionnel et politique faisant appel à une collaboration très étroite entre les parties suivantes :

- i) le gouvernement central, qui établit les grandes stratégies et priorités en matière de transport et définit le rôle du train rapide dans un contexte multimodal;
- ii) les chemins de fer nationaux, qui exploitent les services de train rapide dont ils sont propriétaires et prennent l'initiative de concevoir et de mettre en place des réseaux ferroviaires à haute vitesse;

- iii) les grandes sociétés industrielles, qui s'associent au gouvernement et aux chemins de fer nationaux pour concevoir et construire les réseaux de train rapide (matériel roulant, systèmes de communication et de régulation, électrification et autres installations ferroviaires fixes).

Le Canada se trouve dans une situation qui ressemble davantage à celle de l'Europe qu'à celle du Japon. Il reste cependant que des différences très marquées existent entre l'Europe et le Canada, non seulement dans le secteur des transports, mais aussi sur les plans politique et économique.

3. États-Unis

Aux États-Unis, le transport ferroviaire à grande vitesse évolue dans un contexte qui se rapproche beaucoup plus du contexte canadien que de celui de l'Europe ou du Japon. Par contre, aucun service de train rapide n'y a encore été établi (sauf le service à vitesse moyenne d'Amtrak dans le corridor nord-est).

Donc, au Japon et en Europe, les projets de train rapide sont conçus, évalués et élaborés dans l'optique d'une politique de transport nationale d'application multimodale. Ce n'est pas le cas aux États-Unis. Dans ce pays, le contexte en est un plus local, c'est-à-dire que des projets isolés sont entrepris par les municipalités ou les États intéressés à exploiter chez-eux un réseau de train rapide. Les principales institutions américaines établies jusqu'à maintenant pour s'occuper du dossier du train rapide sont des commissions ou autorités créées par la loi. Ces commissions ont pour mandat d'étudier la faisabilité des projets de train rapide, d'accorder des concessions pour le financement, la construction et l'exploitation des services proposés et d'administrer ces concessions. À ce jour, elles ont toutes opté pour des régimes de financement privé où le concessionnaire doit financer lui-même son projet de train rapide, en obtenant dans certains cas un peu de soutien local.

Le fait que les États-Unis ne disposent en ce moment d'aucun cadre législatif ou institutionnel leur permettant d'entreprendre des projets de train rapide dans le contexte d'une politique de transport intégrée d'application multimodale nuit visiblement à l'avancement du train rapide dans ce pays. La *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* de 1991 a amélioré un peu la situation, mais elle n'apporte certes pas au secteur du train rapide tout l'appui dont il aurait besoin.

Devant tous les impératifs de financement associés à la mise en service d'un train rapide, les États-Unis ont dû modifier leur perspective au fil des ans. S'ils prévoyaient au départ s'appuyer fortement sur l'aide financière du secteur privé, ces plans ont depuis lors été modifiés ou même abandonnés. Chose certaine, aucun des projets actuellement envisagés ne se concrétisera sans l'apport financier du secteur public, que ce soit du fédéral, des États ou des municipalités. Tout indique même que, dans certains cas, il faudrait un financement public considérable.

D. Aspects législatifs

1. Compétence fédérale ou provinciale?

Comme le train rapide desservirait deux provinces, il est presque certain qu'il serait régi par le fédéral. Ce serait le cas même si le réseau était construit et exploité par des compagnies différentes en Ontario et au Québec, ou encore si les installations fixes et les services n'appartenaient pas au même propriétaire. Il se pourrait, cependant, que certains fournisseurs indépendants (p. ex., les traiteurs) soient soumis à la loi provinciale.

2. Lois fédérales

a) *Loi sur les chemins de fer*

La construction et l'exploitation d'un réseau de train rapide dans le Corridor seraient en grande partie régies par les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*.

i) Constitution

L'entreprise qui désire construire ou exploiter un chemin de fer fédéral doit être constituée en société par une «loi spéciale». Elle peut aussi devoir demander à l'Office national des transports un certificat d'utilité publique.

ii) Questions administratives et financières

La *Loi sur les chemins de fer* régit ces questions essentiellement de la même manière que les lois générales sur les sociétés commerciales. Cependant, l'article 79 pose des restrictions quant aux valeurs que la compagnie de chemin de fer peut garantir par voie d'actes hypothécaires. Il semblerait toutefois possible d'atténuer ce problème.

iii) Construction et acquisition de terrains

Une nouvelle compagnie ne peut pas entreprendre la construction d'un chemin de fer tant que l'Office n'en a pas approuvé le tracé général. L'Office peut étudier parallèlement ce tracé et la demande de certificat d'utilité publique.

iv) Contrôle du prix des billets

Toute personne qui a des raisons de croire qu'un tarif s'appliquant au transport ferroviaire des voyageurs nuit à l'intérêt public peut porter plainte auprès de l'Office en vertu de l'article 290. Par contre, comme cette disposition a pour but premier d'empêcher la pratique de tarifs

préjudiciables, il est peu probable qu'elle aurait une incidence importante sur des services de train rapide dans le Corridor.

Tout compte fait, la *Loi sur les chemins de fer* ne générerait pas sérieusement la construction ou l'exploitation d'un réseau de train rapide.

b) *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

Une fois promulguée, cette loi s'appliquerait probablement. Tout projet de train rapide serait donc obligatoirement soumis à une évaluation environnementale. La loi pourrait autoriser que cette évaluation soit intégrée au processus d'examen des demandes de certificat d'utilité publique de l'Office national des transports. Les terres sur lesquelles les Indiens ont des droits seraient assujetties à des dispositions spéciales et pourraient exiger une évaluation environnementale distincte.

c) *Loi sur l'expropriation*

Cette loi propose un autre moyen pour acquérir les terrains privés nécessaires à la construction d'un chemin de fer et indemniser leur propriétaire. Elle accorde au ministre le contrôle direct sur la délimitation des terrains à exproprier. Les délais prévus par cette loi sont plus serrés que ceux de la *Loi sur les chemins de fer*.

d) *Loi de 1987 sur les transports nationaux*

L'article 112 exige que des taux compensatoires soient imposés pour le transport ferroviaire des marchandises. Cette disposition s'appliquerait donc aux services de transport de marchandises offerts par train rapide (p. ex., les messageries).

e) *Autres lois fédérales*

D'autres lois pourraient s'appliquer aux services de train rapide, notamment :

- ▶ la *Loi sur la sécurité ferroviaire*;
- ▶ la *Loi sur le déplacement des chemins de fer et les croisements de chemin de fer*;
- ▶ la *Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada* (loi spéciale sur le CN);
- ▶ la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

3. Lois provinciales et municipales

Même si le réseau de train rapide serait fort probablement considéré comme une entreprise fédérale et, par conséquent, régi par les lois fédérales, il convient néanmoins de jeter un coup d'oeil aux lois provinciales sur le transport ferroviaire. Or, il appert que les régimes provinciaux ne présenteraient aucun obstacle majeur, sauf bien sûr qu'ils alourdiraient le fardeau administratif et ne seraient peut-être pas toujours compatibles entre eux, pour ce qui est d'obtenir l'approbation réglementaire d'un tel projet.

En règle générale, les règlements municipaux ou provinciaux sur l'utilisation des terres ne s'appliquent pas aux entreprises fédérales. Par contre, ils peuvent s'appliquer aux compagnies de chemin de fer provinciales, ce qui pourrait alors gêner la construction et l'exploitation d'un train rapide provincial sur de nouvelles emprises, surtout dans des zones urbaines ou des zones agricoles exploitées.

4. Questions et préoccupations

L'examen des lois en vigueur a soulevé de nombreuses questions et préoccupations. Voici en bref les principales conclusions tirées cet examen :

- ▶ La *Loi sur les chemins de fer* pose actuellement les fondements d'un régime adéquat.
- ▶ Les exigences de la *Loi sur les chemins de fer* pour l'approbation des nouvelles compagnies de chemin de fer et les expropriations obligatoires présentent des avantages qu'on ne retrouve pas ailleurs, même si elles supposent parfois un long processus de consultation publique.
- ▶ La *Loi sur les chemins de fer* fournit un cadre adéquat pour régler les différends sur les passages à niveau et les passages de ferme.
- ▶ Les lois fédérales et provinciales en vigueur sont adéquates, mais il faudrait probablement établir de nouveaux règlements.
- ▶ Il est très peu probable que le cadre législatif actuel permettrait de fixer un plafond de profit par la réglementation du prix des billets.
- ▶ Les lois actuelles ne dissuaderaient pas vraiment les transporteurs à offrir des services marchandises par train rapide.
- ▶ Il faudrait faire bien attention aux terres indiennes reconnues dans le Corridor et aux revendications territoriales des Autochtones. Le gouvernement pourrait ne pas être en mesure d'exercer ses pouvoirs d'expropriation sur ces terres.

- ▶ Les lois actuelles traitent de tout l'éventail des options de propriété, sauf celle où l'exploitation serait confiée à une compagnie de chemin de fer privée existante. Il n'est pas sûr, cependant, qu'un contrôle spécial serait nécessaire si cette option était retenue.
- ▶ Il ne serait pas nécessaire d'adopter une loi spéciale sur le train rapide, mais il serait peut-être souhaitable de le faire pour des raisons de principes.
- ▶ Il faudrait élaborer une politique sur le transport intermodal et coordonner l'appui des gouvernements avant de penser sérieusement à intéresser des investisseurs privés au projet de train rapide.

E. Pratiques de travail

1. Cadre juridique

La loi fédérale sur le travail (le *Code canadien du travail*) s'appliquerait en toutes circonstances ou presque à la construction et à l'exploitation du train rapide dans le Corridor. Le Code régit le processus de négociation collective, et il traite aussi des droits de successeur et des changements technologiques au travail. Pour contourner les dispositions fédérales sur les droits de successeur, il faudrait créer une toute nouvelle entreprise entièrement distincte des compagnies de chemin de fer fédérales actuelles. Si une compagnie de chemin de fer fédérale vendait une seule partie de ses services à l'entreprise de train rapide, les dispositions du Code sur les droits de successeur pourraient être invoquées. Quoi qu'il en soit, les syndicats essaieraient sûrement de protéger leurs membres et de conserver leur influence, indépendamment de la structure de l'entreprise de train rapide.

2. Représentation syndicale

a) Situation actuelle

À l'heure actuelle, dix syndicats différents représentent les employés du CN, du CP et de VIA. Ces syndicats se divisent ordinairement en quatre groupes :

- i) les syndicats du personnel itinérant (mécaniciens et chefs de train - deux syndicats sous un même conseil);
- ii) les syndicats du personnel non itinérant (préposés à l'entretien des installations, régulateurs, etc. - cinq syndicats);
- iii) les syndicats des employés d'atelier (préposés à l'entretien du matériel ferroviaire - maintenant un seul syndicat);
- iv) les associations de policiers (deux syndicats).

b) Changements récents

Après plusieurs retards judiciaires, le Conseil canadien des relations du travail (CCRT) a décidé, en juin 1994, que le Syndicat national des travailleurs et travailleuses de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole du Canada (TCA-Canada) serait l'unique syndicat des employés d'atelier. En août 1993, il a désigné le Conseil canadien des syndicats du personnel itinérant comme représentant officiel de la Fraternité des ingénieurs de locomotives et des Travailleurs unis des transports pour des fins de négociation collective.

La rationalisation des syndicats au sein de l'industrie ferroviaire canadienne est bel et bien amorcée, notamment dans le secteur des métiers d'atelier. Cet exercice devrait assouplir les pratiques de répartition des tâches, en plus d'accroître la productivité du personnel préposé à l'entretien du matériel. Bref, la représentation syndicale ne devrait pas constituer un obstacle au projet de train rapide lorsque celui-ci sera mis à exécution.

3. Restrictions des conventions collectives actuelles

Certains aspects des conventions collectives présentement en vigueur pourraient entraver l'exploitation d'un service ferroviaire à grande vitesse, à savoir :

- ▶ le régime de rémunération et la composition des équipes itinérantes;
- ▶ les conditions de travail dans les ateliers;
- ▶ les salaires élevés dans l'industrie ferroviaire canadienne.

D'ici l'an 2000, l'industrie devrait avoir levé toutes ces restrictions, sinon la plupart, par la négociation de nouvelles conventions collectives. Les choses progressent d'ailleurs assez bien dans le dossier de la représentation syndicale et dans celui de la composition des équipes de train.

Pour ce qui est des autres restrictions susmentionnées, elles seront confrontées à des pressions énormes, car les compagnies de chemin de fer canadiennes s'évertuent sans relâche à réduire leurs coûts pour pouvoir survivre à la forte concurrence. Les représentants de la direction chez VIA, le CN et le CP ont tous amené à la table des négociations la question du salaire fondé sur la distance parcourue. Tout indique que cette pratique sera abolie d'ici quelques années. Enfin, la question épineuse des salaires devra elle aussi être réglée par voie de négociation collective.

4. Pratiques de travail à l'étranger

Aux États-Unis et en France, dans le secteur du transport ferroviaire des voyageurs, le personnel itinérant est payé selon un taux horaire, et non d'après la distance parcourue comme c'est le cas au Canada. Les équipes de train comptent à peu près le même nombre de membres qu'ici. VIA aura très bientôt un seul mécanicien de locomotive à

bord de ses trains, et ses exigences pour le déploiement des chefs de train sont même moins strictes que celles d'Amtrak.

5. Conclusion

Les clauses des conventions collectives actuelles qui ne cadrent pas avec les pratiques de travail proposées pour le train rapide devraient avoir été supprimées avant la mise en service dans le Corridor. Si, par contre, certains obstacles demeuraient, il est fort probable que de nouveaux arrangements pourraient être négociés avec les syndicats, surtout s'ils permettent de conserver ou de créer des emplois. Il ne serait donc pas nécessaire de contourner les dispositions fédérales sur les droits de successeur pour éliminer les contraintes de travail.

F. Arrangements institutionnels

Divers facteurs et déterminants doivent être pris en considération au moment de l'élaboration et de l'évaluation des arrangements institutionnels susceptibles de convenir à un réseau ferroviaire à grande vitesse.

1. Financement

Le mode de financement du réseau de train rapide constitue un déterminant majeur dans l'analyse des options institutionnelles. La mise en service d'un train rapide dans le corridor Québec-Windsor représente visiblement un mégaprojet : le tracé de 200 km/h coûterait 9,5 milliards de dollars (dollars de 1993) et celui de 300 km/h, 10,5 milliards.

Tous reconnaissent depuis le tout début que le projet de train rapide ne sera pas du tout viable sans un apport financier important du secteur public, vérité dont il a d'ailleurs été tenu compte dans le cadre de référence de cette étude.

a) Considérations générales

i) Financement privé

Certaines composantes du projet de train rapide seraient plus faciles à faire financer par le secteur privé. C'est le cas, notamment, des produits manufacturés suivants :

- le matériel d'exploitation (locomotives et voitures);
- les systèmes d'alimentation électrique, la caténaire, etc.;
- les contrôles des trains et autres dispositifs électroniques;
- la structure de la voie (ou ses composantes).

En revanche, le financement des ouvrages de génie civil et des travaux de construction conviendrait moins au secteur privé.

ii) Séquence de financement

Voici la séquence générale prévue pour le financement du projet de train rapide :

Lancement du projet (planification, approbations, etc.) — travaux financés par les gouvernements et, dans une moindre mesure, par le secteur privé.

Construction — travaux financés par des prêts de banques commerciales, mais fort probablement aussi par des garanties de l'État.

Financement à long terme — une fois le projet terminé, des prêts hypothécaires remplaceraient les prêts à la construction (un financement de ce niveau nécessiterait probablement un consortium international d'institutions financières).

b) Scénarios de financement

Quatre prototypes de scénario de financement ont été conçus, dans le but de connaître les différents résultats susceptibles de découler de l'analyse financière du projet de train rapide.

Scénario 1 — projet financé à 100 p. 100 par le secteur privé

Scénario 2 — projet financé à 75 p. 100 par le secteur privé

Scénario 3 — projet financé à 50 p. 100 par le secteur privé

Scénario 4 — secteur public propriétaire de toutes les installations fixes ou presque (projet financé à environ 20 p. 100 par le secteur privé).

Ces quatre scénarios ont été retenus pour l'examen des options institutionnelles génériques.

2. Principaux facteurs de risque

Avant d'entreprendre l'analyse des options institutionnelles, il faut bien définir les risques associés au projet de train rapide. Notons que les risques varient considérablement selon qu'il s'agit de l'une ou l'autre des quatre grandes étapes suivantes :

- ▶ planification et approbations;
- ▶ acquisition de terrains;
- ▶ conception détaillée, construction et mise en service;

- ▶ exploitation.

Chacun des risques majeurs décrits ci-après pourrait à lui seul faire avorter le projet.

- a) Les processus de planification et d'approbations entraînent de grandes difficultés, sont beaucoup trop longs, ou n'aboutissent pas à des résultats concluants.
- b) Le processus d'acquisition de terrains s'avère trop coûteux ou impossible à gérer.
- c) Obtenir un financement du secteur privé s'avère très difficile ou même impossible.
- d) D'importants dépassements de coûts surgissent à l'étape de la conception, de la construction ou de la fabrication du matériel.
- e) La clientèle et les recettes s'avèrent beaucoup plus faibles que prévu.

3. Formulation des options institutionnelles

La formulation des options institutionnelles vise à trouver la meilleure façon de répartir les rôles, les responsabilités et les risques entre les participants au projet de train rapide, tout en tenant compte du mode de financement retenu.

a) Rôles des secteurs public et privé

Certaines composantes du projet de train rapide conviendraient visiblement beaucoup plus au secteur public et d'autres, au secteur privé. Voici les rôles respectifs que ces secteurs pourraient assumer à chacune des grandes étapes du projet :

i) Planification et approbations

L'apport du secteur public serait considérable à cette étape. Par exemple, la planification d'un réseau multimodal intégré, l'établissement des tracés, la planification de l'utilisation des terres, l'approbation de l'Office national des transports et l'approbation des autorités environnementales sont autant de processus obligatoires qui relèveraient du secteur public.

ii) Acquisition de terrains

Cette activité pourrait être prise en charge par le secteur public ou le secteur privé. Il est presque certain, cependant, que l'acquisition de terrains soulèverait des problèmes et une vive controverse. Même si le processus était habilement conduit, les propriétaires seraient probablement

nombreux à refuser de se départir de leur terrain. Il serait alors peut-être plus efficace que le secteur public se charge de cet aspect du projet.

iii) Conception détaillée, construction, mise en service

Ces travaux relèveraient en grande partie du secteur privé. Même si le réseau de train rapide devenait une entreprise publique à cent pour cent, bon nombre de ces travaux seraient sans aucun doute confiés au secteur privé.

iv) Exploitation

Ce volet pourrait lui aussi facilement relever du secteur privé, bien que VIA Rail se dise parfaitement en mesure d'assurer elle-même l'exploitation d'un train rapide à presque tous les égards.

b) Options institutionnelles

De nombreuses options institutionnelles ont été envisagées, en tenant compte du partage des risques, des considérations financières et des rôles appropriés des secteurs public et privé. Voici une brève description de chacune de ces options :

i) Entreprise privée à 100 p. 100

Ce concept est essentiellement celui que les États-Unis ont appliqué jusqu'à tout récemment, mais sans succès (scénario 1).

a) Nouvelle société privée

b) CP Rail

ii) Partenariat public-privé

Ces options supposent un partage des risques et responsabilités entre les secteurs public et privé. Elles sont énumérées dans l'ordre, selon le niveau de responsabilité de l'État.

a) Le secteur public se charge de la planification et des approbations (scénario de financement 1).

b) Le secteur public se charge de la planification et des approbations, de l'acquisition des terrains et des croisements étagés (scénario de financement 2).

c) Le secteur public se charge de la planification et des approbations, de l'acquisition des terrains, des croisements étagés, du terrassement et du drainage (scénario de financement 3).

- d) Le secteur public se charge de l'acquisition des terrains, de l'infrastructure et des ouvrages de génie civil, et il assume le coût de certains travaux technologiques, ce qui correspond à l'option de financement proposée par Price Waterhouse et la Banque nationale de Paris (scénario de financement 4)¹.
 - e) Le secteur public se charge de toutes les installations fixes [option des services d'«utilité publique»] (scénario de financement 4).
- iii) Entreprise publique à 100 p. 100

Cette catégorie comprend les entreprises de train rapide financées à part entière par les gouvernements et pour lesquelles la plupart ou la totalité des risques sont assumés par le secteur public.

- a) Nouvelle société d'État
 - société d'État fédérale
 - organisme d'État fédéral-provincial
- b) Société d'État existante
 - VIA Rail Canada Inc.
 - Canadien National
 - combinaison VIA-CN
 - résurrection d'une société d'État

4. Évaluation des options institutionnelles

a) Critères d'évaluation

À des fins de simplification, le processus d'évaluation part de l'hypothèse que la loi fédérale s'appliquerait en toutes circonstances et que les obstacles attribuables aux régimes de travail actuels seraient probablement éliminés en l'an 2000. Il n'a donc pas été nécessaire de faire des évaluations distinctes pour les différents tronçons du Corridor ou pour les différents tracés ou procédés technologiques.

Les trois critères suivants ont servi à l'évaluation des options institutionnelles :

- ▶ attribution des rôles et partage des risques

¹ Voir le rapport «Analyse financière» produit par Price Waterhouse pour le projet de train rapide.

- ▶ financement maximum du secteur privé
- ▶ efficacité commerciale optimale

b) Résultats de l'évaluation

L'évaluation des options institutionnelles génériques a révélé qu'il ne serait ni faisable ni souhaitable de confier le projet exclusivement au secteur privé ou au secteur public. Il serait en effet préférable que les deux secteurs forment un partenariat. De toutes les options de partenariat envisagées, la seule qui est praticable pour le projet de train rapide à l'étude est l'option ii d), c'est-à-dire celle où le secteur public se charge de l'acquisition des terrains, de l'infrastructure et des ouvrages de génie civil et de certains travaux technologiques. Cependant, cette option serait à peine rentable.

c) Vues des participants et intervenants

Les résultats de l'évaluation donnée ici ont été comparés avec les observations formulées par les intervenants au cours des séances de consultation. En règle générale, les vues des intervenants concordent parfaitement avec les résultats de l'évaluation présentée ici. Voici quelques-unes des principales observations :

- Toutes les parties consultées ont soutenu que la meilleure façon de procéder serait de former un partenariat entre les secteurs privé et public. La plupart étaient d'avis que l'État devrait se charger de la planification, des approbations, de l'acquisition des terrains, des croisements étagés, du terrassement et du drainage.
- En général, les parties consultées se sont montrées très peu intéressées à contribuer de façon importante au financement d'un train rapide.
- Dans l'optique d'un partenariat, toutes les parties consultées ont affirmé que les gouvernements devraient assumer une part considérable des coûts du projet, soit 50 p. 100 ou plus du financement global.

5. Élaboration et mise en oeuvre des options institutionnelles

a) Rôle des principaux participants

i) Promoteur

Aucun promoteur attiré n'a encore été désigné pour un service de train rapide dans le Corridor, mais il est évident que les fabricants d'équipement ferroviaire, VIA Rail et les gouvernements ont tous dans

cette affaire un intérêt particulier qui pourrait bien les inciter à devenir au moins co-promoteur.

ii) Propriétaire-Concessionnaire

Le propriétaire-concessionnaire est celui qui prendrait l'initiative et la responsabilité de construire et d'exploiter le réseau de train rapide. Il rassemblerait les diverses parties essentielles à la mise en marche du projet, puis il obtiendrait l'autorisation d'entreprendre la construction et l'exploitation.

Les partenariats entre les secteurs public et privé représentent les seuls arrangements pratiques. L'option proposée par Price Waterhouse et la Banque nationale de Paris suppose la création de deux entreprises :

- i) **Une entreprise de financement public.** Le secteur public constituerait en société une entreprise de financement public, probablement une **société d'État**, qui financerait l'infrastructure et les ouvrages de génie civil dont elle serait d'ailleurs aussi propriétaire. Une fois les travaux terminés, l'entreprise louerait l'infrastructure et les ouvrages à l'entreprise de construction et d'exploitation. Elle obtiendrait son financement auprès d'investisseurs du secteur privé.
- ii) **Une entreprise de construction et d'exploitation.** Les secteurs **public et privé** constitueraient en société une entreprise conjointe qui gérerait tout le projet pendant les étapes de la construction et de l'exploitation. Cette coentreprise amasserait des fonds pour payer les coûts d'équipement et de technologie, puis elle exploiterait les services de train rapide en louant l'infrastructure et les ouvrages de génie civil auprès de l'entreprise de financement public.

b) Exploitation

Divers participants pourraient très bien se regrouper pour exploiter efficacement le réseau de train rapide. Le groupe pourrait, par exemple, se composer comme suit : VIA Rail (qui assumerait la plupart des fonctions), un exploitant établi de services de train rapide (p. ex., la SNCF - probablement pour la circulation des trains et les services voyageurs), des compagnies aériennes (pour les services à la clientèle - réservations, billetterie, vente, marketing), des transporteurs ferroviaires de marchandises canadiens (pour l'entretien des installations fixes, la circulation et la régulation des trains), et des fabricants d'équipement (pour

l'entretien du matériel). C'est le propriétaire-concessionnaire qui choisirait lui-même les participants, selon le meilleur arrangement proposé.

c) Rôle de VIA Rail Canada Inc.

VIA s'est dite extrêmement intéressée à exploiter un réseau de train rapide. Aux É.-U., Amtrak se positionne elle aussi pour devenir exploitante de services ferroviaires à grande vitesse.

À notre avis, il y aurait de très bonnes raisons de confier à VIA certaines, sinon la totalité des fonctions d'exploitation et d'entretien. Il faudrait cependant que l'arrangement fasse l'objet de négociations et qu'il soit, dans la mesure du possible, soumis au jeu de la concurrence. Il serait également souhaitable, d'après nous, que VIA sépare ses services de train rapide du reste de son activité. L'option la plus logique serait peut-être de créer pour le train rapide une filiale qui aurait son propre conseil d'administration, un conseil à vocation commerciale auquel siègeraient des représentants du propriétaire-concessionnaire.

d) Mise à exécution des arrangements institutionnels

(i) L'«Administration» du train rapide

Un organisme public à vocation spécifique devra insuffler la vie au projet de train rapide, en plus d'orienter et de contrôler l'évolution des travaux. Cet organisme, qu'on pourrait appeler «Administration centrale canadienne du train rapide», serait créé conjointement par le fédéral, l'Ontario et le Québec. L'entreprise de financement public décrite un peu plus haut pourrait faire partie de l'Administration ou en être indépendante.

ii) Questions politiques et législatives

Si le projet de train rapide est mis en branle, les gouvernements devront se pencher sur plusieurs questions de principes. Il leur faudrait d'abord et avant tout élaborer une politique de transport cohérente d'application intermodale.

Il n'est pas absolument nécessaire d'adopter une loi spéciale pour le train rapide, mais il serait peut-être souhaitable de le faire pour des raisons de principes. Par ailleurs, il faudrait peut-être une loi spéciale pour créer l'Administration centrale canadienne du train rapide et définir son mandat, ses pouvoirs et ses procédures.

e) Octroi de la concession du train rapide

La concession doit être accordée de sorte que les gouvernements tirent le maximum de leurs investissements, tout en s'exposant à un minimum de risques. Il faudrait envisager sérieusement la possibilité de procéder par soumissions concurrentielles pour l'octroi de la concession du train rapide.

Cependant, les options de financement abordées dans l'analyse financière du projet de train rapide excluent cette possibilité. Aussi faudrait-il de toute évidence négocier avec extrême habileté et minutie les conditions de la concession, quelle qu'elle soit.

Introduction

Ce chapitre décrit brièvement le contexte et les objectifs de la présente étude, ainsi que la méthode de travail utilisée pour atteindre ces objectifs.

A. Contexte

Transports Canada, le ministère des Transports de l'Ontario et le ministère des Transports du Québec ont entrepris conjointement une importante étude de faisabilité sur le projet de train rapide Québec-Ontario, dans le but précis de *«recommander si oui ou non les gouvernements du Canada, de l'Ontario et du Québec doivent prendre la décision d'amorcer ou de financer la mise en service d'un train rapide voyageurs dans le corridor Québec-Windsor»*.

Ce grand projet d'une durée de trente-six mois environ repose sur une structure de gestion des plus rigides. Il compte au total dix études distinctes dont plusieurs sont étroitement reliées. À ces études s'ajoutent les résultats de nombreuses autres études antérieures, notamment les travaux du Groupe de travail sur le train rapide Québec-Ontario.

B. Objectifs et portée de l'étude

La présente étude examine le régime législatif et les pratiques de travail actuellement en vigueur dans l'industrie ferroviaire, en les juxtaposant à diverses options institutionnelles. En deux mots, il s'agit de trouver réponse à la question : *«Comment faire pour mettre en branle avec succès un projet de train rapide?»* Cette étude vise donc les grands objectifs suivants :

- ▶ *définir, examiner et évaluer les diverses options institutionnelles qui pourraient convenir à la conception, à la mise en place et à l'exploitation d'un réseau de train rapide, en tenant compte des aspects législatifs, des pratiques de travail et des éventuelles contraintes financières;*
- ▶ *examiner les lois fédérales et provinciales sur les chemins de fer et les pratiques de travail dans l'industrie ferroviaire, dans le contexte de la conception, de la mise en place et de l'exploitation d'un réseau de train rapide.*

Chacun de ces objectifs doit être abordé dans le contexte des différents tracés et des diverses technologies de train rapide. Quant aux options institutionnelles, elles doivent être évaluées pour le Corridor en entier et, aussi, pour ses trois tronçons constituants, c'est-à-dire Montréal-Québec, Montréal-Ottawa-Toronto et Toronto-Windsor.

C. Démarche et méthode de travail

La démarche générale qui a été adoptée est illustrée sommairement à la pièce I-1 ainsi que ci-dessous. Une fois le projet amorcé, la première tâche importante consistait à délimiter les options institutionnelles, ce qui supposait les travaux suivants :

- ▶ étude des arrangements institutionnels adoptés dans d'autres pays pour les réseaux de train rapide;
- ▶ consultation des participants et intervenants éventuels (VIA, CN, CP, Asea Brown Boveri, Bombardier, institutions financières, représentants des gouvernements du Canada, du Québec et de l'Ontario);
- ▶ examen des critères de réussite et des facteurs de risque associés à la conception et à l'exploitation d'un réseau de train rapide;
- ▶ établissement d'une longue liste d'options institutionnelles à examiner.

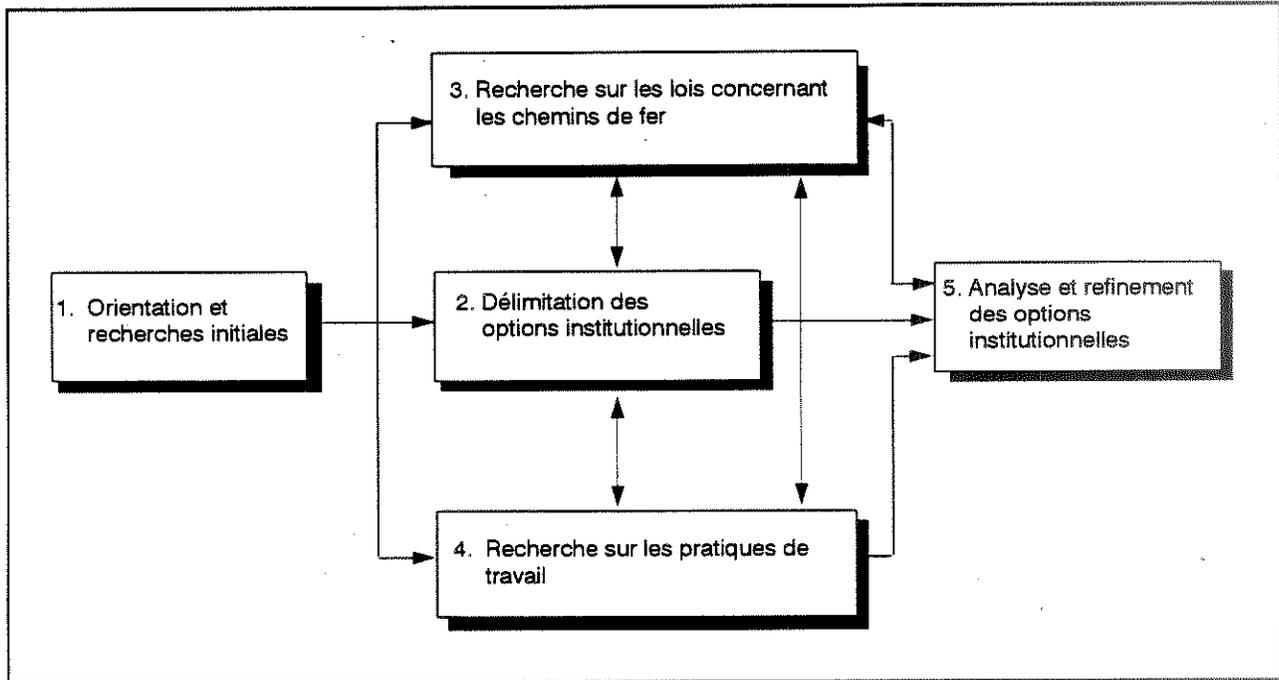
En plus de délimiter les options institutionnelles, il a fallu entreprendre parallèlement deux autres grands travaux de recherche, un sur les aspects législatifs et l'autre sur les pratiques de travail.

Au début de la recherche sur les aspects législatifs, il fallait essayer de déterminer si le Corridor ferroviaire à grande vitesse serait régi par le fédéral, le provincial ou les deux. Puis ce fut l'examen minutieux de toutes les lois importantes susceptibles d'avoir un effet sur la conception ou l'exploitation d'un réseau de train rapide, pour savoir si elles pourraient soulever des problèmes ou des contraintes quelconques. Enfin, il s'est agi d'examiner certains points précis, par exemple la nécessité de modifier les lois actuelles ou d'adopter de nouvelles lois advenant la mise en service d'un train rapide dans le Corridor.

Du côté des pratiques de travail, la recherche s'est amorcée par l'examen sous tous leurs angles des régimes de travail en vigueur dans le secteur des services ferroviaires voyageurs, pour déterminer dans quelle mesure ils pourraient entraver l'instauration d'un train rapide. Il a fallu également étudier les régimes adoptés dans d'autres pays, notamment aux É.-U. Des rencontres ont été tenues avec les agents des relations de travail de VIA et des transporteurs ferroviaires de marchandises, ainsi qu'avec des représentants syndicaux du secteur ferroviaire. Toutes ces recherches et ces consultations ont donné une idée de l'évolution que suivront les régimes de travail dans l'industrie ferroviaire d'ici l'an 2000 et, aussi, des problèmes auxquels il faudrait probablement faire face dans un contexte de train rapide.

Pièce I-1

Démarche et méthodes de travail



Les résultats de tous ces travaux ont permis d'analyser et de peaufiner l'éventail d'options institutionnelles. Par ailleurs, différents modes de financement ont été envisagés pour le réseau de train rapide, en consultation avec la Banque nationale de Paris et divers experts des milieux financiers. Une fois ces étapes franchies et les discussions de suivi avec les principaux intervenants terminées, il a été possible d'établir des critères d'évaluation précis qui permettraient d'extraire les options institutionnelles les plus pratiques. Chacune des options retenues s'accompagne d'une explication détaillée du rôle des principaux participants et des modalités de mise en oeuvre.

//

Arrangements institutionnels à l'étranger²

Ce chapitre explique brièvement comment le train rapide a été instauré à l'étranger et décrit les arrangements institutionnels adoptés par chaque pays.

A. Japon

Le Japon a été le premier à instaurer un service de train rapide. Le premier service Shinkansen a été lancé en octobre 1964 sur la ligne Tokaido de 515 km, dans le corridor Tokyo-Osaka. Le Shinkansen a été conçu pour répondre à la forte demande de transport entre Tokyo et Osaka; des problèmes de capacité persistaient dans ce Corridor depuis 1950. Il était évident que la meilleure solution était de construire une toute nouvelle emprise ferroviaire destinée à une toute nouvelle technologie de transport à grande vitesse (au lieu de construire une autoroute, par exemple).

Le Shinkansen reliant Tokyo et Osaka a été conçu et construit par les Chemins de fer nationaux japonais (CFNJ) et leur institut technique de transport ferroviaire. Le projet a été financé par des emprunts de l'État, des prêts à intérêt réduit de la Banque mondiale et des titres d'emprunt des CFNJ.

Aujourd'hui les CFNJ utilisent également le Shinkansen sur les lignes suivantes :

Ligne Sanyo	(Osaka-Hakata :	554 km)
Ligne Tohoku	(Ueno-Morioka :	493 km)
Ligne Joetsu	(Omiya-Niigata :	270 km).

D'autres tracés sont actuellement en voie de construction ou de planification. Si le Japon continue d'investir dans des lignes moins rentables, c'est surtout pour des raisons politiques et pour favoriser le développement régional plutôt que la bonne planification des transports.

Les réalisations du Japon dans le transport ferroviaire à grande vitesse sont à la fois intéressantes et impressionnantes. Par contre, l'expérience de ce pays ne peut guère servir au Canada vu les énormes différences sociales, démographiques, économiques et politiques entre les deux pays.

² Les renseignements sur les réseaux de train rapide à l'étranger proviennent en grande partie des sources suivantes :

- a) *Travaux du Groupe de travail sur le train rapide Québec-Ontario.*
- b) *Étude sur le transport terrestre à haute vitesse effectuée pour l'État de Washington par Gannett Fleming Inc., Parsons Brinkerhoff Quade & Douglas, KPMG Peat Marwick, et al. (septembre 1992).*
- c) *Rapport spécial 233 du Transportation Research Board - "In Pursuit of Speed - New Options for Intercity Passenger Transport" (1991).*

B. Europe

Dans tous les pays d'Europe où le train rapide existe, l'évaluation et l'instauration des services ferroviaires à grande vitesse se sont faites dans le contexte d'un réseau de transport national. Tous les réseaux de train rapide européens sont exploités par leur propriétaire, une société ferroviaire d'État fortement subventionnée par le secteur public³.

1. France

Le vaste réseau ferroviaire à haute vitesse en France est largement utilisé et continue toujours à se développer. Les services de train rapide sont exploités par leur propriétaire, la Société nationale des chemins de fer (SNCF), qui fait partie intégrante du gouvernement de la République française. Ils sont connus sous le nom de Train à grande vitesse (TGV).

Le premier service de train rapide de la SNCF, le TGV sud-est, raccorde les deux plus grandes villes de la France - Paris et Lyon. Son lancement s'est fait par étapes à partir de 1981. On dit de cette ligne qu'elle a été construite sans aucune subvention de l'État. Elle aurait été financée par emprunts garantis par le gouvernement français et placés sur les marchés financiers en France et aux É.-U. Il semblerait que le TGV sud-est soit entièrement autonome, ses recettes couvrant la totalité de ses frais d'exploitation et de propriété.

En 1990, la SNCF a lancé son deuxième grand service de train rapide, le TGV Atlantique. Pour cette ligne, le gouvernement français a assumé 30 p. 100 des dépenses en capital.

La grande entreprise française-britannique qui fabrique le TGV, GEC-Alsthom, a toujours été un important partenaire dans le dossier du train rapide en France. À l'exemple de nombreuses autres grandes industries européennes, elle entretient des liens directs avec le gouvernement central.

2. Allemagne

Le train rapide allemand, l'Intercity Express (ICE), est exploité par son propriétaire, la compagnie de chemin de fer Deutsche Bundesbahn. Cette société nationale a mis plusieurs années à concevoir et à mettre en place son ICE, en collaboration avec le ministère fédéral de la Recherche et de la Technologie et un consortium de sociétés industrielles allemandes.

³ En moyenne, environ la moitié des recettes globales des chemins de fer européens proviennent de fonds publics. En 1989, le financement public le plus bas s'établissait à environ 17 p. 100 (Danemark) et le plus élevé à 75 p. 100 (Luxembourg). Pour la SNCF, il s'élevait à 35 p. 100 et pour les Chemins de fer allemands, Deutsche Bundesbahn, à environ 45 p. 100.

L'ICE a été conçu et construit pour répondre aux besoins en transport de l'Allemagne, dans le contexte d'un réseau de transport national. Étant ainsi considéré à l'avantage général du pays, l'ICE est entièrement financé par le gouvernement fédéral.

Le premier service de train rapide a été inauguré en 1991 sur la ligne Hambourg-Munich. Deutsche Bundesbahn compte élargir son réseau ICE en y ajoutant des lignes est-ouest pour favoriser la réunification du pays.

Les services ICE sont étroitement reliés à ceux de Lufthansa, compagnie aérienne nationale de l'Allemagne. En effet, le réseau ICE a été mis en place dans le but précis d'alimenter et de suppléer les vols de Lufthansa.

3. Royaume-Uni

British Rail exploite sur plusieurs lignes un service de trains rapides pouvant atteindre 200 km/h. Ces trains circulent sur des voies déjà en place qu'ils partagent avec les trains marchandises. Dans la plupart des cas, des locomotives diesel à haute vitesse servent de matériel de traction.

Par suite d'une demande de transport toujours croissante, British Rail a décidé d'électrifier la ligne Londres-Édimbourg (640 km) au milieu des années 80. Sur cette ligne qu'on dit rentable, les trains peuvent atteindre une vitesse de 225 km/h.

Le gouvernement britannique envisage maintenant de privatiser British Rail, du moins en partie. Soulignons cependant que la planification, le développement, le financement et l'exploitation des trains rapides de British Rail relèvent tous d'une société d'État à cent pour cent largement subventionnée par le gouvernement britannique.

4. Suède

Le réseau ferroviaire suédois est structuré de façon bien unique. En Suède, l'État est propriétaire de l'emprise et des installations ferroviaires fixes, et la compagnie de chemin de fer nationale, la société d'État «SJ», exploite des services voyageurs et marchandises par chemin de fer et par d'autres modes également.

SJ a lancé son service de train rapide entre Stockholm et Göteborg en 1990 (456 km). Elle utilise le train X-2000 d'Asea Brown Boveri qui circule à une vitesse maximum de 200 km/h. Le train X-2000 s'articule sur des bogies à essieux autodirecteurs et chacune de ses voitures est munie d'un système pendulaire dynamique, ce qui lui permet d'atteindre une vitesse plus élevée tout en offrant aux voyageurs un plus grand confort.

Selon les arrangements institutionnels adoptés en Suède, l'État assume les coûts d'amélioration de la voie, des systèmes de signalisation, des passages à niveau et de l'électrification, tandis que la société SJ paie tous les frais d'exploitation et d'entretien, y compris l'entretien des installations fixes. SJ verse également à l'État des paiements pour l'utilisation des voies, montants qui sont fixés d'après les frais payés par les transporteurs routiers.

5. Italie

La compagnie de chemin de fer nationale de l'Italie, Ferrovie dello Stato, est la propriété de l'État. Elle est largement subventionnée, son exploitation étant étroitement liée aux exigences et politiques du gouvernement italien.

En 1988, Ferrovie dello Stato a entrepris un service de train rapide entre Rome et Milan, Corridor fortement achalandé. Le train pendulaire qu'elle utilise peut atteindre une vitesse de 250 km/h et partage la voie avec des trains marchandises. Le gouvernement italien contrôle les prix du service de train rapide pour qu'ils ne dépassent pas 60 p. 100 des tarifs aériens comparables, et c'est lui qui absorbe le déficit d'exploitation (environ 70 p. 100 des coûts). De toute évidence, le réseau ferroviaire à haute vitesse en Italie relève entièrement du contrôle de l'État.

6. Sommaire - Europe

En Europe, les réseaux de train rapide se sont donc établis dans un contexte institutionnel et politique faisant appel à une collaboration très étroite entre les parties suivantes :

- i) le gouvernement central, qui établit les grandes stratégies et priorités en matière de transport et définit le rôle du train rapide dans un contexte multimodal;
- ii) les chemins de fer nationaux, qui exploitent les services de train rapide dont ils sont d'ailleurs propriétaires et prennent l'initiative de concevoir et de mettre en place des réseaux ferroviaires à haute vitesse;
- iii) les grandes sociétés industrielles, qui s'associent au gouvernement et aux chemins de fer nationaux pour concevoir et construire les réseaux de train rapide (matériel roulant, systèmes de communication et de régulation, électrification et autres installations ferroviaires fixes).

Le Canada se trouve dans une situation qui ressemble davantage à celle de l'Europe qu'à celle du Japon. Il reste cependant que des différences très marquées existent entre l'Europe et le Canada, non seulement dans le secteur des transports, mais aussi sur les plans politique et économique.

C. États-Unis

Aux États-Unis, le transport ferroviaire à grande vitesse évolue dans un contexte qui se rapproche beaucoup plus du contexte canadien que de celui de l'Europe ou du Japon. Par contre, aucun service de train rapide n'y a encore été établi (sauf le service à vitesse moyenne d'Amtrak dans le corridor nord-est).

Les défenseurs du transport terrestre à haute vitesse aux États-Unis élaborent des projets de train rapide depuis au moins quinze ans déjà, sous la conduite de la *US High-Speed Rail/Maglev Society* établie à Pittsburgh.

Les plans et les réalisations dans le secteur du train rapide aux É.-U. sont résumés ci-dessous. Il convient de souligner que ces plans ne sont pas tellement riches en enseignements pour le Canada. En effet, la plupart d'entre eux sont irréalisables, surtout parce que les hypothèses de financement sur lesquelles ils s'appuient se sont avérées irréalistes. Bon nombre des plans de construction de train rapide aux É.-U. ont d'ailleurs été considérablement modifiés ou même complètement abandonnés.

1. Arrangements institutionnels initiaux aux États-Unis

Au Japon et en Europe, les projets de train rapide sont conçus, évalués et élaborés dans l'optique d'une politique de transport nationale d'application multimodale. Ce n'est pas le cas aux États-Unis. Dans ce pays, le contexte en est un plus local, c'est-à-dire que des projets isolés sont entrepris par les municipalités ou les États intéressés à exploiter chez-eux un réseau de train rapide.

Les principales institutions américaines établies jusqu'à maintenant pour s'occuper du dossier du train rapide sont des commissions ou autorités créées par la loi. Il s'agit ordinairement d'organismes autonomes investis des pouvoirs suivants : i) étudier la faisabilité des projets de train rapide touchant leur territoire de compétence; et ii) choisir, accorder et gérer des concessions pour le financement, la construction et l'exploitation des services de train rapide dans leur territoire de compétence.

Ces commissions se composent habituellement de représentants élus des régions touchées par un projet donné et, parfois aussi, de représentants d'importantes entreprises locales. Elles exercent à la fois des fonctions de direction (prise de décisions, définition du rôle des participants) et des fonctions de surveillance (contrôle d'application des règles et règlements établis).

La loi habilite également les commissions à déterminer les modalités de financement pour les projets de train rapide. À ce jour, toutes les institutions de train rapide ont opté pour des régimes de financement privé où le concessionnaire doit financer lui-même son projet, en obtenant dans certains cas un peu de soutien local.

Fait à noter, cependant, «**aucun des projets de transport terrestre à haute vitesse proposés jusqu'à maintenant n'a réussi à appliquer avec succès ce concept de financement privé. Dans tous les cas, la conclusion a été qu'il faudrait un financement initial plus considérable de la part du secteur public.**»⁴

⁴ Étude sur le transport terrestre à haute vitesse effectuée pour l'État de Washington en septembre 1992 par Gannett Fleming Inc., Parsons Brinkerhoff Quade & Douglas, KPMG Peat Marwick, et al- page IX-9.

2. Observations

À l'heure actuelle, les É.-U. ne disposent d'aucun cadre législatif ou institutionnel qui leur permettrait d'entreprendre des projets de train rapide dans le contexte d'une politique de transport intégrée d'application multimodale. Cette situation bloque visiblement l'avancement du train rapide dans ce pays. La *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* de 1991 a amélioré un peu la situation, mais elle n'apporte certes pas au secteur du train rapide tout l'appui dont il aurait besoin.

L'administration Clinton s'est néanmoins montrée favorable au concept du train rapide. Le livre blanc sur le sujet préparé pour l'équipe Clinton en décembre 1992 (*High-Speed Rail — A Transportation Initiative for 21st Century*) propose au gouvernement fédéral des moyens pour fournir une aide importante, financière ou autre, aux projets de train rapide aux É.-U. Or, ce document ne peut être considéré comme un énoncé de politique du gouvernement américain.

Devant tous les impératifs de financement associés à la mise en service d'un train rapide, les États-Unis ont dû modifier leur perspective au fil des ans. S'ils prévoyaient au départ s'appuyer fortement sur l'aide financière du secteur privé, ces plans ont depuis lors été modifiés ou même abandonnés. Chose certaine, aucun des projets actuellement envisagés ne se concrétisera sans l'apport financier du secteur public, que ce soit du fédéral, des États ou des municipalités. Tout indique même que, dans certains cas, il faudrait un financement public considérable.

III

Aspects législatifs

Ce chapitre⁵ examine toutes les lois qui auraient une incidence sur les services de train rapide dans le Corridor. Il porte également sur des points législatifs bien précis, en analysant les contraintes et les préoccupations qui s'y rattachent.

A. Loi constitutionnelle : compétence fédérale ou provinciale?

1. Contexte

Lorsqu'on examine les contraintes institutionnelles et la nécessité d'apporter des changements aux dispositions législatives entourant la mise en service d'un train rapide dans le Corridor, un des points principaux à considérer est la présence de plusieurs gouvernements dans le dossier. Si le réseau de train rapide est régi à la fois par le fédéral et les provinces, nul doute qu'il faudra des lois ou des ententes spéciales, surtout pour éviter les chevauchements.

En règle générale, les pouvoirs législatifs et réglementaires en matière de transport sont partagés entre le fédéral et les provinces. Cependant, selon le paragraphe 92.(10) de la *Loi constitutionnelle*, seul le fédéral peut régir les chemins de fer qui relient des provinces ou s'étendent au-delà des limites d'une province, ou encore qui ont été déclarés être à l'avantage général du Canada. Par conséquent, seuls les chemins de fer intraprovinciaux relèvent de la compétence des provinces.

Toutes les options envisagées pour le projet de train rapide supposent l'utilisation d'installations interprovinciales construites selon des normes uniformes. Aussi faudrait-il nécessairement une coordination minutieuse de tous les travaux techniques, que ce soit pour la plateforme, l'alimentation électrique ou le matériel roulant. Même si le réseau passait d'une ligne simple à un regroupement d'embranchements et de circuits interurbains raccordés, il faudrait malgré tout appliquer des normes uniformes partout.

2. Constatations

Dans cette perspective, il convenait d'étudier trois différentes structures institutionnelles qui pourraient convenir à la construction et à l'exploitation d'un réseau de train rapide

⁵ Tous les travaux sur les aspects législatifs du dossier de train rapide ont été réalisés par M. John F. Blakney, du cabinet d'avocats Fraser & Beatty.

dans le corridor Windsor-Québec, eu égard au partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces.

- i) des entreprises distinctes ayant une structure de capital distincte se chargeraient de la construction et de l'exploitation de la plateforme dans leur province respective (c.-à-d. une entreprise en Ontario et une autre au Québec);
- ii) deux entreprises distinctes ayant une structure de capital social à la fois identique et distincte, dont une se chargerait de la construction et de l'exploitation de l'infrastructure, et l'autre de l'acquisition et de l'exploitation du matériel roulant et des services connexes;
- iii) l'entreprise de transport ferroviaire aurait recours à des tiers entrepreneurs indépendants (ce qu'on appelle l'impartition), par exemple, pour les services de traiteur, de commercialisation et de billetterie, ou encore pour l'entretien du matériel roulant (le fabricant, ou son distributeur au Canada, assurerait les services selon un contrat d'entretien prolongé).

Si le projet de train rapide était déclaré à l'avantage général du Canada par une loi spéciale, comme ce fut le cas pour toutes les compagnies de chemin de fer nationales du Canada, il est sûr et certain que le fédéral serait le seul à pouvoir le réglementer. Cependant, le recours au pouvoir déclamatoire ne semble pas nécessaire. L'examen de la jurisprudence récente sur les entreprises interprovinciales et des dispositions pertinentes de la *Loi constitutionnelle* mène en effet à la conclusion que voici. Comme la plateforme et le matériel roulant doivent se compléter parfaitement sur le plan technique, l'entreprise de construction de la plateforme et l'entreprise de transport ferroviaire (peu importe leurs liens d'affaires, qu'il s'agisse de l'investisseur ou du titulaire d'une créance) seraient toutes deux considérées comme des entreprises de compétence exclusivement fédérale, indépendamment de leur structure de capital.

Si les deux entreprises étaient complètement distinctes (c.-à-d. une pour la plate-forme et l'autre pour le transport), l'entreprise de transport pourrait de son côté pratiquer l'impartition de façon intensive. Par exemple, l'entreprise de transport louerait le matériel roulant du fabricant, selon un contrat de location à long terme prévoyant des services d'entretien et une garantie de bonne exécution. Elle achèterait les services d'un personnel itinérant auprès d'un tiers entrepreneur indépendant et, aussi, les services de réservation et de billetterie auprès d'un centre de réservations informatisé loué à des agents de voyage (comme celui des compagnies aériennes). Il est vrai que l'entreprise de transport ressemblerait alors beaucoup à un organisateur de voyages par avion, un transitaire ou un groupeur de marchandises, et qu'elle serait propriétaire de très peu d'actifs. Malgré tout, cependant, elle serait probablement considérée comme faisant partie d'une compagnie de chemin de fer interprovinciale régie exclusivement par la loi fédérale.

Si le projet de train rapide demeure du ressort du fédéral même dans ce scénario, c'est surtout parce que la plateforme et le transport doivent absolument former un tout et respecter les mêmes normes techniques.

Il se peut toutefois, dans pareil scénario, que les questions non reliées à l'établissement de l'entreprise ou à la prestation des services ne soient pas remises à l'entière discrétion du fédéral, puisque la structure organisationnelle différerait de celle des compagnies de chemin de fer canadiennes actuelles. En effet, les services contractuels fournis à l'entreprise de train rapide pourraient ne pas être régis entièrement par le fédéral. La jurisprudence sur les entreprises interprovinciales n'abonde pas, et elle ne traite pas non plus très clairement des entreprises qui pratiquent l'impartition intensive. Quoiqu'il en soit, dans des circonstances raisonnables, le fournisseur de services réel devrait être une entreprise fédérale. Il est tout à fait concevable, cependant, que certains fournisseurs indépendants ne soient pas intégralement apparentés à une entreprise fédérale, auquel cas ils seraient assujettis à la loi provinciale. Une telle situation exceptionnelle pourrait avoir un effet sur les relations de travail, mais elle ne compliquerait pas vraiment les processus d'approbation et de réglementation fédéraux pour l'entreprise de transport ferroviaire.

Les règlements sur la sécurité et les niveaux de service s'appliqueraient en toutes circonstances à l'exploitant. Celui-ci serait tenu de faire respecter les règlements établis par tous ses fournisseurs. L'organisme réglementateur, avant de remettre une licence à l'exploitant, l'obligerait sûrement à démontrer qu'il est en mesure de faire respecter les règlements par ses tiers fournisseurs au moyen de mesures contractuelles.

La même situation se produirait si la plateforme était construite par une compagnie de chemin de fer fédérale existante et par la suite exploitée par une entreprise entièrement distincte. En pareil cas, l'entreprise de construction de la plateforme serait une entreprise fédérale.

Enfin, si la plateforme était construite ou exploitée par une entreprise distincte dans chaque province et que cette entreprise était la propriété à cent pour cent du gouvernement provincial, elle constituerait quand même, à notre avis, une entreprise fédérale. Elle serait donc soumise au contrôle réglementaire du fédéral et, par la même occasion, aux exigences de la *Loi sur les chemins de fer* concernant la délivrance des licences (voir la section B.2. ci-après).

3. Analyse

La structure de capital n'influence en rien la décision d'un tribunal appelé à déterminer si une entreprise constitue par essence une entreprise interprovinciale.

On recense plusieurs cas où le fédéral a été jugé apte à régir une ligne ferroviaire locale parce que celle-ci était raccordée à une ligne interprovinciale ou une ligne déclarée être à l'avantage général du Canada. Dans leur décision, les tribunaux tiennent toujours compte du degré d'intégration opérationnelle entre les chemins de fer raccordés.

La distinction se fait à partir du critère traditionnel suivant : le volume de trafic de la ligne locale, même combiné à un trafic de transit quelconque, ne justifie pas l'application de la loi fédérale. Par contre, si la ligne locale est exploitée comme embranchement d'une ligne interprovinciale - ou comme tronçon d'un réseau continu -, elle est alors considérée comme faisant partie d'une entreprise interprovinciale.

Lorsque l'Ontario a établi son service de train de banlieue en utilisant un court tronçon de la plateforme interprovinciale du Canadien National, la cour a statué que ce service faisait partie du réseau interprovincial puisqu'il partageait une section de la ligne interprovinciale. (voir *La Reine c. La Commission des transports du Canada*, (1968) R.C.S. 118, p. 128).

Dans des causes plus récentes touchant l'industrie des communications, les cours d'appel ont appliqué de façon générale le concept du réseau unique et celui de l'intégration fonctionnelle dans une entreprise interprovinciale. En 1989, la Cour suprême du Canada a statué que les compagnies de téléphone membres de Telecom Canada (aujourd'hui Gestion de réseau canadien Stentor) étaient des entreprises interprovinciales pour deux raisons précises : la planification collective des installations émettrices interprovinciales et l'utilisation commune des réseaux locaux pour l'exploitation de services intraprovinciaux et interprovinciaux. La cour s'est montrée indifférente au fait que tous les actifs de certains membres se trouvaient dans une même province et qu'aucune entité juridique distincte ne fournissait des services interprovinciaux. (voir *Alberta Government Telephones c. le Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)* (1989), 61 D.L.R. (4^e) 193 (C.S.C.)

Plus récemment, en décembre 1992, la Cour d'appel du Québec a décidé unanimement qu'une compagnie de téléphone municipale indépendante du Québec faisait partie intégrante d'une entreprise fédérale, simplement parce qu'elle utilisait des installations et des biens informatiques de cette entreprise pour fournir divers services de communications commercialisés à l'échelle nationale par ladite entreprise. (voir *Le Procureur général du Québec c. Téléphone Guèvremont* (8 décembre 1992), 200-09-0578-911 (C.A.Q))

4. Conclusion

Tout compte fait, il ne semble pas nécessaire de relever les chevauchements et les écarts entre les lois fédérales et provinciales sur les chemins de fer pour savoir si le projet de train rapide risque de se heurter à des obstacles de nature juridique. Aussi la présente étude se concentre-t-elle sur les régimes fédéraux.

Par contre, la faible possibilité que les lois provinciales puissent s'appliquer à une partie quelconque du grand projet de train rapide dans le Corridor n'a pas été complètement écartée. Les lois de l'Ontario et du Québec relatives aux chemins de fer ont donc elle aussi été épiluchées. Il est ressorti de cet examen qu'en ce qui concerne l'établissement et la réglementation des services ferroviaires (y compris l'établissement de normes de sécurité et de règles de travail destinées surtout aux employés de chemin de fer), il

n'existe aucune différence importante entre la *Loi sur les chemins de fer* du gouvernement fédéral et les lois sur les chemins de fer de l'Ontario et du Québec.

Ni l'un ni l'autre des régimes provinciaux n'entraverait de façon notable la construction ou l'exploitation d'un réseau de train rapide. Le seul problème éventuel serait que les chevauchements et les doubles emplois en matière de réglementation pourraient alourdir le processus et en augmenter les coûts. De plus, on pourrait se retrouver dans les situations suivantes :

- i) Les gouvernements n'appliqueraient pas tous les mêmes normes de sécurité, d'exploitation et de service dans leur processus respectif de délivrance des licences.
- ii) Les gouvernements n'appliqueraient pas tous les mêmes mesures de protection environnementale et les mêmes exigences d'évaluation environnementale.

Dans l'éventualité improbable que les lois provinciales sur les chemins de fer s'appliquent à une partie des employés de l'entreprise de train rapide dans le Corridor, les organismes de réglementation provinciaux adopteraient fort probablement par renvoi les normes de sécurité fédérales. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit récemment, lorsque la Commission des affaires municipales de l'Ontario a adopté les normes fédérales sur les chemins de fer établies par l'Office national des transports et Transports Canada, les imposant comme condition à la délivrance d'un permis d'exploitation au nouveau chemin de fer secondaire Goderich & Exeter.

B. Lois fédérales

1. Introduction

Au moins dix lois fédérales auraient une incidence quelconque sur la construction ou l'exploitation d'un réseau de train rapide dans le corridor Windsor-Québec. Cependant, deux lois revêtent une importance particulière dans ce dossier : (1) la *Loi sur les chemins de fer*, qui régit l'établissement et l'exploitation des chemins de fer de compétence fédérale, et (2) le *Code canadien du travail*, qui régit les relations de travail, c'est-à-dire la composition des unités de négociation, l'établissement, l'application et l'interprétation des conventions collectives, et certaines questions d'intérêt public non prévues dans les diverses conventions collectives.

Cette section porte sur la *Loi sur les chemins de fer* et d'autres lois fédérales susceptibles d'entraver l'établissement et l'exploitation d'une entreprise de train rapide dans le Corridor. Le *Code canadien du travail* est traité au chapitre IV.

2. *Loi sur les chemins de fer*

Les points soulevés ci-dessous s'appliquent surtout dans le cas de la création d'une nouvelle entreprise ferroviaire ou de la construction d'une nouvelle emprise. Si le réseau de train rapide était construit ou exploité par une compagnie de chemin de fer fédérale existante, sur des emprises existantes, il ne serait probablement pas nécessaire d'établir un nouveau processus d'approbation réglementaire en vertu de la loi fédérale actuelle (p. ex., si les services étaient exploités par le CN, VIA ou le CP sur les emprises existantes du CN et du CP).

a) **Constitution**

L'entreprise qui désire construire ou exploiter un chemin de fer fédéral doit être constituée en société par une «loi spéciale». Cette loi constitutive peut prendre la forme soit d'une loi du Parlement du Canada autorisant la création et l'exploitation du chemin de fer, soit d'une lettre patente délivrée par le ministre de la Consommation et des Affaires commerciales.

Dans le cas d'une lettre patente, l'entreprise doit d'abord obtenir un certificat d'utilité publique ou un certificat d'aptitude de l'Office national des transports (ONT).

Un certificat d'utilité publique est requis lorsqu'une nouvelle compagnie de chemin de fer construit une nouvelle ligne, tandis que le certificat d'aptitude est requis lorsqu'une compagnie nouvelle ou maintenue se propose d'exploiter une ligne existante. L'ONT délivre le certificat d'aptitude dans les 120 jours s'il estime que l'entreprise (constituée en société) est suffisamment assurée contre les réclamations susceptibles de découler de l'exploitation de la ligne de chemin de fer.

Lorsque l'ONT reçoit une demande de certificat d'utilité publique, il donne l'avis qui lui semble indiqué dans les circonstances. Il procède ensuite à l'examen de la demande, en tenant compte notamment des facteurs suivants :

- la praticabilité économique du chemin de fer;
- les possibilités financières du requérant, les méthodes proposées pour le financement du chemin de fer et la mesure dans laquelle des Canadiens auront l'occasion de participer au financement de la compagnie et à la construction du chemin de fer;
- tout intérêt public susceptible d'être atteint par l'octroi ou le refus du certificat.

À ce jour, l'ONT a examiné deux demandes de certificat d'utilité publique et, dans chacun des cas, il a exigé des preuves très solides.

Lorsqu'il examine une demande, l'ONT doit obligatoirement se pencher sur les trois facteurs susmentionnés. Par contre, il peut également prendre en considération d'autres facteurs qu'il estime essentiels à l'utilité publique actuelle et future. Les autres parties au processus de délivrance des licences peuvent elles aussi soulever des questions additionnelles.

Le processus d'audiences publiques de l'ONT est passablement ouvert dans le cas des demandes suscitant un faible intérêt chez les tierces parties. Ses règles de procédure accordent également des droits procéduraux appréciables aux intervenants : interrogatoire, soumission de preuves, contre-interrogatoire en audience publique et contestation.

L'ONT pourrait traiter les questions environnementales, économiques et financières et exiger une analyse comparative des différents tracés envisagés. Il pourrait obliger la compagnie de chemin de fer à adopter un tracé particulier et à respecter des normes de conception précises avant de lui remettre un certificat d'utilité publique.

Lorsqu'il aurait à trancher une demande de certificat d'aptitude ou d'utilité publique, l'ONT serait tenu de suivre l'orientation générale dictée par le gouverneur en conseil avant la réception de ladite demande en bonne et due forme. Les principes d'orientation doivent être déposés devant les deux chambres du Parlement au moins 30 jours de séance avant leur entrée en vigueur pour qu'un comité de chaque chambre puisse les examiner pendant cette période.

Par contre, comme il s'agit de «principes d'orientation» et non de directives, le gouvernement ne pourrait pas dicter à l'ONT la décision à prendre dans tel ou tel cas.

L'ONT est non seulement habilité à assortir ses certificats d'utilité publique de conditions, mais il peut aussi réviser, annuler ou modifier ses décisions par suite de circonstances ou de faits nouveaux.

À noter également que le gouverneur en conseil (Cabinet) peut en tout temps, sur requête ou de son propre chef, modifier ou annuler une décision de l'ONT en matière d'utilité publique.

Si les lignes de chemin de fer étaient construites par une entreprise et les services de transport exploités par une autre entreprise, les deux entreprises seraient, à notre avis, tenues d'obtenir un certificat d'utilité publique puisque chacune constituerait une «compagnie de chemin de fer» au sens de la *Loi sur les chemins de fer*.

Dans la pratique, il est très peu probable que l'ONT examinerait séparément une demande de construction de la plateforme et une demande d'exploitation de services, vu l'interdépendance économique des deux entreprises. Il exigerait plutôt

une demande globale pour tout le projet de train rapide, peu importe la structure d'entreprise choisie.

Quoi qu'il en soit, le fait que la construction de la plateforme et l'exploitation des services relèvent d'entreprises distinctes ne compliquerait pas inutilement la décision de l'ONT en matière d'utilité publique.

b) Questions administratives et financières

L'administration et le financement des entreprises constituées en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* sont régis par les dispositions de cette loi, et non pas par des lois générales sur les entreprises commerciales.

Cependant, en règle générale, les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* ne diffèrent pas réellement de celles des lois applicables à d'autres entreprises commerciales.

L'article 79 restreint la compagnie de chemin de fer dans sa capacité de garantir des valeurs par acte hypothécaire. En effet, l'actif désigné dans les actes hypothécaires est affecté d'abord au paiement de toute amende imposée à la compagnie pour infraction à la loi, puis aux frais d'exploitation du chemin de fer. Au sens de la *Loi sur les chemins de fer*, les frais d'exploitation s'entendent de la plupart des dépenses autres qu'en capital qui sont normalement associées à l'exploitation d'un chemin de fer.

Cette limite de garantie inhabituelle pourrait très bien constituer un facteur de dissuasion pour les investissements par acte hypothécaire. Heureusement, les compagnies de chemin de fer peuvent aussi émettre des obligations et des débetures, ce qui assurerait aux créanciers la gestion globale et les droits de liquidation en cas de manquement de la compagnie. Les investisseurs s'intéresseraient probablement davantage à une garantie applicable à l'ensemble de l'entreprise qu'à une garantie par acte hypothécaire visant uniquement des biens durables.

Si la limite de garantie fixée par l'article 79 est restrictive et désuète, elle n'empêcherait pas nécessairement la nouvelle entreprise de train rapide d'obtenir des capitaux d'investissement adéquats. Il n'est pas clair, cependant, si cette limite rendrait plus difficile d'attirer de nouveaux capitaux dans une entreprise ferroviaire existante.

Si le service de train rapide était exploité par une nouvelle entreprise, il est fort probable que les investisseurs combinerait capitaux propres et créances dans une même entente d'actionnaires et que les modalités de remboursement de la dette seraient prévues par cette entente et non pas par des actes de garantie distincts. Cette structure serait retenue jusqu'à ce que la compagnie soit librement négociable.

c) Construction, acquisition des terrains et exploitation

L'article 106 définit les pouvoirs généraux de la compagnie de chemin de fer. Il l'autorise notamment à pénétrer dans des terrains pour faire des arpentages, à prendre possession des terrains ou autres biens nécessaires à la construction du chemin de fer et à détourner des voies publiques et d'autres installations de transport pour des fins de construction (pourvu qu'elle les remette dans leur premier état conformément à l'article 107).

La nouvelle compagnie de chemin de fer ne peut commencer ses travaux de construction tant que l'ONT n'a pas approuvé le tracé général et le plan de construction (article 111). Le plan doit présenter les éléments suivants :

- l'emplacement de la voie, avec les longueurs des sections en milles;
- les noms des têtes de ligne;
- les gares et stations;
- les lignes de division des propriétés, avec les noms des propriétaires;
- les étendues et les longueurs et largeurs des terres visées, en chiffres (chaque variation de largeur ou autre description exacte des terres doit être indiquée);
- les directions;
- tous les fossés ouverts, les cours d'eau, les voies publiques et les chemins de fer que le chemin de fer projeté doit franchir ou toucher.

L'ONT peut procéder comme il le veut à l'examen d'un plan. Or, il pourrait fort bien jumeler cet examen et l'examen de la demande de certificat d'utilité publique, au lieu de les faire en deux étapes comme il le fait actuellement. Le processus d'examen du plan pourrait supposer la tenue d'audiences publiques où seraient abordées les questions touchant l'environnement, la négociation et l'économie. C'est d'ailleurs de cette façon que procède l'Office national de l'énergie pour l'approbation des projets de pipeline.

Lorsqu'il sanctionne un plan ou permet à la compagnie d'exproprier des terrains, l'ONT peut déterminer une limite de temps pendant laquelle la compagnie doit acquérir ces terrains. Il peut aussi fixer des périodes d'avis obligatoire à l'issue desquelles il demande à un arbitre de déterminer l'indemnité à verser aux parties expropriées.

Personne ne peut s'approprier des terres de la Couronne, des réserves indiennes ou des terres visées par des revendications territoriales reconnues par la loi, sans obtenir d'abord le consentement du gouverneur en conseil. Avec ce consentement, une compagnie de chemin de fer peut prendre des terres fédérales ou provinciales et des terres d'entreprises fédérales, par exemple, une autre compagnie de chemin de fer.

Les articles 160 à 188 décrivent en détail les procédures en expropriation pour les terrains visés dans le plan. Si l'indemnité à verser à une partie expropriée ne peut être déterminée par un arbitre, le différend est porté devant le tribunal siégeant dans le comté où se trouvent les terrains visés.

Selon les articles 200 à 207 de la *Loi sur les chemins de fer*, l'ONT approuve la construction des croisements de voies publiques et le paiement des coûts de construction. Les indemnités à verser aux propriétaires des terres adjacentes ou contiguës sont établies par arbitrage. L'ONT peut répartir les coûts de construction entre la compagnie de chemin de fer, la municipalité et toute autre personne nommée dans l'arrêté autorisant la construction du chemin de fer.

La compagnie de chemin de fer doit fournir des passages de ferme adéquats, et les propriétaires de terrains peuvent demander à l'ONT d'ordonner à la compagnie de construire un croisement approprié qui répond aux exigences de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

d) Contrôle du prix des billets

Aux termes de l'article 290 de la *Loi sur les chemins de fer*, toute personne qui a des raisons de croire qu'un tarif nuit à l'intérêt public peut porter plainte auprès de l'ONT. Si, après une audience, l'ONT conclut que le tarif nuit effectivement à l'intérêt public, il peut en ordonner la modification ou faire rapport au cabinet fédéral. Lorsqu'il fait enquête sur un tarif contesté, l'ONT tient compte des considérations suivantes :

1. l'incidence du tarif sur la capacité financière de la compagnie et d'autres transporteurs à assurer des services voyageurs;
2. l'incidence du tarif sur la variété et la qualité des services voyageurs offerts au public;
3. la possibilité que soient mis en cause le contrôle d'un autre genre de service de transport par une compagnie de chemin de fer ou l'intérêt que cette dernière y détient, ou le contrôle d'une compagnie de chemin de fer par un autre service de transport ou l'intérêt que ce dernier y détient.

Cette liste n'est pas exhaustive. En effet, l'ONT peut prendre en considération d'autres éléments de preuve qui pourraient être importants dans l'examen de prix

abusifs (*Loi sur la concurrence*) ou de prix non compensatoires (*Loi de 1987 sur les transports nationaux*). Quoi qu'il en soit, cette disposition a pour but premier d'empêcher les exploitants de services voyageurs d'imposer des tarifs préjudiciables aux consommateurs.

Par ailleurs, elle pourrait aussi très bien servir à empêcher une compagnie de chemin de fer qui se trouve dans une position dominante sur le marché d'imposer des prix abusivement élevés. Il suffirait de démontrer que ces prix réduisent la disponibilité de l'ensemble des services voyageurs au point de nuire à l'intérêt public.

À ce jour, cependant, cette disposition a été invoquée uniquement par des fournisseurs de services d'autocar qui jugeaient les prix de VIA Rail abusivement bas.

Comme l'article 290 interdit à l'ONT de suspendre ou de rejeter un tarif sans d'abord tenir une enquête et une audience, un laps de temps assez long s'écoule avant que des mesures correctives quelconques puissent être prises.

L'article 291 exige que les tarifs types des services voyageurs soient déposés auprès de l'ONT et publiés avant leur entrée en vigueur. Aucune approbation de prix préalable n'est requise.

Les autres dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* décrivent en détail un régime de sécurité et d'exploitation conçu pour une différente technologie ferroviaire. Tout compte fait, la loi ne présenterait aucun obstacle majeur à la construction ou à l'exploitation d'un réseau de train rapide dans le Corridor.

3. *Loi sur la sécurité ferroviaire*

Selon cette loi, un promoteur ne peut entreprendre la construction ou la modification d'installations ferroviaires sans en avoir donné avis. Quiconque considère que les travaux projetés portent atteinte à sa propre sécurité ou à celle de ses biens peut notifier son opposition, dans le délai prévu dans l'avis.

Lorsqu'un projet soulève des questions de sécurité publique, le ministre peut ordonner qu'une enquête soit tenue, en vertu de l'article 40 de la loi. L'enquête ne fait pas partie du processus habituel de 60 jours prévu pour l'évaluation ou l'approbation des projets.

4. *Loi sur le déplacement des lignes de chemin de fer et les croisements de chemin de fer*

Cette loi s'applique lorsqu'il est proposé de faire passer une nouvelle ligne de chemin de fer dans une zone urbaine et qu'il est demandé au gouvernement fédéral de payer des études sur la sécurité publique aux passages à niveau.

Selon l'article 3, la province et les municipalités qui acceptent un plan de transport («plan accepté») peuvent ensemble demander à l'ONT de prendre un arrêté en vertu des articles 7 ou 8.

L'article 7 traite des arrêtés que l'ONT peut prendre pour obliger la compagnie de chemin de fer à enlever un passage à niveau ou des voies.

L'article 8 habilite l'ONT à obliger une compagnie de chemin de fer existante à laisser d'autres compagnies de chemin de fer ou de transport rapide utiliser ses lignes et ses passages à niveau.

Le paragraphe 8.(2) porte sur les pouvoirs d'acquisition de terrains. En termes simples, il précise que toutes les dispositions législatives applicables au moment de la prise de possession et de l'évaluation foncière s'appliquent aux terrains visés. Les procédures décrites au point 2 ci-dessus (*Loi sur les chemins de fer*) s'appliqueraient alors.

Selon l'article 10, l'ONT ne peut prendre un arrêté en vertu des articles 7 ou 8 que lorsque la province et les municipalités ayant accepté le plan de transport ont adopté les lois nécessaires à l'exécution de ce plan.

S'il est nécessaire d'évaluer un terrain pour qu'il soit déplacé en vertu de la loi, l'ONT a simplement recours aux services d'un évaluateur foncier. Les frais afférents aux nouvelles installations ferroviaires sont prévus dans le plan d'aménagement foncier et, en application de cette loi, sont déterminés par l'ONT.

5. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

(Sanctionnée le 23 juin 1992. Ne sera promulguée que lorsque les règlements d'application seront établis.)

Cette loi, une fois en vigueur, s'appliquerait à l'entreprise de train rapide si l'entité chargée de construire la plateforme était un mandataire de l'État, un ministère ou un organisme désigné par les règlements d'application de la loi. Il faudrait naturellement que le projet soit visé par la loi.

Tout projet visé par la loi doit faire l'objet d'une évaluation environnementale avant que l'autorité fédérale n'en approuve la mise en oeuvre ou le financement.

La loi permet d'intégrer cette évaluation environnementale dans un processus déjà en place qui exige lui aussi un examen environnemental, sous réserve de certaines conditions. Si l'ONT devait continuer d'approuver les demandes de certificat d'utilité publique, il est tout à fait concevable qu'il soit chargé d'effectuer lui-même les évaluations environnementales requises. D'ailleurs, en vertu du Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, l'Office national de l'énergie a été chargé, par délégation, d'effectuer les évaluations environnementales pour les projets de pipeline.

Des dispositions spéciales s'appliquent aux terres sur lesquelles les Indiens ont des droits :

48. (1) Le ministre peut renvoyer à un médiateur ou à une commission, conformément à l'article 29, l'examen des effets environnementaux d'un projet à l'égard duquel aucune attribution visée à l'article 5 ou conférée sous le régime d'une autre loi fédérale ou d'un règlement ne doit être exercée par une autorité fédérale, si le projet doit être mis en oeuvre au Canada et, à son avis, est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants sur :

- a) des terres d'une réserve mise de côté à l'usage et au profit d'une bande et assujettie à la *Loi sur les Indiens*;
- b) le territoire domanial, à l'exception des terres visées à l'alinéa a);
- c) des terres visées dans un accord de revendications territoriales visé à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et désignées par règlement;
- d) des terres, désignées par règlement, mises de côté à l'usage et au profit des Indiens conformément à une loi relative à l'autonomie gouvernementale des Indiens;
- e) des terres sur lesquelles les Indiens ont des droits.

48. (6) Pour l'application du présent article, les terres sur lesquelles les Indiens ont des droits s'entendent :

- a) des terres visées par des revendications territoriales que le gouvernement fédéral a accepté de négocier dans le cadre de sa politique en matière de revendications territoriales des Indiens et :
 - (i) dans le cas du territoire du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest, celles qui ont été soustraites à l'application de la *Loi sur les terres territoriales* pour les fins d'un règlement en matière de revendications territoriales,
 - (ii) dans le cas des provinces, celles qui ont été choisies par le gouvernement fédéral et celui de la province concernée;
- b) des terres qui appartiennent à Sa Majesté ou qu'elle a le droit de céder et qui ont été choisies par elle et une bande indienne pour cession en vue d'un règlement des revendications territoriales fondées :

- (i) sur une obligation légale de Sa Majesté envers une bande indienne aux termes de la politique du gouvernement fédéral en matière de revendications particulières,
- (ii) sur les droits fonciers découlant d'un traité.

Il pourrait donc être nécessaire d'effectuer une évaluation environnementale distincte si le projet de train rapide vise des terres sur lesquelles les Indiens ont des droits.

6. *Loi sur l'expropriation*

Cette loi fédérale prévoit un autre régime pour l'acquisition forcée et l'indemnisation de terrains privés en vue de la construction d'un chemin de fer. Elle a été incorporée par renvoi dans diverses lois spéciales concernant des grands ouvrages publics de l'État, par exemple la Voie maritime du St-Laurent.

Selon la *Loi sur l'expropriation*, le ministre exerce un contrôle direct sur la délimitation des terrains à exproprier. Par contre, toute personne qui s'oppose à un avis d'intention d'exproprier peut signifier son opposition au ministre, auquel cas celui-ci ordonne la tenue d'une audience publique. L'indemnité à verser à la partie expropriée est calculée par un évaluateur indépendant suivant la formule prescrite par la loi, à partir de la valeur marchande du terrain. Les différends concernant l'indemnité sont portés devant les tribunaux, aux frais de la partie expropriée.

La *Loi sur l'expropriation* impartit des délais plus serrés que la *Loi sur les chemins de fer*, sauf dans le cas du règlement des différends relatifs à l'indemnité.

7. *Loi de 1987 sur les transports nationaux (LTN 1987)*

Aux termes de l'article 112 de la LTN 1987, les prix imposés pour le transport ferroviaire des marchandises doivent être «compensatoires», c'est-à-dire supérieurs au coût variable du transport visé, tel que déterminé par l'ONT. Le calcul du coût variable suppose nécessairement le calcul des coûts du capital. Si l'ONT reçoit une plainte à l'effet qu'un prix n'est pas compensatoire, il peut mener l'enquête qu'il estime indiquée. Le cas échéant, son enquête doit être terminée dans les 90 jours suivant la réception de la plainte. Si, au cours de l'enquête, l'ONT constate que le prix contesté n'est pas compensatoire, il peut ordonner au transporteur de prendre des mesures correctives provisoires.

L'ONT rejette un prix qu'il juge non compensatoire, sauf si le transporteur le convainc que le prix n'a pas l'effet, immédiat ou éventuel, de réduire notablement la concurrence ou de nuire notablement à un concurrent, et qu'il n'était pas conçu pour produire un tel effet. Dans l'ensemble, ce concept ressemble au contrôle des prix abusifs prévu par la loi sur la concurrence, sauf que c'est le transporteur qui doit prouver que le prix jugé non compensatoire ne nuit pas à la concurrence. Cependant, les normes réglementaires établies pour le calcul des prix non compensatoires prévoient un «prix plancher» de beaucoup supérieur au prix plancher fixé par la loi sur la concurrence.

L'ONT n'a pas à prendre d'arrêté s'il détermine qu'un prix, même s'il n'est pas compensatoire, «n'a pas l'effet, immédiat ou éventuel, de réduire notablement la concurrence ou de nuire notablement à un concurrent, et qu'il n'était pas conçu pour produire un tel effet».

Les articles 58 à 63 de la LTN 1987 permettent de porter plainte auprès de l'ONT lorsqu'il y a des motifs de croire qu'un prix ou une condition de transport ferroviaire des marchandises «risque de porter préjudice à l'intérêt public». S'il détermine que le prix ou la condition de transport porte effectivement préjudice à l'intérêt public, l'ONT peut, par arrêté, obliger le transporteur à supprimer l'élément préjudiciable. Comme les critères de décision sont beaucoup plus vastes que ceux prévus pour les prix compensatoires, l'ONT peut aussi bien se pencher sur des prix abusivement élevés et des pratiques restrictives.

8. *Loi spéciale sur le CN*

La *Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada* régit les rapports entre le gouverneur en conseil et le CN, notamment en ce qui concerne la gestion et l'exploitation des lignes ferroviaires pouvant être attribuées à Sa Majesté ou possédées, contrôlées ou occupées par elle. La gestion et l'exploitation de ces lignes peuvent être confiées au CN par décret, auquel cas ces fonctions se poursuivent «suivant le bon plaisir du gouverneur en conseil et sont sujettes à cessation ou modification, en totalité ou en partie, par le gouverneur en conseil».

Sous réserve de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, le CN peut construire, entretenir et exploiter des lignes, des embranchements et des prolongements de chemin de fer. Les dispositions de la *Loi sur l'expropriation* s'appliquent généralement au CN; toutes les causes d'expropriation concernant le CN sont tranchées par la Cour fédérale.

Comme le CN a été déclaré être à l'avantage général du Canada, il est réglementé exclusivement par le fédéral.

Enfin, le CN doit obtenir l'approbation du gouverneur en conseil avant d'acquérir des valeurs émises par toute autre compagnie.

9. *Loi sur la gestion des finances publiques*

La *Loi sur la gestion des finances publiques* régit l'administration financière du gouvernement, l'établissement et la tenue des comptes du Canada et les activités des sociétés d'État. L'article 89, qui habilite le gouverneur en conseil à donner des instructions aux sociétés d'État, prévoit notamment ce qui suit :

89. (1) Sur recommandation du ministre de tutelle, le gouverneur en conseil peut donner des instructions à une société d'État mère, s'il estime qu'il est d'intérêt public de le faire.

(2) Avant que ne soient données des instructions à une société d'État mère, le ministre de tutelle consulte le conseil d'administration sur leur teneur et leurs effets.

«Société d'État mère» s'entend d'une personne morale qui appartient directement à cent pour cent à Sa Majesté.

Les sociétés d'État mères doivent faire approuver leurs budgets d'immobilisations annuels par le Conseil du Trésor. Leurs plans d'emprunt doivent figurer dans les plans d'entreprise annuels soumis au Conseil du Trésor, et tout emprunt particulier doit être approuvé par le ministre des Finances, sous réserve d'une possibilité de dispense réglementaire.

Bref, la *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit une structure administrative et financière des plus détaillées pour toutes les compagnies de chemin de fer appartenant au gouvernement fédéral, y compris le CN et VIA.

C. Lois provinciales et municipales

Comme l'entreprise de train rapide relèverait en toute probabilité de la compétence du gouvernement fédéral, il devient dès lors superflu d'examiner les lois provinciales et municipales. Un examen sommaire permet toutefois de constater que les lois provinciales sur les chemins de fer n'entraveraient pas sérieusement le processus d'approbation réglementaire du projet de train rapide. Le seul pépin serait qu'elles présenteraient certains chevauchements sur le plan administratif et peut-être aussi quelques irrégularités.

Selon les autorités constitutionnelles, les lois provinciales sur les chemins de fer ne pourraient pas servir à l'expropriation des terres de la Couronne. Elles ne pourraient pas non plus être utilisées pour exproprier les terres des compagnies de chemin de fer fédérales, du moins dans les cas où l'expropriation empêcherait la compagnie de remplir son mandat (c.-à-d. les emprises de chemin de fer). En pareil cas, la seule solution pour une compagnie de chemin de fer provinciale serait la négociation.

De plus, les lois provinciales et municipales sur l'utilisation des terres ne s'appliquent pas aux entreprises fédérales. Les arrêts clés à ce sujet portent sur l'application des règles de zonage provinciales aux aéroports. Dans tous ces jugements, la cour conclut que les règles de zonage ne s'appliquent ni à l'exploitation ni à la conception des aéroports (voir *Johannesson v. West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *Re: Orangeville Airport* (1976), 11 O.R. 2d 546 (C.A. de l'Ont.)).

Par contre, les compagnies de chemin de fer provinciales pourraient être assujetties à la réglementation provinciale ou municipale sur l'utilisation des terres. Ces règlements pourraient entraver sérieusement la construction et l'exploitation d'un train rapide provincial sur de nouvelles emprises, surtout dans des zones urbaines ou des zones agricoles aménagées.

D. Questions et préoccupations

1. Question : Le régime actuellement établi pour l'approbation des projets de chemin de fer présenterait-il pour le projet de train rapide des obstacles qui nécessiteraient des changements législatifs?

Conclusion : L'actuelle *Loi sur les chemins de fer* pose les assises d'un régime adéquat.

Il y a des processus prévus par la *Loi sur les chemins de fer* pour la planification, l'approbation et la construction des nouveaux chemins de fer de compétence fédérale, mais, en fait, il s'agit d'une vieille loi fédérale qui ne présente aucune lacune ni aucun défaut susceptible d'entraver de façon importante la planification, l'élaboration ou la construction d'une entreprise de train rapide utilisant de nouvelles emprises ou, dans une certaine mesure, les emprises déjà en place.

Les pouvoirs d'expropriation conférés par la *Loi sur les chemins de fer* permettraient d'acquérir les terrains et autres biens nécessaires à la construction et à l'exploitation d'un corridor ferroviaire à haute vitesse. Ils permettraient même l'acquisition forcée des propriétés privées (y compris celles des chemins de fer existants) et des emprises provinciales et municipales déjà en place, dans les cas où aucune des solutions négociées ne s'avérerait praticable. Les pouvoirs d'expropriation prévus par la *Loi sur les chemins de fer fédérale* suffisent pour assurer l'établissement et la construction d'un réseau de train rapide autonome.

La *Loi sur les chemins de fer*, bien que conçue pour les entreprises privées à capital-actions, pourrait aussi bien s'appliquer à des entreprises mixtes publiques-privées ou à des entreprises de l'État.

Cependant, le processus d'approbation prévu par cette loi suppose la création d'une entreprise unique qui intégrerait la plateforme et le transport. Il est peu probable qu'une entreprise de construction de la plateforme puisse à elle seule obtenir un certificat d'utilité publique (condition préalable si aucune loi spéciale n'est adoptée) et prendre les terrains qu'il lui faut, avant que l'ONT ait examiné le plan de transport de l'exploitant et sa demande de certificat d'utilité publique.

Même si le projet de train rapide était confié à deux nouvelles entreprises distinctes, l'ONT ferait probablement un examen conjoint des demandes de certificat d'utilité publique. Par ailleurs, s'il fallait ajouter des terrains aux chemins de fer déjà en place, l'ONT voudrait sans doute traiter l'expropriation et la viabilité du nouveau service en une seule et unique instance. Il pourrait toutefois être enjoint par le Cabinet de procéder autrement.

Somme toute, s'il était décidé d'adopter un régime de construction et d'approbation différent de celui établi par la *Loi sur les chemins de fer*, il faudrait appuyer cette décision sur des raisons de principes et non sur des motifs législatifs.

2. Question : Existe-t-il d'autres régimes législatifs qui seraient préférables à celui de la *Loi sur les chemins de fer*?

Conclusion : Les processus prévus par la *Loi sur les chemins de fer* pour l'approbation des nouvelles lignes ferroviaires et l'expropriation des terrains offrent des avantages qu'on ne retrouve pas ailleurs, même s'ils supposent parfois un long examen par l'ONT.

Il convient de comparer ici le régime d'acquisition des terrains de la *Loi sur les chemins de fer* à celui de la *Loi sur l'expropriation* pour en évaluer l'efficacité et l'acceptabilité politique. (La loi spéciale sur le CN applique par renvoi la *Loi sur l'expropriation*.) Les pouvoirs d'expropriation conférés par la *Loi sur les chemins de fer* fédérale sont exercés dans le contexte d'un processus global de délivrance de licences chapeauté par l'Office national des transports. Celui-ci reçoit les demandes de licence (c.-à-d. les demandes de certificat d'utilité publique), les demandes d'expropriation, ainsi que les plans détaillés des chemins de fer proposés illustrant les terrains requis et les travaux techniques rattachés aux projets. C'est donc dire que les décisions concernant l'expropriation des terrains et l'incidence environnementale des projets pourraient être intégrées au processus d'un organisme de réglementation indépendant qui, depuis toujours, préfère trancher ses gros dossiers par audience publique. L'ONT offre, en effet, un service de guichet unique pour toutes les approbations obligatoires.

Par ailleurs, l'ONT permettrait de tenir compte des politiques municipales sur l'utilisation des terres, politiques qui ne peuvent être appliquées dans le contexte d'une entreprise fédérale de train rapide.

Enfin, l'indépendance de l'ONT vis-à-vis du Cabinet fédéral apaiserait sans doute les craintes des provinces qui, lorsque viendra le moment d'harmoniser les politiques fédérales et provinciales, pourraient redouter une trop grande influence du gouvernement fédéral ou la manifestation de conflits d'intérêts.

La *Loi sur l'expropriation* pourrait elle aussi servir à l'acquisition des terrains nécessaires au projet de train rapide. Elle a d'ailleurs été adoptée par renvoi dans des lois spéciales pour permettre l'acquisition des terrains nécessaires à la construction de grands ouvrages, par exemple la Voie maritime du Saint-Laurent et aussi l'acquisition de terrains pour les parcs nationaux.

La principale différence avec la *Loi sur les chemins de fer*, c'est que la décision d'exproprier est prise par le ministre, indépendamment de toute autre décision concernant la viabilité du projet de chemin de fer et de ses répercussions sur l'environnement.

Si le processus d'approbation de la *Loi sur les chemins de fer* était retenu pour le projet de train rapide, il est fort probable que les choses se dérouleraient un peu comme les grands projets de pipeline soumis à l'approbation de l'Office national de l'énergie ou de son homologue américain, la *Federal Energy Resources Commission*. Si un processus de ce genre risque d'entraîner des retards et des frais, il peut néanmoins s'avérer plus intéressant sur le plan politique étant donné son caractère public. Comme le décisionnaire n'entretient pour ainsi dire aucun lien de dépendance avec le gouvernement, ses décisions peuvent paraître plus légitimes. Cette indépendance peut d'ailleurs devenir un facteur important. En effet, certains pourraient y voir un conflit d'intérêts si les gouvernements injectent des fonds considérables dans la construction du chemin de fer et qu'ils décident en même temps de l'emplacement des installations, en utilisant la minimisation des coûts comme critère fondamental. Il faut rappeler,

par ailleurs, que le Cabinet peut limiter les pouvoirs décisionnels de l'ONT ou encore modifier ou révoquer ses décisions.

Pour construire un corridor ferroviaire à haute vitesse d'ici l'an 2000, il faudrait peut-être exproprier des terrains très demandés ou des terrains situés dans des secteurs beaucoup plus bâtis qu'à l'époque des premiers chemins de fer canadiens. Les aspects environnementaux prendraient alors beaucoup plus d'importance que par le passé. Encore une fois, le modèle d'approbation adopté par l'Office national de l'énergie pourrait s'avérer un moyen intéressant d'intégrer environnement, acquisition des terres et viabilité économique dans un seul et même processus interne, au lieu d'établir des procédures multiples en vertu de lois existantes ou nouvelles. Il suffirait d'entreprendre cet exercice d'intégration dès que les gouvernements auraient donné leur accord de principe au projet, soit par l'injection de fonds de développement, l'approbation d'une politique d'orientation ou encore l'adoption d'une loi spéciale établissant le cadre financier général du projet (comme aux É.-U.).

La nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sera fort probablement en vigueur avant la mise en place éventuelle d'un service ferroviaire à haute vitesse dans le Corridor. Le projet de train rapide, peu importe sa structure financière, pourrait alors devoir subir l'évaluation environnementale prescrite par cette loi fédérale.

Il se peut, cependant, que la Commission des évaluations environnementales créée par cette nouvelle loi délègue à l'Office national des transports son pouvoir d'effectuer des évaluations environnementales. D'ailleurs, en vertu des lignes directrices actuellement en vigueur, le pouvoir de faire l'évaluation environnementale des grands projets de pipeline a été délégué à l'Office national de l'énergie.

3. Question : La loi actuelle causerait-elle des problèmes quant aux rapports avec les propriétaires de terrains adjacents et les gouvernements provinciaux?

Conclusion : La *Loi sur les chemins de fer* prévoit un régime adéquat pour régler les différends concernant les passages à niveau et les passages de ferme.

Le train rapide exige par nature un corridor des plus sûrs. Il est donc essentiel de prévoir des normes techniques spéciales pour les passages à niveau et les passages de ferme. Or, les lois fédérales et provinciales actuelles permettent déjà aux propriétaires de voies publiques de prendre des arrangements particuliers avec les propriétaires de terrains adjacents et le propriétaire de l'emprise ferroviaire.

La véritable question ici en est une d'argent. Les gouvernements fédéral et provinciaux participeraient probablement à la construction de la plateforme, que ce soit par un apport financier ou autrement. Cela dit, les questions concernant la construction et le financement des passages à niveau seraient pour la plupart sans doute réglées par négociations intergouvernementales, peut-être avec l'intervention d'un arbitre désigné par l'ONT en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*. Il reviendrait aux gouvernements participants de décider si ces négociations doivent être publiques ou non. Il est peut-être bon de rappeler, à cet égard, que le

processus de délivrance du certificat d'utilité publique de l'ONT, lui, ferait probablement appel à une assez grande participation du public.

4. Question : Les lois actuelles dont découlent les normes de sécurité et d'exploitation ferroviaires conviendraient-elles aux technologies de train rapide?

Conclusion : Les lois fédérales et provinciales actuelles sont adéquates, mais il faudrait sans doute de nouvelles normes réglementaires.

Est-ce que les lois et règlements actuels du gouvernement fédéral nuiraient de façon importante à l'exploitation efficace d'un service de train rapide? Comme dans le cas de l'établissement et de la construction, tout indique que les lois fédérales sur les chemins de fer favoriseraient l'exploitation sûre d'un réseau ferroviaire à haute vitesse. Par contre, il faudrait sans aucun doute élaborer de nouvelles normes réglementaires adaptées à cette nouvelle technologie. Or, le processus de modification des règlements fédéraux sur la sécurité ferroviaire est assez souple pour que ces normes spéciales soient établies en temps opportun.

5. Question : Les prix de transport par train rapide pourraient-ils être réglementés de manière à défavoriser la rentabilité?

Conclusion : Il est très peu probable qu'une limite de profit soit imposée par une réglementation des prix de transport par train rapide, eu égard au cadre législatif actuel.

Comme il a déjà été mentionné dans l'analyse des dispositions législatives, l'article 290 de la *Loi sur les chemins de fer* habilite l'ONT à baisser les prix de transport ferroviaire qui «portent préjudice à l'intérêt public» et, notamment, à la disponibilité des services voyageurs. Toutefois, cette disposition permet seulement de rejeter des tarifs individuels; elle n'assure nullement le contrôle général des profits et recettes.

Comme la concurrence d'autres modes de transport (voiture, autocar, avion) serait sûrement très forte dans le Corridor, il est très peu probable qu'on demande à l'ONT d'intervenir pour baisser les prix de transport par train rapide.

6. Question : Les mesures de contrôle réglementaires dissuaderaient-elles beaucoup les expéditeurs à utiliser le train rapide pour le transport de leurs marchandises?

Conclusion : Les dispositions législatives actuelles ne défavoriseraient pas le transport des marchandises par train rapide.

Les dispositions de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* concernant les prix compensatoires fixent un prix plancher pour le transport ferroviaire des marchandises. Ces dispositions ont été critiquées dans le récent rapport de la Commission d'examen de la loi sur les transports nationaux, ce qui laisse supposer qu'elles pourraient disparaître au prochain examen de la loi. Si toutefois elles demeurent, elles ne devraient pas nuire énormément au

transport des marchandises. Lorsque l'Office reçoit une plainte au sujet d'un prix jugé non compensatoire (c.-à-d. trop bas), il n'intervient que s'il conclut que ce prix réduit notablement la concurrence. Or, il est très peu probable que l'Office en arrive à cette conclusion, vu le faible volume de marchandises qui serait acheminé dans un corridor desservi essentiellement par camion. Il y aurait peu de chances aussi que les prix de transport ferroviaire dans le Corridor de train rapide soient jugés trop élevés, et ainsi «préjudiciables à l'intérêt public», puisque les expéditeurs pourraient recourir aux services concurrentiels de l'industrie du camionnage où l'intégration au marché se fait assez facilement.

7. Question : Les pouvoirs d'expropriation conférés par la *Loi sur les chemins de fer* ou la *Loi sur l'expropriation* seraient-ils limités par les revendications territoriales des Autochtones?

Conclusion : Il faudrait faire très attention aux terres autochtones reconnues et aux revendications territoriales éventuelles dans le corridor proposé. Les pouvoirs d'expropriation du fédéral pourraient ne pas s'appliquer sur ces terres.

Comme il a été dit précédemment, le gouverneur en conseil (c.-à-d. le Cabinet fédéral) doit approuver tout projet d'expropriation qui concerne des terres faisant partie d'une réserve indienne ou des terres visées par une revendication territoriale reconnue par la loi.

Ces dispositions sur l'expropriation sont en outre assujetties à la *Loi sur les Indiens* et aux amendements constitutionnels relatifs aux droits des Autochtones apportés en 1982 et 1983.

L'article 18 de la *Loi sur les Indiens* dispose que les pouvoirs du gouverneur en conseil à l'égard des réserves indiennes sont assujettis aux traités ou cessions applicables.

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, modifiée par la *Proclamation modifiant la Constitution (1983)*, protège les droits ancestraux et les droits issus de traités, ces derniers étant définis comme incluant les accords sur les revendications territoriales. Selon les circonstances, la cour peut conclure qu'un titre historique autochtone valide est un droit ancestral bénéficiant de la protection constitutionnelle. Aussi les droits ancestraux ne sont-ils pas nécessairement abolis par des dispositions législatives fédérales telles que celles qui confèrent les pouvoirs d'expropriation des terres à l'étude.

Dans une affaire récente concernant des droits de pêche (*R. c. Sparrow*, 1990), la Cour suprême du Canada a jugé que toute atteinte à des droits ancestraux ne pourrait se justifier qu'en présence d'un objectif «réel et impérieux», le critère d'intérêt public étant trop ambigu. Elle a également déclaré que l'atteinte doit être compatible avec la «relation spéciale de fiduciaire» entre la Couronne et les peuples autochtones. Il est intéressant de noter que la Cour donne à titre d'exemple de cette relation particulière une «compensation juste» en cas d'expropriation. Cette affirmation laisse entendre que l'expropriation des terres ancestrales n'est pas nécessairement impossible.

8. Question : Quels moyens existe-t-il pour assurer un contrôle réglementaire de l'entreprise de train rapide, si pareil contrôle est considéré approprié?

Conclusion : Diverses mesures sont prévues par la loi actuelle pour toutes les options de propriété, sauf celle où l'entreprise serait exploitée par un chemin de fer privé existant. Il n'est pas sûr, cependant, qu'un contrôle spécial serait nécessaire en pareille circonstance.

Dans le cas d'un nouveau chemin de fer nécessitant un certificat d'utilité publique, il suffirait que l'ONT use de créativité dans l'exercice de ses pouvoirs d'accorder des approbations provisoires, d'imposer des conditions et de réviser ses propres décisions. Le cadre législatif actuel pourrait ainsi permettre le renouvellement périodique de la concession (mesure couramment utilisée en Grande-Bretagne pour les services publics privatisés et, aussi, pour la réglementation fédérale de la radiodiffusion). Il pourrait également servir à la réglementation proactive des prix ou encore à la protection des consommateurs par l'imposition de normes de service (par exemple, pour l'accessibilité des personnes handicapées).

Aucun contrôle réglementaire ne pourrait s'exercer si le certificat d'utilité publique de l'ONT n'est pas requis, par exemple si les lignes ferroviaires font partie d'un chemin de fer fédéral existant. Cependant, il pourrait quand même s'exercer dans le cas du CN, ou de tout autre mandataire de l'État, d'une part par la transmission de directives du Cabinet au conseil d'administration de l'entreprise et, d'autre part, par l'examen du plan d'entreprise.

Dans le cas du CP, aucune mesure nouvelle ne serait requise pour contrôler la sécurité. Par contre, il faudrait prévoir des nouvelles mesures, soit dans une loi soit dans une entente (p. ex., une entente de financement ou une convention des actionnaires) pour assurer un contrôle public réglementaire du rendement de l'entreprise (développement du produit, prix, qualité du service, relations avec les consommateurs). Le processus d'examen des tarifs prévu par l'article 290 de la *Loi sur les chemins de fer* porte uniquement sur l'établissement des prix; il ne fournit pas de cadre adéquat pour l'examen général des activités d'exploitation d'une entreprise.

Serait-il toutefois nécessaire d'assurer un contrôle spécial? Il ne faut pas oublier que l'entreprise de train rapide s'intégrerait dans le marché bien établi et fortement concurrentiel qu'est celui des services de transport. Elle concurrencerait directement l'avion, l'automobile et l'autocar, modes aucunement exposés à un contrôle spécial.

Par ailleurs, il ne serait pas nécessaire de contrôler les services publics si le fournisseur ne domine pas le marché et que la perspective de mesures de contrôle spéciales risque fortement d'éloigner les investisseurs. À la rigueur, on pourrait envisager d'inclure des normes de rendement dans les ententes de subvention ou de financement conclues avec les gouvernements. Il faudrait cependant rédiger ces normes de façon à éviter que les gouvernements ne participent directement aux décisions de gestion. Cette précaution devient d'autant plus importante si l'entreprise appartient à la fois aux gouvernements et à des investisseurs privés. Il faudrait effectivement à tout prix éviter que les droits de propriété et de gestion des gouvernements excèdent ceux des investisseurs privés. Si jamais une telle disparité existait, il faudrait idéalement qu'elle ait été négociée entre investisseurs, et non imposée par l'État.

Il est vrai que, dans certains dossiers récents de privatisation, le gouvernement s'est vu conférer le droit de bloquer des décisions de gestion importantes. Cependant, les entreprises concernées différaient considérablement de l'entreprise de train rapide à plusieurs égards. Il s'agissait effectivement pour la plupart de services publics monopolistiques; le droit de blocage de l'État avait été invoqué en partie pour remplacer la réglementation directe. Dans certains cas, on a proposé le concept du droit de blocage pour protéger les actionnaires minoritaires pendant la transition de propriété publique à propriété privée. Plus important encore, ce concept a été appliqué à des entreprises établies à faible risque. Or, l'entreprise de train rapide, elle, serait risquée, sans compter qu'elle n'est pas du tout établie et qu'elle s'intégrerait en plus dans un marché fortement concurrentiel.

9. Question : Est-il nécessaire d'adopter une loi spéciale sur le train rapide?

Conclusion : Il ne serait pas nécessaire d'adopter une loi spéciale, mais il serait peut-être désirable de le faire pour des raisons de principes.

Les lois fédérales actuelles ne nuiraient pas au développement ou à l'exploitation d'une entreprise de train rapide au point de rendre nécessaire l'adoption d'une loi dérogatoire spéciale. En fait, le processus d'approbation prévu par la *Loi sur les chemins de fer* et les pouvoirs de direction et d'appel conférés au Cabinet par la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, considérés ensemble, rendent fort intéressante l'option où l'examen de projets serait confié à l'ONT (dans la mesure où des approbations seraient requises). L'environnement, l'expropriation et la viabilité économique seraient tous étudiés en détail.

D'un autre côté, l'adoption d'une loi spéciale pourrait dans un certain sens servir à des fins de principes. Premièrement, elle cristalliserait le financement public de manière plus transparente vis-à-vis du public que les ententes de financement privées.

Deuxièmement, la loi spéciale pourrait prévoir une structure de codification des ententes intergouvernementales et environnementales. S'il est probable que le projet relèverait exclusivement du gouvernement fédéral, il reste que, sur le plan politique, les ententes intergouvernementales pourraient représenter la meilleure façon de traiter les questions d'environnement et le financement provincial. Ces ententes pourraient servir de fondement à une politique d'orientation exécutoire de l'ONT ou encore constituer une condition de l'accord de financement. Par contre, si les questions sont de nature suffisamment délicates, la codification des principes ou des normes dans une loi fédérale pourrait devenir une mesure politique nécessaire.

Troisièmement, les investisseurs pourraient exiger qu'une codification législative vienne uniformiser les règles du jeu pour l'octroi des subventions et l'établissement des prix de biens publics. À défaut d'une loi d'application intermodale, une solution serait d'élaborer pour l'entreprise de train rapide des mesures de financement législatives alignées sur celles d'autres modes de transport. Ainsi, les investisseurs du train rapide auraient une assez grande certitude que leurs investissements, surtout pendant les premières années d'exploitation à risque élevé, ne seraient pas sapés par des politiques gouvernementales imprévues élaborées en faveur des concurrents.

10. Question : Le contexte législatif et politique actuel du transport intermodal nuirait-il beaucoup au développement ou à l'exploitation d'une entreprise de train rapide dans le Corridor?

Conclusion : Oui. Il faudrait absolument coordonner la politique de transport intermodal et l'appui gouvernemental avant d'entreprendre sérieusement d'intéresser les investisseurs privés au projet de train rapide.

Les lois actuelles sur les chemins de fer ne nuiraient pour ainsi dire pas au développement ni à l'exploitation d'une entreprise de train rapide. Ce n'est pas le cas, cependant, des politiques fédérales et provinciales sur le transport intermodal.

Il y a à ce sujet deux facteurs importants à prendre en considération. D'abord, les investisseurs privés courraient de grands risques économiques et financiers en participant à ce projet, car ils s'aventureraient dans un marché établi fortement compétitif et auraient à déboursier des coûts initiaux importants. Ensuite, les critères fondamentaux servant à influencer la demande de transport sur le marché urbanisé Windsor-Québec (avion, automobile, autocar, train rapide) sont, dans une très large mesure, assujettis aux politiques fédérales et provinciales sur l'approvisionnement en biens publics, la fiscalité et la réglementation. Par conséquent, pour maximiser l'intérêt des investisseurs du secteur privé et la viabilité économique de ce projet, il serait très important de créer pour le transport intermodal un régime législatif et politique cohérent, systématique et prévisible.

La province d'Ontario a récemment annoncé son intention de transférer certains services de transport routier interurbain à une entreprise publique qui aurait un bilan séparé de celui du gouvernement et, tôt ou tard, sa propre dette à long terme. De son côté, le gouvernement fédéral continuera probablement à céder ses aéroports à des administrations aéroportuaires locales. Partout en Amérique du Nord, la tendance consiste de plus en plus à imposer des frais pour l'utilisation des routes interurbaines et à fixer pour l'accès aux aéroports des frais basés sur les périodes de pointe ou sur les coûts marginaux. Ces mêmes structures de prix pourraient s'appliquer à l'utilisation de l'espace aérien dans les environs des aéroports ou de toute autre propriété commune nécessaire à l'exploitation des services de transport. Enfin, on envisage la possibilité de financer l'entretien des routes par une taxe sur le carburant et des droits de permis établis en fonction des critères suivants : a) la mesure dans laquelle les différents types de véhicules utilisent l'infrastructure routière et contribuent à la demande d'entretien et d'installations, et b) les facteurs de consommation externes (p. ex., les répercussions environnementales et les dangers publics).

Voilà donc que des volets d'entreprises de transport qui, jusqu'ici, avaient toujours été considérés comme de purs biens publics ou du moins comme la responsabilité première du gouvernement, font aujourd'hui l'objet d'une différenciation de prix et, conséquemment, d'une privatisation. Tout indique d'ailleurs que cette tendance à la privatisation pourrait se traduire par une ligne de conduite importante dans le secteur nord-américain du transport interurbain d'ici la fin du siècle. Judicieusement abordée, cette ligne de conduite pourrait servir de tremplin à un tout nouveau régime législatif où l'action gouvernementale favoriserait la parité intermodale. Si les différents modes de transport continuent d'entreprendre des initiatives isolées chacun de leur

côté, il y a gros à parier qu'aux yeux des investisseurs privés susceptibles de s'intéresser à des entreprises de transport à risque élevé, le régime de fin de siècle sera encore plus confus et imprévisible qu'il ne l'est présentement.

Que l'entreprise de train rapide soit exploitée par une seule entité ou par deux entités distinctes (une pour la plateforme et l'autre pour le transport), elle ne saurait sans doute attirer le plus grand nombre possible d'investisseurs privés en l'absence d'une structure politique et législative bien établie en matière de transport intermodal. Ce n'est que grâce à une pareille structure que l'inévitable apport important du contribuable sera à peu près le même d'un mode à l'autre (soit au niveau des installations ou des services).

Il faudra également, dans la mesure du possible, que l'apport du contribuable et le fardeau réglementaire et financier du gouvernement (1) puissent être raisonnablement prévus; (2) soient comparables à ce que sera exposée l'entreprise de train rapide; et (3) n'empêcheront pas l'entreprise de train rapide de concurrencer sur des marchés où elle est efficace. Il serait important aussi d'instituer un cadre général intermodal (au moins les principes, puisque la loi prendrait du temps) qui permettrait de traiter de façon plus rationnelle les observations susceptibles d'être soumises par l'industrie et les consommateurs, pour ou contre le projet de train rapide, si jamais il était sérieusement question de mettre celui-ci en branle.

Si le gouvernement devait financer ou subventionner l'entreprise de train rapide en l'absence d'un cadre de ce genre, il serait beaucoup plus difficile pour lui de prévoir ou de contrôler son niveau de financement. S'il décidait malgré tout d'imposer de nouveaux contrôles de financement à l'entreprise de train rapide, une fois celle-ci en pleine exploitation, il risquerait de se faire poser beaucoup plus de questions au sujet de la légitimité de cette décision et de son incidence sur la concurrence, surtout de la part des investisseurs.

De nombreuses options pourraient être envisagées pour un régime de transport intermodal :

1. Créer un programme fédéral-provincial pour l'infrastructure des transports et conclure des ententes de planification et de financement.
2. Retirer des comptes consolidés des gouvernements les états financiers applicables aux programmes d'infrastructure des transports.
3. Puiser uniquement dans des fonds renouvelables créés à partir de services tarifés pour financer les programmes d'infrastructure des transports.
4. Exiger une consolidation de la dette privée pour l'infrastructure des transports fournie par l'État, en imposant peut-être des limites expresses aux garanties générales du gouvernement.
5. Transférer la responsabilité des ministères à des sociétés d'État.

6. Créer un organisme fédéral-provincial-municipal qui aurait pour mandat non seulement de conseiller les ministres sur les investissements dans le transport multimodal et l'établissement des prix, mais aussi de rendre publiques ses analyses et ses recommandations.
7. Prévoir dans une loi des normes d'application multimodale sur le financement par l'utilisateur ou par l'utilisateur et le contribuable, en permettant aux fournisseurs du secteur privé et aux usagers de porter appel auprès d'un organisme indépendant (Nota : il faudrait des lois complémentaires aux niveaux fédéral et provincial).
8. Modifier la *Loi sur la concurrence* pour qu'elle s'applique aussi à l'infrastructure ou aux services de transport fournis sur une base **non commerciale** par les gouvernements et leurs mandataires, **par exemple comme biens publics non rationnés par des normes d'approvisionnement commercial et de tarification.**

IV

Pratiques de travail

Ce chapitre porte sur les lois du travail et les conventions collectives qui s'appliquent aux services ferroviaires voyageurs au Canada. Il y avait lieu de les examiner minutieusement pour savoir si elles entraîneraient des obstacles à l'exécution du projet de train rapide et, si oui, comment éliminer ces obstacles. Les pratiques de travail adoptées à l'étranger dans le secteur du train rapide ont également été étudiées, de même que les pratiques de travail proposées par le conseiller technique.

A. Cadre législatif

Le chapitre précédent concluait que la construction et l'exploitation du réseau de train rapide dans le Corridor seraient régies par le gouvernement fédéral. C'est donc dire que le *Code canadien du travail* et les lois et règlements s'y rattachant (p. ex., les normes de sécurité nationales) s'appliqueraient aux employés de l'entreprise de train rapide.

À noter, cependant, que les lois du travail provinciales pourraient s'appliquer dans des cas isolés, par exemple dans le cas de fournisseurs considérés comme **ne faisant pas** partie intégrante de l'entreprise de train rapide (p. ex., les traiteurs ou les responsables de l'entretien du matériel).

1. Code canadien du travail

Le *Code canadien du travail* (ci-après désigné le Code) se divise en trois grandes parties :

- ▶ Partie I - Relations du travail
- ▶ Partie II - Sécurité et santé au travail
- ▶ Partie III - Durée normale du travail, salaire, congés et jours fériés

La partie I du Code revêt une importance particulière pour les fins de cette étude, puisque c'est elle qui régit les négociations collectives entre l'employeur et les syndicats d'employés. Le Code sert en quelque sorte de cadre législatif qui permet aux employés de choisir un syndicat pour défendre leurs intérêts et définit les attributions du syndicat. Il décrit également le processus de négociation collective et celui du renouvellement des conventions collectives. Enfin, le Code précise toutes les étapes à suivre lorsque l'employeur met fin à une convention collective ou qu'un syndicat fait la grève.

La partie I du Code définit également les éléments suivants :

- ▶ la composition, les pouvoirs et les fonctions du Conseil canadien des relations du travail (CCRT);
- ▶ les droits et obligations du successeur;
- ▶ les pratiques que doit adopter l'employeur lorsqu'il apporte des changements technologiques.

Dans l'optique de cette étude sur l'instauration d'un train rapide dans le Corridor, les deux derniers éléments susmentionnés ont été retenus en particulier.

2. Droits du successeur

Le «droit de successeur» s'entend du droit qu'ont les employés de pouvoir continuer à être régis par une convention collective établie et représentés par le même agent de négociation (syndicat) lorsque que leur employeur **vend** à une tierce partie l'**entreprise** dont ils font partie. Cette définition renferme deux termes clés : **vente** et **entreprise**. C'est dire qu'aucun droit de successeur ne pourrait être invoqué si une nouvelle entreprise était créée pour la conception et l'exploitation d'un réseau de train rapide dans le Corridor, et qu'il ne serait pas du tout question d'une vente par une compagnie de chemin de fer existante assujettie à une convention collective établie.

Au fédéral, les droits de successeur sont traités aux articles 43 à 47 du Code. Par ailleurs, les lois fédérales et provinciales⁶ donnent toutes une définition assez vaste des termes «vente» et «entreprise», laissant ainsi aux tribunaux (p. ex., le CCRT, la Commission des relations de travail de l'Ontario, le Tribunal du travail du Québec) le pouvoir de déterminer si des droits de successeur s'appliquent dans un cas donné. En règle générale, le principal facteur à considérer pour déterminer si une entreprise a été vendue est la continuité dans la nature du travail exécuté. Des droits de successeur peuvent aussi s'appliquer dans le cas de la vente d'une partie d'entreprise.

Sous le régime fédéral, les droits de successeur peuvent être invoqués uniquement si l'entreprise est régie par les lois fédérales avant et après la vente. Par ailleurs, aucun droit de successeur ne peut être invoqué dans le cas d'une sous-traitance, d'une perte de services au profit d'un compétiteur ou d'une dissolution d'entreprise. Cependant, selon les lois du travail de l'Ontario, les droits de successeur s'appliquent lorsqu'un employeur commence à fournir, sur les mêmes lieux, des services essentiellement similaires à ceux de l'employeur précédent.

⁶ *Loi sur les relations de travail (Ontario); Code du travail (Québec).*

3. Changement technologique au travail

Aux termes de l'article 51 du Code, l'employeur est réputé avoir apporté un changement technologique à son entreprise lorsqu'il adopte un équipement différent de celui qu'il utilisait avant.

Si l'employeur désire apporter un changement technologique de nature à influencer sur l'emploi d'un nombre appréciable d'employés, il doit en aviser l'agent négociateur suffisamment à l'avance. L'agent négociateur a alors trente jours pour demander au CCRT d'ordonner que les parties entament des négociations pour réviser la convention collective en vigueur de façon à aider les employés touchés par le changement technologique proposé. Le CCRT donne cette directive s'il est convaincu que le changement touchera effectivement un nombre important d'employés. Il est interdit à l'employeur d'apporter le changement technologique avant que le CCRT ne se soit penché sur la demande de l'agent négociateur.

Fait à noter cependant, toutes les conventions collectives en vigueur dans l'industrie ferroviaire sont exemptées de l'application de ces dispositions du Code, car elles renferment déjà des dispositions similaires qui ont préséance sur celles du Code.

4. Employés et entrepreneurs indépendants

Le Code ne définit pas clairement le terme «employé» et il ne fait aucune mention de l'«entrepreneur indépendant». L'interprétation de ces termes est laissée à la discrétion des tribunaux. Il semble que le «critère du contrôle économique» soit la dernière norme adoptée par le pouvoir judiciaire et par le CCRT.

En règle générale, ce critère permet de distinguer clairement l'employé contractuel de l'entrepreneur indépendant contractuel. Il permet notamment de déterminer la mesure dans laquelle l'activité de l'entrepreneur indépendant est séparée de l'entreprise à laquelle il a accepté de fournir ses services.

5. Sommaire

Le *Code canadien du travail* s'appliquerait en toutes circonstances ou presque à la construction et à l'exploitation d'un réseau de train rapide dans le Corridor.

Le Code régit le processus de négociation collective, les droits de successeur et les changements technologiques en milieu de travail. Pour éviter que des droits de successeur ne soient invoqués sous le régime fédéral, il faudrait créer pour le train rapide une toute nouvelle entreprise complètement séparée des compagnies de chemin de fer fédérales actuelles. Si une compagnie de chemin de fer fédérale vendait une simple partie de ses services à l'entreprise de train rapide, les dispositions du Code sur les droits de successeur pourraient être invoquées. Quoi qu'il en soit, les syndicats essaieraient sûrement de protéger leurs membres et de conserver leur influence, peu importe la façon dont l'entreprise de train rapide serait établie.

B. Représentation syndicale

À l'heure actuelle, deux transporteurs de marchandises (CN et CP) et un transporteur de voyageurs (VIA Rail) exploitent leurs services dans le Corridor. Les paragraphes qui suivent donnent un aperçu de la représentation syndicale des employés de ces trois compagnies de chemin de fer.

1. Situation actuelle

Dix syndicats différents représentent aujourd'hui les employés du CN, du CP et de VIA. Ils sont décrits brièvement en annexe A.

a) Syndicats du personnel itinérant

La Fraternité des ingénieurs de locomotives (FIL) et les Travailleurs unis des transports (TUT) sont communément désignés comme syndicats du personnel itinérant. Les chefs de train, par exemple, sont membres des TUT. La FIL et les TUT négocient des conventions collectives avec le CN et le CP depuis plus d'un siècle. Récemment, ils ont fusionné leurs fonctions de négociation auprès des compagnies de chemin de fer en formant le Conseil canadien des syndicats opérationnels de chemins de fer.

b) Syndicats du personnel non itinérant

La Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers, le Syndicat international des transports - communications, la Fraternité des préposés à l'entretien des voies et la Fraternité des signaleurs de chemins de fer représentée par une division de la Fraternité internationale des ouvriers en électricité sont communément désignés comme syndicats du personnel non itinérant. Tous négocient des conventions collectives avec le CN et le CP depuis le début des années 1900. Un groupe d'employés anciennement représentés par le Syndicat international des transports - communications a formé, au début des années 80, les Contrôleurs de la circulation ferroviaire du Canada.

c) Syndicats des employés d'atelier

Jusqu'à tout récemment, les employés préposés à l'entretien de l'équipement et du matériel roulant étaient représentés par de nombreux syndicats : les Travailleurs canadiens de l'automobile, l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale, la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, l'Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie des États-Unis et du Canada, l'Association internationale des travailleurs du métal en feuille, la Fraternité internationale des chaudronniers et la Fraternité internationale des chauffeurs et huileurs. Depuis juin 1994, tous les employés d'atelier sont représentés par un seul syndicat, le Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport

et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA-Canada). (voir la section 3 ci-dessous)

Quant aux Associations des policiers du CN et du CP, le *Code canadien du travail* leur interdit de négocier des conventions collectives de concert avec d'autres syndicats de l'industrie ferroviaire. Elles négocient leurs propres conventions avec le CN et le CP depuis plus de 75 ans.

2. Représentation syndicale à VIA Rail

Depuis la création de VIA Rail en 1978, des employés syndiqués du CN et du CP ont été graduellement transférés à cette compagnie de transport de voyageurs. En règle générale, ces employés ont continué d'être représentés par les syndicats qui les représentaient lorsqu'ils étaient au CN ou au CP. Dans tous les cas, les conventions collectives du CN ou du CP sont devenues les conventions de VIA. Il existe présentement neuf conventions collectives différentes que VIA a négociées avec les syndicats suivants : la FIL, les TUT, la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers (ententes distinctes pour les employés itinérants et les employés non itinérants), la Fraternité des préposés à l'entretien des voies et quatre syndicats d'employés d'atelier maintenant représentés par TCA-Canada⁷ (les Travailleurs canadiens de l'automobile, l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale, la Fraternité internationale des ouvriers en électricité et l'Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie des États-Unis et du Canada). Les conventions collectives, d'une durée de deux ans, ont toutes expiré le 31 décembre 1993.

3. Changements récents

Le CN et le CP ont commencé à réduire leur effectif pendant les années 50, par suite de l'avènement de nouvelles technologies (p. ex., les locomotives diesel). Aujourd'hui, les compressions se poursuivent, mais cette fois en raison de la forte concurrence de l'industrie du camionnage.

Au début des années 50, le CN comptait plus de 120 000 employés, 80 p. 100 desquels étaient représentés par quelque seize syndicats différents. Aujourd'hui, alors que son effectif se chiffre à moins de 38 000 employés, le CN doit encore jongler avec quatorze conventions collectives (en attendant qu'une nouvelle convention globale soit négociée avec TCA-Canada). Quant au CP, il doit composer avec quinze conventions, même si son effectif est encore moins nombreux que celui du CN. Comme chaque syndicat a négocié sa propre convention collective avec les compagnies de chemin de fer, celles-ci pourraient fort bien devoir faire face à quatorze ou quinze différentes séries de négociations à la fois.

⁷ Aucune convention collective globale pour les employés d'atelier n'a encore été négociée avec TCA-Canada.

Conscients de l'envergure du problème, le CN et le CP ont demandé au Conseil canadien des relations du travail (CCRT) en 1990 de réviser les ordonnances d'accréditation applicables aux syndicats du personnel itinérant et des employés d'atelier. VIA Rail a elle aussi présenté des demandes similaires en 1987 (syndicats des employés d'atelier) et en 1991 (syndicats du personnel itinérant).

Ces demandes d'examen ont été présentées en application de l'article 18 de la partie I du *Code canadien du travail* qui est rédigé comme suit :

18. *Le Conseil peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances et réinstruire une demande avant de rendre une ordonnance à son sujet.*

Suivant les dispositions du Code, le CCRT a mené des enquêtes et tenu des auditions pendant deux ans dans l'affaire des employés d'atelier. À l'été 1992, dans deux décisions distinctes, il ordonnait qu'un seul syndicat représente les employés d'atelier du CN (au lieu de six) et ceux du CP (au lieu de sept). Le CCRT a rendu une décision similaire pour les employés de VIA en octobre 1992.

Après plusieurs retards judiciaires, le CCRT a décidé, en juin 1994, que TCA-Canada serait l'unique représentant des employés d'atelier. En août 1993, il a désigné le Conseil canadien des syndicats du personnel itinérant comme représentant officiel de la FIL et des TUT pour des fins de négociation collective.

Malgré ces regroupements récents, il faudra du temps pour changer les règles et les pratiques de travail. La FIL et les TUT demeurent toujours des syndicats distincts, n'étant représentés par le Conseil canadien des syndicats du personnel itinérant que pour des fins de négociation collective. Par ailleurs, les transporteurs devront négocier une nouvelle convention collective avec TCA-Canada, maintenant l'unique représentant des employés d'atelier, pour remplacer toutes les conventions existantes. Le processus sera long, et rien ne garantit qu'il viendra changer de façon notable les règles et pratiques de travail actuelles.

4. Conclusion

La rationalisation des syndicats au sein de l'industrie ferroviaire canadienne est bel et bien amorcée, notamment dans le secteur des employés d'atelier. Cet exercice devrait assouplir les pratiques de répartition des tâches, en plus d'accroître la productivité dans le secteur de l'entretien du matériel. Bref, la représentation syndicale dans l'industrie ferroviaire canadienne ne devrait pas constituer un obstacle au projet de train rapide lorsque celui-ci serait éventuellement mis à exécution au début des années 2000.

C. Conventions collectives des employés des chemins de fer canadiens

Cette partie porte sur les pratiques de travail et les régimes de rémunération applicables au personnel itinérant, aux employés d'atelier et au personnel non itinérant.

1. Personnel itinérant

Dans les conventions collectives de la FIL et des TUT, les clauses qui retiennent plus particulièrement l'attention sont celles qui touchent le régime de rémunération et la composition des équipes de train.

a) Régime de rémunération

Selon les conventions collectives actuelles, les employés itinérants sont rémunérés en fonction de la distance parcourue. On dit de ce régime qu'il est «à double option», puisque l'employé est payé d'après le nombre de milles parcourus ou le nombre d'heures travaillées, selon le plus élevé des deux. L'industrie ferroviaire nord-américaine maintient cette pratique de rémunération depuis le début des années 1900.

Le mécanicien de locomotive (FIL) affecté à des services voyageurs parcourt un minimum de 100 milles par jour, ce qui équivaut à 5 heures de travail (8 heures pour des services marchandises). Il touche un supplément de salaire s'il parcourt plus de 100 milles ou travaille pendant plus de 5 heures. Comme la convention collective prévoit un montant fixe par mille, il faut convertir les heures supplémentaires en milles (20 milles par heure pour les services voyageurs et 12,5 pour les services marchandises). Par exemple, si un parcours de 100 milles exige plus de 5 heures de travail, le mécanicien reçoit une prime pour les heures qui dépassent la journée de base de 100 milles ou 5 heures. Le même principe s'applique si le parcours dépasse la distance de base de 100 milles : le mécanicien est payé pour tous les milles parcourus en sus. Les choses se compliquent un peu lorsque le mécanicien dépasse à la fois le nombre de milles et le nombre d'heures prévus pour une journée normale. Quoi qu'il en soit, le mécanicien est payé pour l'excédent de milles parcourus ou d'heures travaillées, selon le plus élevé de ces montants calculés à partir du critère de conversion des 20 milles par heure. Le régime de rémunération garantit au mécanicien un minimum de 4 200 milles par période de 28 jours.

Dans le cas du chef de train ou de l'agent de train (TUT), la journée de travail de base est de 150 milles ou 7,5 heures. Les heures supplémentaires sont payées de la même façon que pour le mécanicien, selon un calcul de conversion d'heures en milles. Les conventions garantissent au chef de train un minimum de 4 800 milles par période de 28 jours.

L'actuel régime de rémunération peut s'avérer excessivement cher dans le secteur des services voyageurs, compte tenu en particulier du fait que les trains circulent de plus en plus vite. Par exemple, pour la liaison Toronto-Montréal (335 milles), un employé fait en moyenne quatre allers simples par semaine, pour un total de 25 à 30 heures. Le salaire moyen d'un mécanicien à VIA Rail s'élève à 60 000 \$ par année et celui d'un chef de train, à 55 000 \$. En plus, divers paiements arbitraires (p. ex., le temps en gare) viennent compliquer davantage le régime et

le rendre aussi encore plus coûteux; ils représenteraient plus de 25 p. 100 de la masse salariale des employés itinérants des chemins de fer.

Les dirigeants des transporteurs ferroviaires canadiens n'ont pas encore réussi à négocier un régime de rémunération plus simple et plus efficace pour leur personnel itinérant. Par contre, des modifications importantes sont présentement à l'étude dans le cadre des négociations sur de nouvelles conventions collectives entre les dirigeants des compagnies de chemin de fer et les syndicats des employés itinérants.

b) Composition des équipes de train

Depuis 1988, les équipes de train de VIA Rail se composent de quatre personnes : deux mécaniciens, un chef de train et son adjoint. (Nota : Un deuxième adjoint doit s'ajouter à l'équipe lorsque le train compte plus de sept voitures, sans compter les voitures-bar.) Avant, les équipes de VIA étaient formées de cinq membres.

VIA Rail cherche maintenant à ramener ses équipes de trains voyageurs à deux personnes (un mécanicien et un chef de train) d'ici 1995, lorsqu'il lui sera possible de le faire. Elle a déjà reçu de Transports Canada l'autorisation d'utiliser un seul mécanicien, et elle avait l'intention d'appliquer cette nouvelle pratique sur le tronçon Ottawa-Montréal. Cette proposition a été contestée par la FIL, mais un arbitre a tranché le différend en faveur de VIA. La FIL en a appelé de la décision de l'arbitre en faisant une demande de révision judiciaire à la Cour supérieure du Québec. La Cour a rejeté la demande du syndicat, mais celui-ci a à nouveau interjeté appel de cette décision. La FIL craint surtout les effets néfastes que la réduction des équipes aura sur les emplois, même si VIA s'est dit prête à négocier.

La suppression du poste de chef de train adjoint doit être abordée à la prochaine série de négociations avec les TUT.

2. Employés d'atelier

Le principal point de litige pour les syndicats des employés d'atelier est la souplesse des conditions de travail. Comme mentionné plus haut, les dirigeants prétendent que la multiplicité des unités de négociation nuit à la productivité parce qu'elle les restreint dans leur répartition des tâches. Le CCRT a accepté cet argument. Il a constaté que VIA a beaucoup moins besoin d'employés qui exercent uniquement leur métier d'atelier particulier, étant donné le type de réparations mineures effectuées aux ateliers et, aussi, le fait que VIA ne fabrique pas elle-même les grosses pièces (recours à la sous-traitance).

VIA Rail s'oriente progressivement vers des pratiques d'entretien de trains rapides (p. ex., l'entretien en rames intégrales et la maintenance préventive). Tout indique donc qu'au moment de l'instauration du train rapide dans le Corridor, les compagnies de

chemin de fer canadiennes devraient avoir assoupli les pratiques de répartition des tâches dans les ateliers et adopté aussi des méthodes efficaces pour l'entretien du matériel.

3. Personnel non itinérant

Les conventions collectives que la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers a négociées pour le personnel itinérant et le personnel non itinérant offrent actuellement toute la latitude voulue pour la répartition des tâches et les heures de travail. Le régime de rémunération est basé sur une semaine de travail moyenne de 40 heures. L'emploi à temps partiel est autorisé dans certaines conditions.

Les dirigeants de VIA Rail se disent satisfaits de ces conventions collectives et n'entrevoient aucun problème si les pratiques de travail actuelles étaient adoptées dans le contexte du train rapide.

Les compagnies de chemin de fer ne s'inquiètent pas trop non plus des conventions collectives de la Fraternité des préposés à l'entretien des voies, bien qu'elles entraînent de nombreuses classifications de postes au CN et au CP. Fait intéressant, le contrat de VIA contient seulement deux classifications («contremaître» et «ouvrier»); le CN et le CP pourraient fort bien lui emboîter le pas dans leurs prochaines conventions collectives.

4. Salaires

Les recherches démontrent généralement que les employés de chemin de fer sont bien rémunérés. La Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux a pour sa part déclaré que l'employé de chemin de fer était le mieux payé de toute de l'industrie des transports au Canada, son salaire moyen (exclusion faite des avantages sociaux) se chiffrait à 841 \$ par semaine au milieu de 1992. Dans le secteur du camionnage, le salaire moyen s'élevait alors à 565 \$ par semaine. La comparaison aux salaires des employés d'Amtrak (voir la section suivante) confirme cette conclusion.

Les coûts en main-d'oeuvre de l'industrie ferroviaire canadienne sont donc excessifs, d'autant plus que la productivité des employés de chemin de fer ne peut atteindre un niveau satisfaisant à cause de l'actuel régime de rémunération du personnel itinérant et du système de classification des postes des employés d'atelier. Cette situation sera rectifiée dans une certaine mesure si les modifications dont il a été question dans ce chapitre sont apportées aux nouvelles conventions collectives.

5. Conclusion

Les conventions collectives présentement en vigueur dans l'industrie ferroviaire canadienne nuisent sérieusement à l'instauration éventuelle d'un train rapide dans le Corridor. La principale pierre d'achoppement est le régime de rémunération du personnel itinérant, surtout du fait que les trains rapides circulent à des vitesses beaucoup plus élevées qu'avant.

Il est fort probable, cependant, que la plupart des obstacles causés par les conventions collectives actuelles seraient éliminés au moment de l'instauration éventuelle du train rapide au début du siècle prochain.

D. Pratiques de travail à l'étranger

Pour les besoins de cette étude, il a fallu examiner les pratiques de travail adoptées aux États-Unis et en France, aux fins de comparaison, dans le secteur du transport ferroviaire des voyageurs. Ces recherches ont permis de relever des faits intéressants, surtout en ce qui concerne l'actuel régime de rémunération d'Amtrak, régime qui sera adopté pour les services de train rapide dans le Corridor nord-est entre Washington et New York.

1. États-Unis (Amtrak)

La *National Railroad Passenger Corporation* (Amtrak) fournit tous les services ferroviaires pour le transport interurbain des voyageurs aux États-Unis. Elle a négocié avec la FIL et les TUT des conventions collectives qui prévoient un régime de rémunération horaire pour les services du corridor nord-est (1983) et les services autres que ceux du Corridor (1986). Les conventions les plus récentes qu'Amtrak a signées avec la FIL et les TUT expirent le 31 décembre 1994.

a) Régime de rémunération

Sous le régime de rémunération horaire d'Amtrak, l'employé itinérant est payé pour 40 heures/semaine au salaire établi pour son poste. Les heures de travail sont calculées depuis le moment où l'employé doit se présenter au travail jusqu'au moment où il est libéré du service. Le taux de salaire est systématiquement majoré de 50 p. 100 lorsque l'employé fait des heures supplémentaires, c'est-à-dire qu'il dépasse les huit heures d'une journée de travail normale.

Lorsque l'employé d'Amtrak est retenu à une gare de détachement, il est payé pour son temps de retenue après douze heures. Un paiement de retenue maximum de huit heures est autorisé par période de 24 heures. En revanche, l'employé de VIA Rail qui est retenu à une gare de détachement est payé pour le temps de retenue cinq heures après l'heure de départ annoncée de son parcours régulier (dans le cas du mécanicien.)

Pour une moyenne de 2 080 heures par année, le salaire annuel d'un employé itinérant d'Amtrak varie entre 32 000 \$ (US) dans le cas d'un chef de train adjoint et 45 000 \$ (US) dans le cas d'un mécanicien.

b) Composition des équipes de train

Dans son corridor nord-est, Amtrak utilise un mécanicien de locomotive. Ailleurs, il en utilise deux si le parcours dure plus de quatre heures.

Selon la convention collective des TUT, Amtrak doit engager au moins un chef de train et un chef adjoint. Un deuxième adjoint doit s'ajouter à l'équipe si le train contient de deux à six voitures, puis un troisième s'il en compte plus de sept.

2. France (SNCF)

En France, les équipes de train sont elles aussi rémunérées selon un taux horaire. Des règles particulières⁸ servent à déterminer combien d'heures une équipe peut travailler dans une journée⁹ d'après les facteurs suivants :

- le nombre de jours de travail consécutifs;
- si l'employé travaille pendant la totalité ou une partie du quart de nuit (c.-à-d. entre minuit et demi et 4 h 30);
- si le quart est fractionné (on autorise un intervalle d'au moins une heure, pourvu que la journée de travail ne compte pas plus de onze heures au total).

La journée de travail normale ne peut dépasser neuf heures (ou huit heures si l'employé travaille pendant la totalité ou une partie du quart de nuit).

La SNCF emploie les mêmes équipes dans ses trains conventionnels et ses trains rapides. Les équipes de train rapide ne semblent pas être payées de façon bien différente des équipes de train conventionnel.

Pour les services de train rapide, on retrouve un mécanicien de locomotive et un chef de train par rame (une locomotive et jusqu'à huit voitures). D'autres chefs de train peuvent s'ajouter à l'équipe si le nombre de voyageurs et le nombre d'arrêts le justifient.

3. Conclusion

L'examen des pratiques de travail adoptées dans le secteur du transport ferroviaire des voyageurs aux États-Unis et en France permet de constater surtout que, dans ces pays, les employés itinérants sont rémunérés selon un taux horaire, et non d'après la distance parcourue comme c'est le cas au Canada. Les équipes de train comptent à peu près le même nombre de membres qu'ici. VIA Rail aura très bientôt un seul mécanicien de locomotive à bord de ses trains, et ses exigences pour le déploiement des chefs de train sont même moins strictes que celles d'Amtrak.

⁸ SNCF, Règlement PS4A n° 1, «Réglementation du travail», 8 mai 1987.

⁹ Au Canada, les heures de repos (établies d'après les heures de travail) sont spécifiées dans un règlement appliqué par la Direction générale de la sécurité ferroviaire à Transports Canada (voir l'ordonnance R-40385 prise en 1987 par l'ancien Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports).

E. Pratiques de travail proposées pour les services de train rapide dans le Corridor

Le conseiller technique a étudié les pratiques de travail et les coûts de main-d'oeuvre dans le secteur ferroviaire, dans le but de déterminer quelles règles de travail pourraient convenir au réseau de train rapide dans le corridor Québec-Ontario. Cette section expose brièvement les principales conclusions tirées de cet examen¹⁰.

1. Personnel itinérant

Voici les principales conclusions du conseiller technique au sujet des employés itinérants :

- ▶ Étant donné les conventions collectives actuelles, il semble approprié de prévoir des équipes de **deux** (un mécanicien et un chef de train), pourvu que les membres des équipes ne soient pas tenus de recueillir les billets, d'aider les passagers, etc. Il faudrait peut-être ajouter un agent de bord si l'équipe ne compte que deux membres.
- ▶ Le système des districts d'ancienneté établi dans les conventions collectives actuelles ne devrait pas nuire à l'instauration efficace de services de trains directs (p. ex., Québec-Toronto).
- ▶ Un régime de rémunération horaire serait en place au moment de l'instauration éventuelle du train rapide, étant donné l'évolution des conventions collectives.
- ▶ Les conducteurs de train conventionnel pourraient très bien apprendre à conduire les trains rapides grâce à un bon programme de formation.

2. Employés d'atelier

Du côté des employés d'atelier, l'industrie aura surmonté les principaux obstacles institutionnels à l'adoption de pratiques d'entretien efficaces, surtout en raison du regroupement des unités de négociation. En outre, VIA adapte de plus en plus ses pratiques d'entretien du matériel à la technologie du train rapide (p. ex., l'entretien en rames intégrales). Il resterait donc à se pencher sur les quelques points suivants :

- former les employés pour qu'ils puissent s'occuper de l'entretien du nouvel équipement de train rapide;
- confier certaines fonctions d'entretien du matériel à des entrepreneurs contractuels (quoique VIA a déjà considérablement recours à la sous-traitance, p. ex., pour la remise à neuf des pièces).

¹⁰ *Canadian Institute of Guided Ground Transport (CIGGT), Exploitation et coûts du réseau, Rapport final, octobre 1994.*

3. Personnel non itinérant

Comme l'ont confirmé les recherches, les conventions collectives actuelles semblent satisfaisantes. Il reste à trancher la question de la sous-traitance de certaines fonctions; les avantages de cette pratique ne ressortent pas clairement des recherches effectuées jusqu'à maintenant. Bon nombre des pratiques actuelles seraient facilement adaptables aux services de train rapide.

4. Autres questions

Dans son rapport, le conseiller technique traite également des questions suivantes :

a) Salaires et avantages sociaux

Le niveau des salaires et des avantages sociaux serait légèrement inférieur au niveau actuellement en vigueur à VIA Rail. La réduction s'explique par les trois facteurs suivants :

- conversion d'une rémunération basée sur la distance parcourue à une rémunération horaire annuelle pour les équipes de train;
- réduction du salaire des préposés au nettoyage des voitures et à la manutention des bagages;
- réduction du salaire des cadres dirigeants.

b) Emploi à temps partiel

L'emploi à temps partiel serait autorisé pour répondre à la demande de pointe des services de train rapide. Bon nombre des conventions collectives actuelles de VIA permettent d'ailleurs le recours à l'emploi à temps partiel, sous réserve de certaines limites.

c) Sous-traitance

La sous-traitance s'avérerait avantageuse surtout dans les domaines de l'entretien du matériel (p. ex., réparations majeures, nettoyage des voitures) et de l'entretien des installations fixes (p. ex., maintenance programmée). La décision de garder à l'interne la fonction d'entretien du matériel au lieu de la confier à contrat dépendrait dans une large mesure des rapports et arrangements financiers entre le fabricant du matériel et le concessionnaire du train rapide.

5. Sommaire

Bon nombre des constatations du conseiller technique concordent avec celles du présent rapport, particulièrement en ce qui concerne l'évolution des conventions collectives. La majorité des obstacles attribuables aux conventions collectives actuelles seraient probablement éliminés au moment de l'instauration éventuelle du train rapide dans le Corridor.

F. Sommaire et conclusions

Le régime de travail dans le secteur ferroviaire est aujourd'hui en pleine évolution. Il présente certaines restrictions qui pourraient nuire à l'instauration efficace du train rapide dans le Corridor, mais la majorité de ces restrictions devraient être éliminées au moment du lancement éventuel des services de train rapide au début du siècle prochain.

1. Restrictions actuelles

Le *Code canadien du travail* s'appliquerait à la construction et à l'exploitation du nouveau réseau de train rapide. Bien que cette loi fédérale ne soit pas un obstacle en soi, ses dispositions sur les droits de successeur pourraient l'être s'il s'avérait nécessaire de les contourner. Il est peu probable, cependant, qu'il faudra éviter l'application de ces dispositions si les conventions collectives continuent d'évoluer dans le sens prévu.

Voici un sommaire des principales restrictions des conventions collectives actuelles.

a) Représentation syndicale

Le nombre de syndicats, et particulièrement le nombre de conventions collectives des employés d'atelier, empêche d'assouplir les pratiques de répartition des tâches, ce qui nuit à la productivité des préposés à l'entretien du matériel.

b) Régime de rémunération du personnel itinérant

Le régime de rémunération fondé sur la distance parcourue constitue le **principal obstacle** à l'instauration du train rapide. Dans le contexte actuel du transport ferroviaire des voyageurs, il mène à une faible productivité et à des coûts excessifs. Inutile de dire que l'inefficacité de ce régime serait portée à un niveau encore plus élevé dans un contexte de train rapide. Pour en arriver à des services de train rapide viables, il serait impératif de remplacer le régime actuel par un régime de rémunération horaire.

c) Composition des équipes de train

VIA Rail utilise présentement des équipes de quatre personnes. Dans le contexte du train rapide, il faudrait que les équipes soient composées de deux membres seulement.

d) Salaires

Les employés de chemin de fer sont très bien payés comparativement aux travailleurs qualifiés occupant des postes similaires dans les autres modes de transport. Or, les conventions collectives actuelles semblent prévoir des niveaux de salaire trop élevés, situation qui pourrait devenir une restriction, surtout dans le contexte du régime de rémunération des employés itinérants.

2. Suppression des restrictions

D'ici l'an 2000, l'industrie devrait avoir levé toutes les restrictions susmentionnées, sinon la plupart, par la négociation de nouvelles conventions collectives. Les choses progressent d'ailleurs assez bien dans le dossier de la représentation syndicale et dans celui de la composition des équipes de train.

Pour ce qui est des autres restrictions, elles seront confrontées à des pressions énormes, car les compagnies de chemin de fer canadiennes s'évertuent sans relâche à réduire leurs coûts pour pouvoir survivre à la forte concurrence. Les dirigeants de VIA affirment que le régime de rémunération fondé sur la distance parcourue fait actuellement l'objet de négociations et qu'il devrait être aboli d'ici quelques années.

Les niveaux de salaire représenteront eux aussi un important point de litige dans les négociations collectives à venir. Aussi faut-il s'attendre à ce que l'industrie ferroviaire ramène ses salaires aux niveaux d'autres secteurs de l'économie.

3. Conclusion

Les restrictions attribuables aux pratiques de travail actuelles devraient être supprimées au moment de l'instauration éventuelle du train rapide dans le Corridor. Si, par contre, certaines restrictions demeuraient, il est fort probable que de nouveaux arrangements pourraient être négociés avec les syndicats, surtout s'ils permettent de conserver ou de créer des emplois. Il ne serait donc pas nécessaire de contourner les dispositions fédérales sur les droits de successeur pour éliminer les restrictions en matière de travail.

V

Financement

Le régime de financement adopté pour le réseau de train rapide est un facteur déterminant dans le choix d'options institutionnelles viables. Il se rapproche étroitement d'un autre facteur déterminant - le partage des risques entre les participants au projet¹¹.

La question du financement est traitée plus en détail dans l'analyse financière¹² effectuée dans le cadre de la grande étude de faisabilité sur le train rapide. Les pages qui suivent traiteront succinctement des divers arrangements institutionnels possibles.

A. Perspective

La mise en service d'un train rapide dans le Corridor représente visiblement un mégaprojet : il est estimé¹³ que le tracé de 200 km/h coûterait 9,5 milliards de dollars (dollars de 1993) et celui de 300 km/h, 10,5 milliards. Il y a peut-être lieu de comparer ces chiffres aux dépenses en capital consacrées à d'autres grands projets :

▶ Aérogare 3 de l'aéroport international Pearson (Toronto)	0,5 milliard
▶ Raccordement permanent entre l'Î.-P.-É. et le continent	1,0 milliard
▶ Champ pétrolifère Hibernia	5,2 milliards
▶ Eurotunnel (tunnel sous la Manche)	16,0 milliards

La durée du projet de train rapide reflète elle aussi la grande envergure de cette entreprise. Il faudrait dix ans environ pour mener le projet à terme, depuis la réalisation d'études poussées jusqu'au lancement du service, en passant par tout l'éventail des approbations réglementaires.

Aujourd'hui, tous reconnaissent qu'aucun projet de train rapide en Amérique du Nord ne sera probablement viable sans un apport financier important du secteur public. Les études dans ce domaine mènent toutes à cette conclusion, laquelle est d'ailleurs confirmée par l'expérience

¹¹ Les risques liés au projet de train rapide sont abordés aux chapitres VI et VII.

¹² Voir le rapport «Analyse financière» de Price Waterhouse (octobre 1994), notamment l'annexe 10. Les résultats de cette analyse financière remplacent dans une certaine mesure des éléments qui auraient pu être intégrés au présent chapitre.

¹³ Ces chiffres estimatifs n'incluent ni les taxes fédérales et provinciales ni les droits à l'importation.

des États-Unis. Le *Transportation Research Board* du Conseil national de recherche des États-Unis est lui aussi arrivé à des conclusions similaires dans une importante étude sur les réseaux de train rapide en perspective aux États-Unis.¹⁴

En effet, dans le cadre de référence de cette étude, il est écrit que la participation financière du gouvernement sera probablement requise, d'une façon ou d'une autre.

Un autre facteur financier important est la qualité des actifs à titre de garantie sur les placements des investisseurs. Malheureusement, la vaste majorité des actifs d'un réseau de train rapide consiste en des installations fixes non fongibles à faible valeur de récupération. Même les trains, en soi des biens meubles, ne seraient pas faciles à commercialiser.

Tous ces éléments laissent croire que le projet de train rapide dans le Corridor ne répondrait pas aux normes de *financement de projet*¹⁵. Les investisseurs se tourneraient vers les gouvernements ou les propriétaires. Il est bon de souligner à ce propos qu'une entreprise de cette envergure doit avoir de très fortes chances de devenir rentable pour obtenir un financement. Par exemple, l'Eurotunnel - qui est financé de cette façon - promettait un rendement exceptionnel à ses investisseurs. Certains soutiennent encore aujourd'hui que l'Eurotunnel donne un rendement respectable même si ses coûts ont presque doublé.

B. Considérations financières générales

Atteindre le plus haut niveau de financement privé, voilà un objectif financier qui va de soi. Avant d'élaborer des scénarios de financement précis, il faut tenir compte des considérations financières décrites ci-après.

1. Actifs financés par le secteur privé

Les composantes du projet qu'il serait plus facile de faire financer par le secteur privé sont les produits manufacturés, surtout ceux de haute technologie, par exemple :

- ▶ le matériel d'exploitation (locomotives et voitures);
- ▶ les systèmes d'alimentation électrique, la caténaire, etc.;

¹⁴ (traduction libre) « Le seuil de rentabilité pourrait être atteint uniquement dans le cas des liaisons de grandes villes ou des réseaux à faibles coûts d'exploitation et de capital qui réussiraient à attirer dans leurs corridors la majorité des voyageurs aériens projetés pour l'an 2010, même en exigeant des prix plus élevés que les compagnies aériennes. Il est improbable que, dans un même corridor, les coûts seraient suffisamment bas et les conditions du marché suffisamment bonnes pour justifier l'imposition de prix élevés. Aussi est-il peu probable qu'un nouveau réseau de train rapide aux É.-U. puisse couvrir ses coûts d'exploitation et de capital dans les conditions actuelles. » - *In pursuit of speed: New Options For Intercity Passenger Transport*, Special Report 233 - Transportation Research Board (National Research Council - page 116).

¹⁵ «Financement de projet» s'entend du financement d'une entreprise, où le prêteur considère initialement les mouvements de trésorerie et les bénéfices de l'entreprise comme sources de fonds devant servir au remboursement du prêt, et les actifs de l'entreprise comme garantie de prêt.

- ▶ le contrôle des trains et autres dispositifs électroniques;
- ▶ la structure de la voie (ou ses composantes).

Ces éléments seraient plus faciles à faire financer par le secteur privé pour les raisons suivantes :

- i) Certains de ces éléments peuvent être pris en charge par des fournisseurs financés par des banques. Les rapports centrés sur le client incitent les banques à appuyer leurs clients importants.
- ii) L'équipement fabriqué à l'extérieur du Canada pourrait avoir droit au financement du crédit à l'exportation.
- iii) Le risque de dépassement des coûts est beaucoup moins élevé pour ces actifs que pour les travaux de construction.

Il serait beaucoup plus difficile d'obtenir un financement privé pour les ouvrages de génie civil et les travaux de construction. Selon toute probabilité, la construction serait prise en charge par des entrepreneurs canadiens. Comme le risque de dépassement des coûts est plus élevé à l'étape de la construction, peut-être faudrait-il envisager un financement public pour ces travaux.

Bien que le secteur privé s'intéresserait moins aux ouvrages de génie civil et aux travaux de construction, il accepterait peut-être d'en assumer une partie ou même la totalité des coûts s'il était satisfait du contexte économique du projet et des formules de partage des risques (p. ex., contrats à prix fixe, clés en main).

2. Ratio d'endettement

Le ratio d'endettement des investisseurs privés serait établi en fonction de divers facteurs. Au bout du compte, il refléterait un équilibre entre le rendement requis des capitaux propres et le taux de couverture des charges financières.

3. Délai

Un projet de train rapide prend beaucoup de temps avant de générer des recettes et il comporte en plus des risques à l'étape du développement. Or, les investisseurs n'aiment pas tellement attendre de longues périodes avant de pouvoir retirer des bénéfices. Il est donc probable que les premières étapes du projet soient forcément financées en grande partie par le secteur public ou des prêts à la construction garantis par l'État.

4. Séquence de financement

Voici la séquence générale prévue pour le financement du projet de train rapide.

a) Lancement du projet (planification, approbations, etc.)

Ces travaux seraient financés par les gouvernements et, dans une certaine mesure, par des investisseurs du secteur privé.

b) Construction

Des prêts à la construction pourraient être obtenus auprès de banques commerciales, mais il faudrait probablement qu'ils soient garantis par l'État.

c) Financement à long terme

Une fois le projet terminé et les services payants commencés, des prêts hypothécaires remplaceraient les prêts à la construction. Un financement de ce niveau nécessiterait probablement un consortium international d'institutions financières formé notamment de compagnies d'assurances et de certains types d'établissements bancaires.

C. Scénarios de financement

Quatre prototypes de scénario de financement ont été conçus, dans le but de connaître les différents résultats susceptibles de découler de l'analyse financière du projet de train rapide. Plus loin dans le rapport, ces scénarios seront adaptés aux diverses options institutionnelles retenues.

1. Scénario 1 : projet financé à 100 p. 100 par le secteur privé

Ce scénario envisage une situation optimiste où les prévisions de la clientèle et des recettes sont suffisamment élevées pour assurer un rendement financier respectable, mais non une rentabilité exceptionnelle. Il correspondrait à un taux de rendement interne d'au moins 10 p. 100 et d'au plus 20 p. 100. Le long délai d'exécution du projet et ses risques inhérents demeurent toutefois préoccupants pour les investisseurs.

Dans ce scénario, le projet pourrait être financé presque entièrement par le secteur privé. Cependant, les gouvernements seraient probablement appelés à garantir les prêts à la construction jusqu'à ce que les services payants soient en pleine exploitation. À ce moment-là, les garanties seraient levées, et les prêts à la construction remplacés par des ententes de financement à long terme conclues avec le secteur privé.

2. Scénario 2 : projet financé à 75 p. 100 par le secteur privé

Les gouvernements verseraient une contribution financière pour ramener les investissements du secteur privé à un niveau adapté à la clientèle et aux recettes des services de train rapide. Environ 25 p. 100 des dépenses en capital seraient donc assumées par les gouvernements, soit par des subventions directes soit par la contribution de certains actifs (p. ex., terrains pour l'emprise de chemin de fer).

Les contributions gouvernementales seraient versées aux premières étapes du projet, quoique le secteur privé injecterait lui aussi des fonds au tout début.

Le reste du projet serait financé par le secteur privé. Ici encore, le gouvernement serait probablement tenu de garantir les prêts à la construction jusqu'à l'achèvement du projet lorsque des ententes de financement à long terme viendraient remplacer les prêts à la construction.

3. Scénario 3 : projet financé à 50 p. 100 par le secteur privé

Les gouvernements verseraient une contribution financière très considérable pour que les investissements privés soient financièrement viables. Les ententes ressembleraient à celles du scénario 2, sauf que le secteur public injecterait plus de fonds ou contribuerait plus d'actifs. Comme dans les deux autres scénarios, les gouvernements garantiraient les prêts à la construction.

4. Scénario 4 : secteur public propriétaire de toutes les installations fixes ou presque

Si les résultats financiers du projet sont tels que les gouvernements doivent fournir beaucoup plus que la moitié du capital, il serait plus pratique de confier le projet à un partenariat public ou à une société d'État.

Un seul arrangement mérite d'être envisagé, et c'est d'ailleurs celui qui est mentionné dans le cadre de référence de cette étude. Parfois désigné l'option «services publics», cet arrangement suppose que le secteur public serait propriétaire des installations fixes (emprise, structure de la voie, systèmes d'électrification et de signalisation, gares) et qu'un concessionnaire privé fournirait les trains et les installations d'entretien, en plus d'exploiter et d'entretenir le réseau.

Les études antérieures démontrent que cet arrangement serait fort intéressant sur le plan financier aux yeux du concessionnaire. Les recettes nettes couvriraient facilement les investissements du concessionnaire dans les installations d'exploitation et d'entretien, sans compter que des frais pourraient être imposés aux usagers. Ces frais d'utilisation couvriraient en effet une partie des investissements du secteur public dans les installations fixes. Il n'en demeure pas moins, cependant, qu'une part importante des investissements et des risques globaux seraient assumés par le secteur public.

VI

Principales exigences et facteurs de risque

La formulation d'options institutionnelles suppose une délimitation précise des exigences et des risques rattachés à l'entreprise de train rapide.

Ce chapitre examine les différentes composantes du projet de train rapide, en abordant d'abord les «critères de succès» (c.-à-d. ce qui doit être bien fait) et, ensuite, les risques associés à chacune des composantes. L'analyse porte sur les quatre grandes étapes du projet, la première étant celle de la planification et des approbations.

Pour les fins de l'analyse, les hypothèses suivantes ont été retenues :

- i) Une étude préliminaire de faisabilité a été menée, et ses résultats sont suffisamment bons pour convaincre les gouvernements d'aller de l'avant.
- ii) L'autorisation d'aller de l'avant a été accordée par les dirigeants politiques des gouvernements.
- ii) Les gouvernements ont accepté de participer de façon importante au financement du projet de train rapide.

Chacune des grandes étapes du projet est assortie ici de la liste des principales exigences et des risques qui s'y rattachent.

Les exigences marquées d'un astérisque représentent des activités qui doivent être exécutées par les gouvernements, du moins en partie.

A. Planification et approbations

- ▶ Planification multimodale intégrée*, définition du rôle du train rapide par rapport à d'autres modes de transport, et établissement de la priorité globale à accorder au train rapide, par exemple :
 - par rapport au transport routier (occasion de construire simultanément de nouvelles routes et un réseau de train rapide);
 - par rapport à l'aménagement et à l'expansion des aéroports (le train rapide peut-il remplacer, compléter ou alimenter les aéroports et les compagnies aériennes?);

- par rapport aux services de banlieue et aux services ferroviaires conventionnels.
- ▶ Objectifs de rendement* (fréquence du service, temps de parcours, horaires, fiabilité, nombre de gares).
- ▶ Type de technologie*.
- ▶ Tracé* (emprise existante ou nouvelle; possibilités de tracé, gares).
- ▶ Coordination des raccordements multimodaux*.
- ▶ Planification de l'utilisation des terrains*, c'est-à-dire:
 - utilisation conjointe des terrains;
 - acquisition des terrains;
 - règlement des différends sur l'utilisation des terrains;
 - attention particulière aux terres autochtones.
- ▶ Approbations de l'Office national des transports* :
 - nouvelle compagnie de chemin de fer;
 - nouvelle ligne de chemin de fer.
- ▶ Atténuation des répercussions environnementales et approbations en matière d'environnement*.
- ▶ Normes et codes de conception* (actuels et nouveaux).
- ▶ Plan financier initial*.

1. *Risques*

- ▶ *Impossible d'en arriver à une entente satisfaisante sur la planification multimodale et les priorités.*
- ▶ *Impossible d'obtenir un consensus sur le choix d'un tracé.*
- ▶ *Impossible de régler les différends concernant l'utilisation des terrains.*
- ▶ *L'Office national des transports rejette le plan de chemin de fer ou en exige une modification importante.*

- ▶ *Les approbations en matière d'environnement deviennent d'énormes pierres d'achoppement ou supposent un processus long et coûteux.*
- ▶ *Impossible d'obtenir un consensus au sujet des normes de conception ou d'exploitation.*
- ▶ *Impossible d'en arriver à un plan financier initial acceptable.*
- ▶ *Opposition politique (de niveau inférieur).*

B. Acquisition des terrains

- ▶ Plan détaillé pour l'acquisition et le partage des terrains.
- ▶ Négociations avec les propriétaires.
- ▶ Procédures d'expropriation* (en cas d'échec des négociations).
- ▶ Appels* des propriétaires de terrains expropriés.
- ▶ Décisions des tribunaux sur les appels*.

1. Risques

- ▶ *La forte résistance des propriétaires entraîne l'expropriation forcée à grande échelle.*
- ▶ *Les appels devant les tribunaux entraînent des retards ou des dépenses en capital additionnelles.*
- ▶ *Les représailles des propriétaires de terrains intensifient l'opposition politique.*

C. Conception détaillée, construction et mise en service

- ▶ Arrangements financiers définitifs*.
- ▶ Conception et construction des ouvrages de génie civil (croisements étagés, structure de la voie, ponts et autres ouvrages).
- ▶ Conception et fabrication des ouvrages de génie mécanique (locomotives et voitures).
- ▶ Ouvrages de génie électrique ou électronique (alimentation électrique, électrification, communications, régulation).

- ▶ Inspection, essais et mise en service*.

1. **Risques**

- ▶ *Impossible de recueillir autant de fonds que prévu sur les marchés financiers (demande de capitaux plus forte que prévu; marchés financiers non réceptifs à la nature ou à l'envergure du projet; le taux de rendement et les mesures de sécurité et de contrôle exigés s'avèrent inacceptables).*
- ▶ *Problèmes technologiques (p. ex., à cause du climat canadien ou d'autres conditions).*
- ▶ *Dépassement des coûts de construction ou de fabrication (à cause d'erreurs de conception ou de problèmes de gestion).*
- ▶ *La demande pressante d'approvisionnement local mène à des dépassements de coûts.*
- ▶ *Grèves, arrêts de travail (entraînent des retards et des coûts additionnels).*
- ▶ *Responsabilité délictuelle.*
- ▶ *Opposition politique (maintenue).*

D. **Exploitation**

- ▶ Circulation des trains.
- ▶ Régulation et horaire des trains.
- ▶ Entretien de l'équipement.
- ▶ Vente et marketing.
- ▶ Système de réservations (système entièrement commercial).
- ▶ Gestion du rendement (maximisation des recettes).
- ▶ Traitement des passagers (billetterie, services aux gares, services à bord des trains).

1. **Risques**

- ▶ *Problèmes opérationnels ou techniques (p. ex., impossible d'utiliser un système de réservations adéquat).*

- ▶ *La clientèle et les recettes s'avèrent inférieures aux prévisions et aux exigences.*
- ▶ *La réaction des autres modes (p. ex., les compagnies aériennes) est plus forte que prévu (fréquence ou prix des services).*
- ▶ *Un changement d'orientation des gouvernements influe sur la compétitivité relative d'autres modes (p. ex., frais d'utilisation des routes, taxes sur le carburant, expansion de l'infrastructure aéroportuaire ou routière).*

E. Observations

De toute évidence, un projet d'une telle envergure et d'une telle complexité suppose le respect de nombreux critères de succès rigoureux. À ces critères se juxtaposent tout un éventail de risques susceptibles de compromettre la bonne exécution du projet ou même sa viabilité.

Voici le sommaire des **principaux risques** associés au projet de train rapide. Rappelons que chacun pourrait à lui seul faire avorter le projet.

- i) Les processus de planification et d'approbations entraînent de grandes difficultés, sont beaucoup trop longs ou n'aboutissent pas à des résultats concluants.
- ii) Le processus d'acquisition des terrains s'avère impossible à gérer ou trop coûteux. (L'opposition politique fera probablement traîner le projet longtemps, comme dans le cas des terrains de l'aéroport Pickering.)
- iii) Obtenir un financement du secteur privé s'avère très difficile ou même impossible.
- iv) D'importants dépassements de coûts surgissent à l'étape de la conception, de la construction ou de la fabrication du matériel.
- v) La clientèle et les recettes s'avèrent beaucoup plus faibles que prévu, à cause notamment des facteurs suivants :
 - des analyses et des prévisions erronées de la demande;
 - une réaction inattendue des autres modes de transport;
 - des actions ou des politiques gouvernementales qui nuisent à l'économie ou à la compétitivité de l'entreprise de train rapide.

VII

Formulation des options institutionnelles

«Option institutionnelle» s'entend de la structure générale des entités chargées de la planification, de la conception, de la construction, de l'exploitation, de la gestion et de la direction du réseau de train rapide. Autrement dit, l'option institutionnelle détermine qui est responsable de ces activités, qui veille au financement des différentes composantes du projet et, enfin, qui assume les risques.

L'exercice de formulation des options institutionnelles¹⁶ présupposait la meilleure répartition des rôles et des responsabilités et le meilleur régime de partage des risques, eu égard aux modes de financement possibles du projet de train rapide.

A. Perspective

Toute une brochette d'options institutionnelles peuvent être envisagées, depuis l'entreprise à 100 p. 100 publique (comme en Europe) jusqu'à l'entreprise à 100 p. 100 privée soumise à un contrôle minime de l'État.

Il est tout à fait logique de structurer les arrangements institutionnels en fonction des risques et des avantages associés à l'entreprise de train rapide. En définitive, bon nombre des risques se traduisent par des risques financiers pour les investisseurs. Aussi la nature des arrangements institutionnels dépend-elle dans une large mesure du mode de financement de l'entreprise de train rapide, et en particulier de l'apport financier des gouvernements.

Il ressort clairement de l'analyse des exigences et des risques au chapitre VI que certaines composantes du projet de train rapide conviennent beaucoup mieux au secteur public et d'autres, au secteur privé. Voici en bref une description commentée de chacune des grandes étapes du projet.

1. Planification et approbations

La participation ou l'intervention du secteur public serait très importante à cette étape du projet. Il est tout à fait normal qu'il en soit ainsi, puisque l'objectif du train rapide est de répondre aux besoins en transport public sur une grande échelle. Par exemple, la planification multimodale, l'établissement des tracés, la planification de l'utilisation des terrains, les approbations de l'Office national des transports et les approbations

¹⁶ Ce chapitre porte uniquement sur la formulation des options institutionnelles. L'évaluation des options figure au chapitre VIII.

environnementales sont autant de processus obligatoires qui relèveraient du secteur public.

Aux yeux du secteur privé, une entreprise de train rapide largement financée par des investisseurs privés pourrait présenter des risques importants vis-à-vis des processus et des décisions du secteur public à l'étape de la planification et de l'approbation.

2. Acquisition des terrains

Cette activité pourrait être prise en charge par le secteur public ou le secteur privé, ou les deux. Même si cette étape était entièrement financée par le secteur privé, une intervention quelconque du secteur public semble inévitable.

Il est presque certain que l'acquisition des terrains soulèverait des controverses et des problèmes. Même si le processus était habilement conduit, que la planification de l'utilisation des terrains était bien fondée, les propriétaires seraient probablement nombreux à refuser de se départir de leur terrain.

Dans les circonstances, il serait alors peut-être plus efficace que le secteur public se charge de cet aspect du projet.

3. Conception détaillée, construction et mise en service

Ces travaux relèveraient en grande partie du secteur privé. Même si le réseau de train rapide devenait une entreprise publique à 100 p. 100, bon nombre de ces travaux seraient sans aucun doute confiés au secteur privé. Il faudrait néanmoins que le secteur public établisse des normes de sécurité pour les essais et la mise en service du train rapide.

4. Exploitation

Ce volet pourrait lui aussi facilement relever du secteur privé. De fait, selon certains intervenants, il faudrait absolument créer une entreprise de premier plan à vocation commerciale, axée sur le service. Par ailleurs, VIA Rail se croit en mesure d'assurer elle-même l'exploitation d'un réseau de train rapide à presque tous les égards.

Il est important de noter que le secteur privé se montrerait sans doute très sensible aux changements importants que les gouvernements pourraient apporter à leurs politiques de transport à l'étape de l'exploitation (p. ex., l'imposition de frais d'utilisation).

Bref, la formulation des options institutionnelles permet de déterminer qui est le mieux placé pour exécuter telle activité, eu égard bien sûr aux impératifs de financement du réseau de train rapide.

B. Options institutionnelles

Voici une brève description de la brochette d'arrangements institutionnels à envisager. Ils se regroupent en trois grandes catégories :

- ▶ l'entreprise privée à 100 p. 100;
- ▶ le partenariat public-privé;
- ▶ l'entreprise publique à 100 p. 100.

Chacune des options s'accompagne d'une explication et d'un bref commentaire sur l'arrangement institutionnel envisagé. L'évaluation et l'élaboration des options institutionnelles sont abordées au chapitre VIII.

1. Entreprise privée à 100 p. 100

Ce concept est essentiellement celui que les États-Unis ont appliqué jusqu'à tout récemment, mais sans succès. Même sous cette option, il faudrait que les grands aspects de la planification du projet soient négociés avec les gouvernements.

a) Nouvelle société privée

Le secteur privé créerait une toute nouvelle entreprise, ou peut-être une famille d'entreprises, qui s'occuperait de la planification, la conception, la construction, la propriété et l'exploitation du réseau de train rapide.

b) CP Rail

CP Rail pourrait prendre en charge ou bien diriger le développement du réseau de train rapide. Il contribuerait actifs et connaissances et injecterait des fonds de développement.

Ces options d'entreprise privée à 100 p. 100 correspondent au scénario de financement n° 1 (voir le chapitre V, page 72).

2. Partenariat public-privé

Les options de partenariat supposent un partage des risques et des responsabilités entre les secteurs public et privé. De toutes les options envisagées, les partenariats semblent mieux se concilier avec l'hypothèse de base retenue pour ce projet - c.-à-d. que les secteurs public et privé contribuent tous deux au financement du train rapide. Dans toutes les options de partenariat, le secteur privé serait responsable de l'exploitation du réseau.

Les options institutionnelles décrites ci-après sont définies en fonction des rôles et des responsabilités des parties, et non d'après la structure d'entreprise. Elles sont énumérées

dans l'ordre, selon le niveau de responsabilité du secteur public. Dans tous les cas, le rôle du secteur public peut être assumé à la fois par le fédéral et par les provinces. À noter aussi que les gouvernements peuvent confier certaines de leurs responsabilités au secteur privé sous contrat.

a) Le secteur public se charge de la planification et des approbations

Les gouvernements se chargeraient de toutes les approbations et assumeraient la plupart des coûts rattachés à cette composante du projet. Le secteur privé participerait lui aussi à de nombreuses activités : établissement des objectifs de rendement, choix de la technologie, élaboration du plan financier initial.

- Bon nombre des activités à cette étape du projet exigent une certaine intervention ou un certain contrôle du secteur public. Si les gouvernements s'occupaient de la planification et des approbations, le secteur privé éviterait les risques sur lesquels il n'exerce presque aucun contrôle. Une fois cette étape franchie, le secteur privé prendrait en main tous les autres aspects du projet.

L'intervention du secteur public à cette étape serait très importante, mais sa part de financement s'établirait seulement à environ 2 p. 100 des dépenses en capital globales.

Cette option se rapproche beaucoup du scénario de financement n° 1 (voir le chapitre V, page 72) puisque les dépenses du secteur public seraient très modestes.

b) Le secteur public se charge de la planification et des approbations, de l'acquisition des terrains et des croisements étagés

En plus de s'occuper de la planification et des approbations, les gouvernements se chargeraient de l'acquisition des terrains. Comme l'État contrôlerait le prix des terrains acquis, il serait logique qu'il paie lui-même ces terrains et qu'il en soit propriétaire, quitte à les louer à des partenaires du secteur privé.

Les gouvernements seraient également responsables de tous les croisements de voie publique nouveaux ou remis à neuf. Pour ce volet, les provinces, et peut-être aussi les municipalités, seraient sans doute les principaux participants du secteur public. Non seulement cet arrangement réduirait le financement et les risques du secteur privé, mais il éviterait probablement aussi les controverses au sujet du type ou du nombre de croisements étagés et autres types de croisements.

Cette option dégagerait le secteur privé de trois grandes obligations (et des risques connexes) qu'il lui serait autrement très difficile à assumer et à contrôler. Une fois ces étapes franchies, le secteur privé s'occuperait du reste du projet.

La part de financement du secteur public serait considérable sous cette option, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Dépenses en capital du secteur public¹⁷
(% du projet global)

Planification et approbations	2 %
Acquisition des terrains	5 %
Croisement étagés	15 %
Total	22 %

Cette option correspond généralement au scénario n° 2 (voir le chapitre V, page 73).

c) Le secteur public se charge de la planification et des approbations, de l'acquisition des terrains, des croisements étagés, du terrassement et du drainage

Sous cette option, le secteur public s'occuperait en plus des ouvrages de terrassement et du drainage. Sa part de financement s'établirait alors comme suit :

Dépenses en capital du secteur public
(% du projet global)

Planification et approbations	2 %
Acquisition des terrains	5 %
Croisements étagés	15 %
Terrassement et drainage	17 %
Total	39 %

Cette option correspond généralement au scénario n° 3 (voir le chapitre V, page 73).

d) Le secteur public se charge de l'acquisition des terrains, de l'infrastructure et des ouvrages de génie civil et de certains travaux technologiques

Sous cette option, l'apport financier du secteur public serait encore plus considérable. Cet arrangement correspond à l'option de financement proposée par Price Waterhouse et la Banque nationale de Paris. Il prévoit la plus grande participation possible du secteur privé, eu égard aux coûts et aux recettes du projet de train rapide. Les arrangements de financement et de direction rattachés à cette option sont quelque peu complexes; ils sont décrits en détail dans le

¹⁷ Les dépenses en capital correspondent aux moyennes estimatives pour le tracé de 200 km/h et celui de 300 km/h dans le corridor complet Québec-Windsor. Elles sont tirées des rapports de SNC-Lavalin (coûts de l'infrastructure) et de CIGGT (exploitation et coûts du réseau).

rapport préliminaire «Analyse financière» de Price Waterhouse daté du 15 novembre 1994¹⁸.

Cette option présente les principaux éléments suivants :

- ▶ partenariat public-privé où les responsabilités de planification sont partagées;
- ▶ structure du capital :
 - 1,4 % de capitaux propres (la moitié du secteur public et la moitié du secteur privé);
 - 7,2 % de débetures subordonnées convertibles (uniquement du secteur privé);
 - 91,6 % de dette (de sources diverses, mais fournie et garantie surtout par le secteur public);
- ▶ résultat global : environ 72 % de financement public et 28 % de financement privé, dans les scénarios de train rapide où cet arrangement est jugé réalisable.

Sous cette option, l'apport financier du secteur public serait le suivant :

Dépenses en capital du secteur public
(% du projet global)

Planification et approbations ¹⁹	1 %
Acquisition des terrains	5 %
Croisements étagés	15 %
Terrassement et drainage	17 %
Structure de la voie et ponts	18 %
Gares et autres éléments d'infrastructure	10 %
Électrification (dans une proportion de 70 %)	6 %
Total	72 %

Le secteur public financerait ces aspects du projet par l'intermédiaire d'une société d'État établie à titre d'entreprise de financement public. Une entreprise

¹⁸ Voir notamment le chapitre 3 - «Considérations financières» et l'annexe 10 - «Banque nationale de Paris - Observations sur la structure financière».

¹⁹ La contribution du secteur privé en capitaux propres financerait une partie de ces coûts, soit environ 0,7 % des coûts globaux du projet.

de construction et d'exploitation créée conjointement par les secteurs privé et public financerait en grande partie l'équipement et les travaux technologiques.

e) Le secteur public se charge de toutes les installations fixes

Les gouvernements seraient entièrement responsables de la construction et de la propriété de toutes les installations fixes, sauf les installations d'entretien. Ils pourraient par contre très bien confier les travaux de conception et de construction au secteur privé sous contrat. Le secteur privé fournirait le matériel d'exploitation (les trains) et il s'occuperait de l'exploitation des services.

Selon cet arrangement, le secteur privé verserait probablement des frais aux gouvernements pour l'utilisation des installations fixes. Il s'agit précisément de l'option «services publics» proposée par le Groupe de travail sur le train rapide Québec-Ontario.

De toute évidence, les gouvernements s'adjugeraient la part du lion sous un tel régime, tant sur le plan des investissements que des risques.

Dépenses en capital du secteur public
(% du projet global)

Toutes les installations fixes sauf les installations d'entretien	82 %
Trains et installations d'entretien (secteur privé)	18 %

Cette option correspond par définition au scénario n° 4 (voir le chapitre V, page 73).

3. Entreprise publique à 100 p. 100

Cette catégorie comprend les entreprises de train rapide financées entièrement par les gouvernements et pour lesquelles la plupart ou la totalité des risques sont assumés par le secteur public. Chacune des options retenues suppose que certaines composantes de l'entreprise seraient peut-être, et même probablement, confiées au secteur privé sous contrat (p. ex., la construction et certaines activités d'exploitation). Cette pratique d'impartition pourrait réduire les risques (en totalité) pour le secteur public, au moins dans une certaine mesure.

Comme l'objectif convenu est de faire financer le réseau de train rapide conjointement par les secteurs public et privé, les options dans cette catégorie peuvent sembler plutôt irréalistes. Il se peut, cependant, que l'analyse financière du projet démontre qu'il faudrait un apport financier très considérable du secteur public et qu'en même temps, l'analyse coûts-avantages rende le projet intéressant.

a) **Nouvelles sociétés d'État**

i) **Société d'État fédérale**

Une société d'État à vocation spécifique serait créée, probablement par une loi spéciale, pour planifier, construire et exploiter le réseau de train rapide.

Cet arrangement suppose que le gouvernement fédéral assumerait la plupart, sinon la totalité des dépenses en capital et des risques rattachés au projet.

ii) **Organisme d'État fédéral-provincial**

Des organismes d'État fédéral et provinciaux se regrouperaient pour entreprendre ensemble la planification, la construction et l'exploitation du réseau de train rapide.

Cet arrangement découle du fait que le train rapide desservirait le Québec et l'Ontario. Comme les résidents de ces provinces seraient les premiers bénéficiaires du train rapide, il semble logique que le Québec et l'Ontario partagent avec le gouvernement fédéral les dépenses en capital et les risques associés au projet.

b) **Sociétés d'État existantes**

Pour chacune des options mentionnées ci-après, il est possible d'envisager aussi la possibilité d'une combinaison d'organismes d'État provinciaux.

i) **VIA Rail Canada Inc.**

VIA pourrait être transformée de façon à pouvoir prendre en charge l'entreprise de train rapide.

Cette transformation supposerait un virement important dans le rôle de VIA et dans sa structure d'entreprise. Elle galvaniserait la politique du gouvernement concernant l'avenir de VIA.

ii) **Canadien National (CN)**

L'entreprise de train rapide pourrait être intégrée au CN, soit comme division distincte soit comme filiale.

Bien que le CN possède à la fois les capacités et les actifs nécessaires à l'exploitation d'une entreprise de train rapide, il lui faudrait modifier et élargir considérablement son rôle. Or, la politique fédérale actuelle semble

s'orienter davantage vers la commercialisation des services marchandises, et peut-être même vers la privatisation.

iii) Combinaison VIA-CN

Cet arrangement regroupe les options i) et ii) ci-dessus. VIA s'occuperait de l'exploitation et le CN, de la construction et de l'entretien des installations fixes. Les deux sociétés seraient obligées d'apporter des changements importants à leur structure et peut-être aussi de créer des filiales pour le train rapide.

iv) Résurrection d'une société d'État

Il est concevable qu'une société d'État existante mais inactive soit rajeunie ou transformée de manière à pouvoir prendre en charge l'entreprise de train rapide.

Cette démarche ne serait cependant pas très valable, à moins de trouver une société particulièrement convenable.

VIII

Évaluation des options institutionnelles

Ce chapitre comporte une évaluation des options institutionnelles formulées à partir des divers facteurs ayant une incidence sur le projet de train rapide.

A. Critères d'évaluation

De façon générale, le cadre de référence de cette étude présente quatre grandes catégories de déterminants applicables aux options institutionnelles :

- i) les considérations financières;
- ii) le rôle respectif des participants et le partage des risques;
- iii) les aspects législatifs et juridiques;
- iv) les pratiques de travail.

Les déterminants i) et ii) se trouvaient au premier plan dans la formulation des options institutionnelles. Par contre, les déterminants iii) et iv) ne semblent pas agir énormément sur la formulation ou l'évaluation des options institutionnelles.

Au chapitre III, il a été démontré que l'entreprise de train rapide relèverait sûrement de la compétence du gouvernement fédéral. Cette constatation est d'autant plus évidente que les différents tronçons du Corridor (Montréal-Québec et Toronto-Windsor) doivent être évalués uniquement comme ajouts au tronçon central Montréal-Toronto. Autrement dit, chaque tronçon du Corridor à l'étude suppose des activités interprovinciales. De plus, il est clair que les lois actuelles ne présenteraient aucun obstacle majeur à la mise en place d'un réseau de train rapide dans le Corridor au point de rendre *nécessaires* des changements législatifs ou l'adoption de lois nouvelles.

Tout indique également que les pratiques de travail ne constitueraient probablement pas un facteur déterminant dans le choix des options institutionnelles. Comme il était dit au chapitre IV, d'ici l'an 2000, les règles de travail, les modalités de rémunération et les pratiques de travail générales seront sans doute converties en un régime économique bien adapté à l'entreprise de train rapide. Si jamais cette conversion ne se concrétisait pas, il reste que des arrangements spéciaux pourraient probablement être négociés avec les syndicats pour éliminer les obstacles majeurs à la faisabilité économique du projet de train rapide. Il ne serait pas nécessaire alors

d'envisager des options institutionnelles spéciales pour contourner les dispositions législatives sur les droits de successeur²⁰.

Cela dit, l'exercice d'évaluation devient beaucoup plus simple du fait qu'il n'est pas nécessaire de formuler et d'évaluer des options institutionnelles pour chaque tronçon du Corridor, chaque tracé et chaque technologie.

Les choses étant ainsi simplifiées, trois grands critères ont été retenus; ils constituent des facteurs déterminants logiques à considérer dans l'évaluation des options institutionnelles.

1. Attribution des rôles et partage des risques

Les arrangements institutionnels devraient conférer des rôles et des responsabilités appropriés aux principaux participants, de sorte que les exigences et les risques associés au projet puissent être assumés de façon pratique et équitable.

2. Financement maximum du secteur privé

Les arrangements devraient aller chercher auprès du secteur privé le financement maximum que permet le contexte économique du projet.

3. Efficacité commerciale optimale

Ce critère englobe les sous-critères suivants :

- i) efficacité optimale dans la planification et les approbations;
- ii) efficacité optimale dans l'acquisition et l'expropriation des terrains;
- iii) efficacité optimale dans la construction et la mise en service;
- iv) efficacité optimale dans l'exploitation, au moyen d'une solide gestion.

B. Résultats de l'évaluation

Il s'agissait maintenant d'évaluer les options institutionnelles formulées au chapitre VII en fonction des critères susmentionnés.

La pièce VIII-1 donne un aperçu sommaire des résultats de cette évaluation. Celle-ci s'articule autour de quatre termes simples : *bon*, *passable*, *médiocre* et *irréalisable*.

²⁰ Autrement, il faudrait peut-être envisager des arrangements spéciaux pour créer de nouvelles entreprises qui seraient séparées le plus possible des compagnies de chemin de fer existantes.

Voici quelques observations et notes explicatives au sujet de l'évaluation.

i) Entreprise privée à 100 p. 100

Les deux options d'entreprise privée à 100 p. 100 donnent de piètres résultats sur le plan de l'attribution des rôles et du partage des risques, parce que le secteur public n'assume que très peu de responsabilités. Un financement privé à 100 p. 100 est simplement irréalisable. L'efficacité commerciale reçoit elle aussi la cote médiocre car, sans une intervention adéquate du secteur public, des problèmes majeurs surgiraient sans doute à l'étape de la planification et des approbations de même qu'à l'étape de l'acquisition des terrains.

ii) Partenariat public-privé

a) Le secteur public se charge de la planification et des approbations (scénario de financement n° 1)

L'attribution des rôles et le partage des risques sont jugés à peine passables, puisque des problèmes surviendraient probablement à l'étape de l'acquisition des terrains sans une intervention quelconque du secteur public. Un niveau de financement privé de presque 100 p. 100 est simplement irréalisable. L'efficacité commerciale reçoit elle aussi la cote passable, encore une fois à cause d'une intervention insuffisante de la part du secteur public dans l'acquisition des terrains.

b) Le secteur public se charge de la planification et des approbations, de l'acquisition des terrains et des croisements étagés (scénario de financement n° 2)

L'attribution des rôles et le partage des risques sont bons, parce que les secteurs public et privé assument chacun les rôles qui leur conviennent le mieux. Un niveau de financement privé d'environ 75 p. 100 est jugé bon, *en supposant qu'il s'avère financièrement réalisable*²¹. Quant à l'efficacité commerciale, elle reçoit elle aussi une bonne cote, car cet arrangement semble répondre à chacun des sous-critères.

c) Le secteur public se charge de la planification et des approbations, de l'acquisition des terrains, des croisements étagés, du terrassement et du drainage (scénario de financement n° 3)

L'attribution des rôles et le partage des risques sont jugés à peine passables, parce que le secteur public doit assumer une part importante des risques globaux. Un niveau de financement privé d'environ 50 p. 100

²¹ L'analyse financière du projet de train rapide effectuée par Price Waterhouse démontre que l'option (ib) ne serait pas financièrement réalisable.

est jugé passable, *en supposant qu'il s'avère financièrement réalisable*.²² L'efficacité commerciale est jugée bonne, vu que cet arrangement semble respecter les quatre sous-critères.

d) Le secteur public se charge de l'acquisition des terrains, de l'infrastructure et des ouvrages de génie civil et de certains travaux technologiques (scénario n° 4)

L'attribution des rôles et le partage des risques sont jugés médiocres, en partie parce que la part de financement du secteur public est trop élevée. De plus, les composantes du projet financées par le secteur public (acquisition des terrains, ouvrages de génie civil) comportent plus de risques que celles financées par le secteur privé (trains).²³ Le niveau de financement privé est passable (28 p. 100). Si le plan de financement proposé par Price Waterhouse semble maximiser le niveau de financement privé, il reste que la part du secteur privé demeure très modeste. Quant à l'efficacité commerciale, elle serait bonne si la structure de direction et de gestion proposée était adoptée.²⁴

Un autre élément de cette option doit être pris en considération. Le plan de financement proposé dans le rapport de Price Waterhouse, bien qu'il maximise le niveau de financement privé, exclut complètement la possibilité de procéder par soumissions concurrentielles pour l'octroi de la concession du train rapide.²⁵ C'est donc dire qu'il ne serait pas possible du tout ou presque pas de tirer profit des économies normalement associées au processus des soumissions concurrentielles.

²² *L'analyse financière du projet de train rapide effectuée par Price Waterhouse démontre que l'option ii c) ne serait pas financièrement réalisable.*

²³ *Voir le chapitre VI «Principales exigences et facteurs de risque»*

²⁴ *Voir le rapport de Price Waterhouse - Annexe 10, organigramme 3.*

²⁵ *Voir «Octroi de la concession du train rapide» au chapitre IX, p. 106.*

Pièce VIII-1
Évaluation des options institutionnelles

Options institutionnelles	Critères		
	Attribution des rôles et partage des risques	Financement maximum du secteur privé	Efficacité commerciale optimale
i) Entreprise privée à 100 p. 100			
a) Nouvelle société privée	médiocre	irréalisable	médiocre
b) CP Rail	médiocre	irréalisable	médiocre
ii) Partenariat public-privé			
a) Secteur public responsable de planification et approbations	passable	irréalisable	passable
b) Secteur public responsable de planification et approbations, acquisition des terrains, croisements étagés	bon	bon	bon
c) Secteur public responsable de planification et approbations, acquisition des terrains, croisements étagés, terrassement et drainage	passable	passable	bon
d) Secteur public responsable de l'acquisition des terrains, infrastructure et ouvrages de génie civil, certains travaux technologiques	médiocre	passable	bon
e) Secteur public responsable de toutes les installations fixes	médiocre	médiocre	passable
iii) Entreprise publique à 100 p. 100			
a) Nouvelle société d'État	médiocre	médiocre	médiocre
b) Société d'État existante (VIA ou CN ou VIA-CN)	médiocre	médiocre	médiocre

- e) **Le secteur public se charge de toutes les installations fixes (scénario n° 4)**

L'attribution des rôles et le partage des risques sont jugés médiocres, puisque les risques seraient en très grande partie assumés par le secteur public. Le niveau de financement privé (18 p. 100) est aussi qualifié de médiocre. L'efficacité commerciale, elle, est bonne, sauf que des problèmes pourraient surgir au sujet des normes et des pratiques d'entretien applicables à des installations fixes appartenant au secteur public mais entretenues par le secteur privé.

iii) **Entreprise publique à 100 p. 100**

a) **Nouvelle société d'État**

Les deux options envisagées dans cette catégorie sont jugées médiocres pour les trois critères, surtout parce que le secteur public assumerait tous les risques, en plus de financer l'entreprise à 100 p. 100 et de l'exploiter aussi.

b) **Société d'État existante**

L'option des sociétés d'État existantes est jugée médiocre pour les trois critères, essentiellement pour les mêmes raisons que celles données au point iii a) ci-dessus. VIA Rail aimerait bien participer très activement au projet de train rapide, mais elle ne semble pas en mesure de prendre en main une telle entreprise. Quant au CN, il possède les capacités nécessaires pour contribuer au projet, mais il lui faudrait changer et élargir son rôle de façon considérable. Or, la politique actuelle du gouvernement semble s'orienter davantage vers la commercialisation intégrale des services marchandises que vers l'élargissement du rôle de l'État. La combinaison VIA-CN est plus intéressante en soi, mais elle ne prévoit aucune intervention du secteur privé, exposant ainsi le secteur public à tous les risques associés au projet de train rapide.

C. **Vues des participants et intervenants éventuels**

Dans le cadre de cette étude, diverses parties qui ont été consultées pourraient devenir des participants ou des intervenants dans l'entreprise de train rapide. Parmi elles, il y avait notamment les compagnies de chemin de fer de la classe I (CN, CP, VIA), des fabricants d'équipement ferroviaire (ABB, Bombardier) et des institutions financières.²⁶

²⁶ Oni également été consultés des représentants des gouvernements du Canada, de l'Ontario et du Québec, mais leurs vues ne sont pas exposées dans ce rapport.

Les vues de ces parties ajoutent une autre dimension à l'évaluation des options institutionnelles.

Les vues et les déclarations de chacune des parties consultées ont été traitées comme de l'information confidentielle. Les paragraphes qui suivent sont donc une synthèse des principales observations formulées par ces parties. Bien que des vues et des intérêts variés aient été présentés, il y avait quand même une assez bonne uniformité dans l'ensemble.

1. Arrangements institutionnels

Tous les participants éventuels ont dit préférer l'option du partenariat public-privé. La plupart étaient d'avis que l'État devrait se charger de la planification, des approbations, de l'acquisition des terrains, des croisements étagés, du terrassement et du drainage (option ii c)). Plusieurs parties considéraient l'option «services publics» comme la plus intéressante (option ii d)).

Deux participants ont fermement appuyé l'option où une entreprise du secteur privé serait à la fois propriétaire, constructeur et exploitant du réseau de train rapide. Cette même entreprise devrait, selon eux, diriger la conception, la construction, la mise en service et l'exploitation du train rapide.

2. Financement

En général, les parties consultées se sont montrées très peu intéressées à contribuer de façon importante au financement d'un train rapide. Au moins la moitié d'entre elles ont carrément déclaré qu'elles ne voudraient pas du tout participer au financement du projet.

Dans l'optique d'un partenariat, toutes les parties consultées ont affirmé que les gouvernements devraient assumer une part considérable des coûts du projet. Par exemple, elles étaient toutes d'avis que les gouvernements devraient s'occuper des terrains et des croisements étagés, et la plupart pensaient qu'ils devraient aussi se charger du terrassement et du drainage. En somme, la majorité des participants éventuels au projet de train rapide ont avancé que les gouvernements devraient assumer au moins 50 p. 100 du financement global.

Il a été difficile d'obtenir des déclarations fermes des institutions financières canadiennes et même d'organiser une séance de consultation sur le financement du train rapide. Quoiqu'il en soit, la réaction des institutions financières, aussi limitée soit-elle, porte à conclure que les banques canadiennes seraient probablement très restreintes dans leurs modalités de financement et qu'elles exigeraient des garanties de l'État pour les prêts qu'elles pourraient accorder (p. ex., des prêts à la construction).

3. Rôles des participants

Les participants voudraient assumer des rôles variés, suivant leurs intérêts particuliers. Certains désireraient prendre part à la fabrication et peut-être aussi à l'entretien des trains. D'autres voudraient s'occuper de la construction, de l'entretien et de l'exploitation

des installations fixes, ou encore de l'exploitation et de l'entretien du réseau de train rapide. Enfin, certains participants seraient intéressés à prendre en charge la conception, la construction et l'exploitation du train rapide (consortium constructeur-propriétaire).

4. Autres observations

Deux parties ont fait valoir que la politique du gouvernement sur les modes de transport concurrentiels et l'infrastructure devrait être établie de manière à réduire les risques d'une entreprise de train rapide. Des observations ont été formulées au sujet des problèmes que pose actuellement le fardeau fiscal des chemins de fer (notamment les taxes sur le carburant et les taxes foncières municipales).

D. Sommaire

D'après les évaluations faites à partir de critères bien établis et les vues des participants et des intervenants éventuels, il est évident que les options de partenariat public-privé représentent les seules solutions pratiques. De toutes les options de partenariat envisagées, la seule qui serait praticable pour le projet de train rapide à l'étude est l'option ii d). Cependant, cette option serait à peine rentable.

L'analyse financière confirme (indirectement) que l'option institutionnelle ii e) serait financièrement réalisable («Secteur public responsable de toutes les installations fixes»)²⁷. Sous cette option, le secteur privé financerait le matériel d'exploitation, exploiterait les services et paierait des frais pour l'utilisation des installations fixes. La nature financière fondamentale du projet ne s'en trouverait ni modifiée ni améliorée. De fait, sous l'option ii e), le secteur public assumerait plus de risques que dans les deux scénarios retenus par Price Waterhouse, lesquels maximisent le financement du secteur privé. En revanche, on pourrait peut-être structurer cette option de manière à intégrer les soumissions concurrentielles dans le processus d'octroi de la concession du train rapide, ce qui permettrait de tirer profit des économies normalement associées aux soumissions concurrentielles.

²⁷ Voir les détails de cette option aux pp. 93 et 100.

IX

Élaboration des options institutionnelles et mise en oeuvre

La formulation et l'évaluation des options institutionnelles sont demeurées jusqu'ici presque entièrement au niveau conceptuel. Ce chapitre décrit les principales caractéristiques communes à la plupart des options institutionnelles désignées les plus pratiques pour le projet de train rapide.

A. Rôles des principaux participants

Comme mentionné précédemment, les options faisant appel à la participation du secteur privé envisagent un arrangement où le «propriétaire» du train rapide recevrait une concession pour construire et exploiter son réseau ferroviaire à haute vitesse. Le propriétaire-concessionnaire occuperait donc une place centrale dans la grande entreprise de train rapide, mais d'autres participants assumeraient eux aussi des rôles importants.

1. Promoteur

Le promoteur est celui qui donnerait naissance au projet et en provoquerait la réalisation. Normalement, le promoteur d'un réseau de train rapide aurait des intérêts commerciaux dans au moins un aspect du projet, et il pourrait même devenir propriétaire.

Aucun promoteur attiré n'a encore été désigné pour le train rapide dans le Corridor, mais il est évident que les fabricants d'équipement ferroviaire, VIA Rail et les gouvernements ont tous dans cette affaire un intérêt particulier qui pourrait bien les inciter à devenir au moins co-promoteur.

2. Propriétaire-concessionnaire

Le propriétaire-concessionnaire est celui qui prendrait l'initiative et la responsabilité de construire et d'exploiter le réseau de train rapide. Il rassemblerait les diverses parties essentielles à la mise en marche du projet, puis il obtiendrait l'autorisation d'entreprendre la construction et l'exploitation. C'est donc dire que le propriétaire entretiendrait des liens très étroits avec les gouvernements, les ingénieurs, les entrepreneurs de construction, les financiers et les exécutants du projet. De fait, l'exploitation du réseau de train rapide pourrait constituer une composante distincte de l'entité propriétaire-concessionnaire.

Comme en fait foi le chapitre précédent, les partenariats entre les secteurs public et privé représentent les seuls arrangements pratiques pour le projet à l'étude. L'option d'un partenariat public-privé recommandée par Price Waterhouse suppose la création de deux entreprises :

- i) **Une entreprise de financement public.** Le secteur public constituerait en société une entreprise de financement public, probablement une **société d'État**, qui financerait l'infrastructure et les ouvrages de génie civil dont elle serait d'ailleurs aussi propriétaire. Une fois les travaux terminés, l'entreprise louerait l'infrastructure et les ouvrages à l'entreprise de construction et d'exploitation. Elle obtiendrait son financement auprès d'investisseurs du secteur privé.
- ii) **Une entreprise de construction et d'exploitation.** Les secteurs **public et privé** constitueraient en société une entreprise conjointe qui gérerait tout le projet pendant les étapes de la construction et de l'exploitation. Cette coentreprise amasserait des fonds pour payer les coûts d'équipement et de technologie, puis elle exploiterait les services de train rapide en louant l'infrastructure et les ouvrages de génie civil auprès de l'entreprise de financement public.

Quelle serait la composition de la coentreprise de construction et d'exploitation chargée de diriger le développement du train rapide dans le corridor Québec-Windsor? La réponse à cette question est loin d'être évidente pour l'instant. Il faudrait sûrement des compétences de gestion et de développement d'envergure mondiale, et l'entreprise devrait nécessairement avoir une grande crédibilité auprès des institutions financières. Il se pourrait aussi que l'entreprise soit obligée de trouver ses propres ressources financières si les financiers exigent le recours au propriétaire.

L'entreprise de construction et d'exploitation serait probablement une entreprise à capital-actions.²⁸ Elle se procurerait des capitaux auprès de tous ses membres et émettrait également des débentures subordonnées convertibles.

Le propriétaire-concessionnaire pourrait regrouper dans son entreprise les membres suivants du secteur privé (mais probablement pas tous) :

- Entrepreneurs de construction
- Ingénieurs
- Fabricants du matériel de train rapide
- Autres fournisseurs (systèmes électriques, contrôles des trains)
- Compagnies de chemin de fer existantes de la classe I
- Entrepreneurs d'exploitation ou d'entretien de chemins de fer
- Promoteurs immobiliers
- Institutions financières

²⁸ *Au début, elle pourrait être une société en commandite.*

La structure et la gestion de l'entreprise seraient prises en charge par un ou deux participants, sans doute les partenaires ayant les plus grands intérêts financiers dans l'entreprise. Il semble donc probable que l'entité propriétaire-concessionnaire serait dirigée par une importante entreprise de construction-conception possédant une vaste expérience de projets d'envergure mondiale. Les institutions financières, et peut-être aussi les fabricants du matériel de train rapide, pourraient travailler en étroite collaboration avec le principal partenaire.

Au Canada, les parties qui pourraient former l'entité propriétaire-concessionnaire du train rapide dans le Corridor ne se sont pas encore manifestées. Il semble cependant qu'un précédent ait pu être établi aux États-Unis par la Texas TGV Corporation, concessionnaire désigné d'un réseau de train rapide prévu dans le corridor Dallas/Fort Worth-Houston. Le principal partenaire de cette affaire était la Morrison Knudsen Corporation, importante entreprise américaine d'ingénierie et de construction. Parmi les autres membres de la Texas TGV Corporation, on retrouvait Bombardier et G.E.C.-Alsthom. Malheureusement, ce projet a été abandonné parce que la Texas TGV Corporation n'a pas pu obtenir le financement voulu.

3. Exploitant

L'exploitation et l'entretien constituent un volet important de l'entreprise de train rapide. L'entité chargée de l'exploitation ferait probablement partie de l'entreprise de construction et d'exploitation ou en serait une filiale. La question de l'exploitation du réseau de train rapide est abordée plus en détail un peu plus loin.

4. Financiers

Les financiers seraient chargés d'amasser auprès du secteur privé des capitaux à investir dans le réseau de train rapide. Il s'agirait là d'une tâche énorme et probablement très complexe. Les capitaux du secteur privé seraient sans doute pour la plupart des titres de créance émis par divers types d'institutions financières (p. ex., des compagnies d'assurances). Si les institutions financières investissaient elles-mêmes des capitaux propres, elles deviendraient alors partenaires dans l'entité propriétaire-concessionnaire.

Le financement d'un réseau de train rapide dans le Corridor représente de toute évidence un projet d'envergure mondiale pour lequel il faudrait probablement mettre sur pied un consortium international d'institutions financières.

5. Gouvernements

Tout indique que les gouvernements seraient appelés à jouer des rôles importants dans le projet de train rapide, par exemple :

- participer au développement du réseau (responsable de la planification, des approbations et de l'acquisition des terrains);
- fournir des actifs (tant matériels (terrains) que financiers);

- garantir certains instruments financiers (prêts à la construction);
- être copropriétaire de l'entreprise de construction et d'exploitation.

Étant donné leur important apport financier, les gouvernements deviendraient-ils *investisseurs* ou *subventionneurs* du train rapide? Selon l'option de partenariat public-privé recommandée par Price Waterhouse, les gouvernements seraient à la fois investisseurs et subventionneurs. Les hypothèses retenues dans la formulation des options institutionnelles (chapitre VII) supposent que le secteur privé n'atteindrait un rendement des investissements acceptable que si les gouvernements fournissaient leurs actifs par subvention, sans attendre de rendement financier direct. Les gouvernements seraient donc considérés principalement comme subventionneurs du train rapide. Cette situation pourrait se justifier du fait que les avantages socio-économiques, et peut-être aussi les recettes fiscales, découlant de l'entreprise de train rapide se traduiraient par une majoration nette des recettes de l'État.

Il ne serait toutefois pas nécessaire que les gouvernements contribuent la totalité de leurs actifs en versant des subventions forfaitaires dès les premières étapes du projet, bien qu'un arrangement de ce genre plairait probablement aux investisseurs privés. Les gouvernements pourraient plutôt contribuer une partie ou la totalité de leurs actifs par le versement de subventions annuelles, un peu comme l'arrangement proposé pour le raccordement permanent de l'Î.-P.-É. De cette façon, les secteurs public et privé entretiendraient des liens de dépendance moins étroits, ce qui favoriserait l'efficacité et l'efficacités. En outre, un programme de ce type se rapprocherait davantage des programmes d'aide financière établis pour d'autres modes de transport.

Le rapport de Price Waterhouse recommande une démarche similaire. L'infrastructure et les ouvrages de génie civil seraient financés par des investisseurs institutionnels du secteur privé sous forme d'obligation. Le service de cet emprunt se ferait par le versement d'une subvention annuelle garantie par l'État pour l'infrastructure et les ouvrages de génie civil, à partir de la première année d'exploitation complète. Les emprunts seraient intégralement remboursés sur une période de trente-cinq ans.

B. Exploitation

L'exploitation et l'entretien du réseau de train rapide constituent en soi une grande entreprise. Comme il est peu probable qu'une compagnie de chemin de fer existante ou conventionnelle assumerait le rôle principal dans l'entité propriétaire-concessionnaire, il faut absolument déterminer comment les fonctions d'exploitation et d'entretien pourraient être exercées, et par qui.

1. Fonctions d'exploitation et d'entretien

Les fonctions d'exploitation et d'entretien rattachées au projet de train rapide sont les suivantes :

Circulation des trains
Régulation des trains

Services à bord des trains (y compris les traiteurs et cantines)
Réservations, billetterie, service à la clientèle
Vente et marketing
Entretien du matériel de train rapide
Entretien des installations fixes
Gestion et administration de toutes les fonctions susmentionnées.

Pour atteindre son plein potentiel, le train rapide doit offrir fiabilité, confort et agrément. Aussi les fonctions susmentionnées doivent-elles à tout prix être exercées avec excellence.

2. Qui exploiterait et entretiendrait le réseau de train rapide?

• Divers participants pourraient très bien se regrouper pour exploiter et entretenir efficacement le réseau de train rapide. Le groupe pourrait, par exemple, comprendre les membres suivants :

- VIA Rail Canada Inc. (pour toutes les fonctions, sauf l'entretien des installations fixes).
- Un exploitant établi de services de train rapide, p. ex., la SNCF (pour toutes les fonctions, mais probablement surtout pour la circulation des trains et les services voyageurs).
- Des compagnies aériennes, p. ex., Air Canada et Canadien (pour les services à bord des trains, les réservations, la billetterie, le service à la clientèle, la vente et le marketing).
- Des transporteurs ferroviaires de marchandises canadiens, p. ex., le CN et le CP (pour l'entretien des installations fixes, la circulation et la régulation des trains, et peut-être certains services voyageurs).
- Des fabricants du matériel de train rapide (pour l'entretien de l'équipement).
- De nouvelles entreprises créées spécifiquement pour exercer une partie ou la totalité des fonctions d'exploitation et entretien.

Comme il faudrait à tout prix une performance sans faille, l'expérience et la compétence reconnues seraient sans doute mises au premier plan. Le propriétaire-concessionnaire choisirait probablement des participants ayant fait leurs preuves dans l'exercice efficace des fonctions associées au train rapide ou des fonctions très similaires. Par exemple, au lieu de créer un nouveau système privé à partir de zéro, le propriétaire-concessionnaire adopterait sûrement un système de réservations établi (comme celui utilisé par les compagnies aériennes) qui serait raccordé à d'autres services de voyages et pleinement en mesure d'assurer une bonne gestion du rendement. En outre, il semblerait prudent, sinon nécessaire, de faire participer des fabricants du matériel de train rapide aux

activités d'entretien de l'équipement, du moins pendant les premières années d'exploitation.

Enfin, le propriétaire-concessionnaire choisirait les participants au groupe d'exploitation et entretien selon le meilleur arrangement proposé.

3. VIA Rail Canada Inc.

Le rôle que pourrait jouer VIA dans l'exploitation et l'entretien du réseau de train rapide mérite une attention particulière. VIA s'est dite extrêmement intéressée à exploiter des services de train rapide.²⁹ Comme le train rapide remplacerait la plupart ou la totalité des services ferroviaires conventionnels dans le Corridor, VIA craint que sa véritable raison d'être ne soit sérieusement remise en question si jamais elle n'était pas désignée exploitant attitré du réseau de train rapide.

Il est vrai que VIA est la seule entreprise au Canada à posséder une vaste expérience récente du transport ferroviaire des voyageurs.³⁰ Il est vrai aussi que VIA s'est constitué un bon dossier de service, du moins dans le Corridor.³¹ VIA s'évertue sans relâche à réduire le temps de parcours dans le Corridor, et elle effectue maintenant la liaison Montréal-Toronto toutes les quatre heures. De plus, VIA entend continuer à améliorer ses services dans l'ensemble du Corridor.

Aux É.-U., Amtrak se positionne elle aussi pour pouvoir exploiter un jour des services de train rapide.³² Elle exploite déjà un service ferroviaire à vitesse moyennement rapide dans le corridor nord-est («Metroliner» circulant à 125 mi/h), et elle entend améliorer ce service en utilisant un nouvel équipement plus rapide. Amtrak a été désignée comme exploitant d'un petit système de transport à sustentation magnétique qu'il est prévu d'établir dans la région d'Orlando. Elle cherchait d'ailleurs à jouer un rôle semblable dans le projet de la Texas TGV Corporation. Il est donc probable qu'Amtrak devienne un acteur important dans le dossier du train rapide aux É.-U., si jamais des réseaux ferroviaires à grande vitesse sont un jour établis dans ce pays.

²⁹ VIA a fait deux longues études sur les services de train rapide dans le corridor, la première en 1984 et la seconde en 1989.

³⁰ Plusieurs compagnies de chemin de fer de la classe II exploitent au Canada des services voyageurs intraprovinciaux de moindre envergure.

³¹ (traduction) «Depuis quelques années, VIA s'est bâti une réputation de transporteur bien établi, fiable et efficace, s'attribuant les plus hautes cotes en Amérique du Nord quant à l'acceptance des consommateurs et la ponctualité. Les études démontrent qu'en 1992, VIA a répondu aux attentes de 94 p. 100 des clients dans le corridor; 90 p. 100 des clients estimaient avoir obtenu un bon rapport qualité/prix; et 92 p. 100 recommanderaient VIA à leurs amis et parents. La ponctualité de VIA dans le corridor est passée de 87 p. 100 en 1989 à 90 p. 100 en 1992.» - Document sur les options institutionnelles soumis par VIA à KPMG (4 février 1993).

³² (traduction) «nous avons la ferme intention de saisir toutes les bonnes occasions de concevoir, construire, exploiter et entretenir de nouveaux réseaux de train rapide. Même si nous sommes strictement limités dans notre capacité de financer ces réseaux, notre objectif est de devenir l'exploitant de train rapide par excellence aux É.-U.» - Témoignage de W. Graham Claytor, jr, président et président du conseil d'administration de la National Railroad Passenger Corporation (Amtrak), devant le sous-comité des crédits alloués aux transports et aux organismes connexes, Sénat des É.-U. (4 mars 1993).

De son côté, VIA croit être en mesure de passer des contrats avec le propriétaire-concessionnaire du train rapide pour assumer toutes les fonctions d'exploitation et d'entretien. Elle confierait quelques-unes de ces fonctions à des sous-traitants (p. ex., pour les services de traiteur et l'entretien des installations fixes).

VIA soutient qu'elle devrait exploiter le réseau de train rapide pour les raisons suivantes³³ :

- i) *VIA est le seul exploitant expérimenté de services ferroviaires voyageurs interurbains au Canada. Elle possède un personnel chevronné dans de nombreux domaines : marketing des services ferroviaires voyageurs, services à bord des trains, service à la clientèle, entretien du matériel roulant. Un nouvel exploitant prendrait beaucoup de temps et dépenserait beaucoup d'argent avant d'acquérir tout ce savoir-faire. VIA y a mis énormément de temps.*
- ii) *D'importantes synergies se matérialiseraient si une seule entreprise exploitait à la fois les services conventionnels et les services de train rapide. VIA pourrait assurer des correspondances efficaces entre les trains conventionnels et les trains rapides, évitant ainsi d'incommoder les voyageurs. Le personnel et les installations pourraient servir aux deux types de services, d'où un meilleur rapport coûts-efficacité. Ce facteur serait particulièrement important si l'instauration du train rapide se faisait par étapes, en commençant par le tronçon Montréal-Ottawa-Toronto.*
- iii) *VIA aurait des coûts de main-d'oeuvre compétitifs.*
- iv) *Les frais généraux de VIA pour le réseau de train rapide seraient aussi bas, sinon plus, que ceux de toute autre organisation.*
- v) *VIA possède des actifs qui lui permettraient de demeurer efficace et compétitive. Par exemple, elle a à Montréal et à Toronto des installations d'entretien propres et modernes qui conviendraient parfaitement au matériel roulant de transport rapide. Elle possède également des gares et des emprises qui pourraient être intégrées au réseau de train rapide.*
- vi) *Les planificateurs de l'entreprise de train rapide auront besoin d'information de l'exploitant : VIA pourrait fournir toute l'information voulue grâce à son expérience et à sa connaissance du Corridor.*

À ces observations, VIA ajoute qu'il y aurait des conséquences néfastes si elle n'était pas choisie pour exploiter le réseau de train rapide.

³³ Tiré du document sur les options institutionnelles soumis par VIA à KPMG (4 février 1993).

- i) *Il serait moins efficace de faire exploiter les services conventionnels par une entreprise et les services de train rapide par une autre entreprise, car les frais généraux des deux transporteurs seraient forcément plus élevés que s'il y avait un seul exploitant efficient.*
- ii) *La correspondance efficace entre les trains Montréal-Ottawa-Toronto et les autres trains pourrait être menacée (de 15 à 20 p. 100 des voyageurs utilisant les trains à long parcours dans le sud-ouest de l'Ontario, entre Montréal et Québec et dans l'est font la correspondance avec un train Montréal-Ottawa-Toronto).*
- iii) *VIA aurait à assumer de grandes dépenses pour les mises à pied et la réorganisation.*
- iv) *L'exploitant du réseau de train rapide serait choisi de cinq à dix ans avant le lancement des services. Pendant cette période, le moral des employés de VIA se détériorerait, les bons employés quitteraient, sans compter que le coût et la qualité des services conventionnels souffriraient. De fait, l'avenir des services conventionnels serait menacé, ce qui pourrait avoir des conséquences néfastes pour les recettes du train rapide. En revanche, plus le nombre de voyageurs ferroviaires sera élevé avant l'instauration des services à haute vitesse, plus la clientèle du train rapide a des chances d'être forte.*

Les autres participants éventuels qui ont été consultés étaient généralement d'avis que VIA serait une bonne candidate pour au moins certaines des fonctions d'exploitation et entretien. Ils croient cependant que VIA devrait soumissionner ou concurrencer pour les fonctions d'exploitation et entretien qu'elle désire prendre en charge, au lieu de se voir adjuger ce rôle d'emblée. Certains intervenants ont également dit craindre les liens étroits entre VIA et le gouvernement et la possibilité que les ministres interviennent dans les affaires de VIA.

VIA, pour sa part, s'est dite tout à fait prête à concurrencer pour les fonctions d'exploitation et entretien et très confiante dans sa capacité de sortir vainqueur de tout processus concurrentiel.

Il y aurait de très bonnes raisons de confier à VIA certaines, sinon la totalité des fonctions d'exploitation et entretien. Il faudrait cependant que l'arrangement conclu fasse l'objet de négociations avec le propriétaire-concessionnaire et qu'il soit, dans la mesure du possible, soumis au jeu de la concurrence. Il serait également souhaitable, d'après nous, que VIA sépare ses services de train rapide du reste de son activité pour les deux raisons que voici :

- ▶ Il faudrait que l'unité de VIA chargée du train rapide soit une entreprise commerciale à but lucratif pour qu'il y ait concordance avec le propriétaire-concessionnaire.

- Il faudrait que l'influence et l'intervention de l'État auprès de l'unité de train rapide soient minimales.

Cette séparation d'activités pourrait se faire de différentes façons. L'option la plus logique serait peut-être de créer pour le train rapide une filiale qui aurait son propre conseil d'administration, un conseil à vocation commerciale auquel siègeraient des représentants du propriétaire-concessionnaire. Cette filiale aurait ses propres employés qui s'occuperaient de l'exploitation et entretien du train rapide, et elle pourrait passer des contrats avec la société mère pour certaines fonctions administratives générales (p. ex., comptabilité, paye, services juridiques).

C. Partenariat public-privé

Il est clairement ressorti de cette évaluation des options institutionnelles que le partenariat public-privé serait la seule option pratique pour le projet de train rapide à l'étude, et qu'il faudrait probablement prévoir dans l'arrangement un apport financier important du secteur public. Voici une brève descriptions de divers concepts qui pourraient être intégrés à un partenariat public-privé :

1. Concept construction-propriété-exploitation-cession (CPEC)

Le concept CPEC a connu du succès dans divers projets du secteur public mis à exécution par des entreprises du secteur privé. Témoin, par exemple, le raccordement portuaire de l'est à Hong Kong, l'Eurotunnel, les centrales thermiques au charbon en Turquie et le raccordement de la Tamise à Dartford en Angleterre. Au Canada, le raccordement permanent de l'Î.-P.-É. fait lui aussi l'objet d'un arrangement CPEC.

Selon la formule CPEC, une concession exclusive est accordée à un propriétaire-concessionnaire qui élabore et exploite le projet pour un nombre d'années précis (probablement au moins 30 ans dans le cas du train rapide). Une fois cette période écoulée, l'ouvrage et tous ses actifs sont rétrocédés au secteur public. L'État peut alors soit confier l'exploitation de l'ouvrage sous contrat à l'entrepreneur initial ou à un autre, soit exploiter l'ouvrage lui-même, soit abandonner le projet.

Le concept CPEC permet au secteur public de récupérer ses investissements une fois écoulée la période requise pour que le secteur privé puisse de son côté réaliser la valeur de ses investissements et les récupérer. Étant donné la somme importante que le secteur public aurait probablement à verser dans un réseau de train rapide, le modèle CPEC semble une formule appropriée pour le projet à l'étude.

2. Contrat de service

Le contrat de service représente probablement l'instrument le plus couramment utilisé pour faire participer le secteur privé aux projets du secteur public. Il permet d'obtenir des services précis à des prix spécifiques et dans un délai fixe. Dans le contexte du train rapide, les fonctions d'exploitation et d'entretien pourraient dans une large mesure faire

l'objet de contrats de service. VIA confierait d'ailleurs sous contrat toutes les fonctions d'exploitation et entretien associées au train rapide.

3. Projet clés en main

Le concept du projet clés en main se rapproche en quelque sorte du modèle CPEC. Un organisme public passe des contrats avec le secteur privé pour faire construire un ouvrage et le mettre en service à un prix fixe, suivant des normes bien précises. Le contrat clés en main peut aussi prévoir l'exploitation de l'ouvrage pour une certaine période suivant l'achèvement des travaux de construction.

Certaines grandes composantes du projet de train rapide pourraient faire l'objet de contrats clés en main, par exemple celles concernant les trains et le système électrique. Le propriétaire-concessionnaire pourrait fort bien s'occuper lui-même des contrats clés en main.

D. Mise à exécution des arrangements institutionnels

Dans cette dernière partie du rapport, des démarches sont proposées pour mettre à exécution les arrangements institutionnels envisagés. L'hypothèse retenue est, bien sûr, que les gouvernements décideraient d'aller de l'avant avec le projet de train rapide dans le Corridor et que le secteur privé se montrerait suffisamment intéressé à participer au financement.

1. L'Administration du train rapide

Un organisme public à vocation spécifique devra insuffler la vie au projet de train rapide, en plus d'orienter et de contrôler l'évolution des travaux. Cet organisme pourrait s'appeler l'«Administration centrale canadienne du train rapide».

L'Administration serait créée conjointement par le fédéral, l'Ontario et le Québec; à ce titre, elle pourrait être considérée comme un prolongement (majeur) de l'actuel projet tripartite. L'Administration assumerait la plupart des rôles du secteur public. Par exemple, à l'étape de la planification et des approbations, elle déterminerait le tracé, l'emplacement des gares et les niveaux de service. Elle serait également chargée d'obtenir toutes les approbations requises, y compris les approbations en matière d'environnement. L'Administration serait probablement responsable aussi de l'acquisition des terrains. Enfin, elle participerait intensément au financement public ou ce rôle pourrait être assumé par l'entreprise de financement public qui pourrait soit faire partie de l'Administration, soit en être indépendante.

Une fonction très importante de l'Administration serait la sélection d'un propriétaire-concessionnaire et l'octroi de la concession du train rapide.

2. Questions politiques et législatives

Si le projet de train rapide est mis en branle, les gouvernements devront se pencher sur plusieurs questions de principes. Il leur faudrait d'abord et avant tout élaborer une

politique cohérente de transport intermodal. Ce sujet est abordé en détail au chapitre III (pages 28 à 53); en voici l'essentiel.

Il est douteux que l'entreprise de train rapide saurait attirer le plus grand nombre possible d'investisseurs privés en l'absence d'une structure politique et législative bien établie en matière de transport intermodal. Ce n'est que grâce à une pareille structure que l'inévitable apport important du contribuable sera à peu près le même d'un mode à l'autre (soit au niveau des installations ou des services).

Il faudra également, dans la mesure du possible, que l'apport du contribuable et le fardeau réglementaire et financier du gouvernement (1) puissent être raisonnablement prévus; (2) soient comparables à ce que sera exposée l'entreprise de train rapide; et (3) n'empêcheront pas l'entreprise de train rapide de concurrencer sur des marchés où elle est efficace.

Plusieurs intervenants étaient d'avis qu'il fallait absolument régler toute cette question, laquelle soulève d'autres points de principes comme l'imposition des entreprises de transport, y compris celle du train rapide.

Comme il est expliqué au chapitre III, il ne serait pas absolument nécessaire d'adopter une loi spéciale pour le train rapide, mais il serait peut-être désirable de le faire pour des raisons de principes. La loi spéciale cristalliserait le financement public de manière plus transparente vis-à-vis du public que les ententes de financement privées. Elle permettrait également de codifier les ententes intergouvernementales et environnementales. Enfin, elle pourrait régler certaines des questions susmentionnées concernant une politique de transport intermodal.

Par ailleurs, il se pourrait fort bien qu'une loi spéciale soit requise pour créer l'Administration centrale canadienne du train rapide et définir son mandat, ses pouvoirs et ses procédures.

3. Octroi de la concession du train rapide

L'octroi de la concession du train rapide représenterait sans doute la responsabilité la plus exigeante de l'Administration. En effet, la concession doit être accordée de sorte que les gouvernements tirent le maximum de leurs investissements tout en s'exposant à un minimum de risques.

Il faudrait envisager sérieusement la possibilité de procéder par soumissions concurrentielles pour l'octroi de la concession. Si les gouvernements décidaient d'aller de l'avant avec le projet de train rapide, plusieurs fabricants d'équipement ferroviaire pourraient se montrer intéressés et des consortiums propriétaire-concessionnaire concurrentiels pourraient se former. Par exemple, dans le cas du tracé de 300 km/h, les fournisseurs du TGV français, de l'ICE allemand, du Pendolino italien, et même les Japonais, pourraient vouloir soumissionner.

Dans un processus de soumissions concurrentielles, l'Administration fixerait toute une brochette de normes de qualité et de rendement, ainsi que d'autres lignes directrices, par exemple au sujet du contenu canadien minimum. Il faudrait définir la responsabilité de l'Administration par rapport aux approbations et à certains actifs (p. ex., les terrains, les croisements étagés). Ainsi, le processus de soumissions concurrentielles ferait ressortir le meilleur arrangement financier présenté par les concurrents.³⁴

Ce processus semble être l'arrangement idéal pour l'octroi de la concession, sans compter qu'il garantirait au public le meilleur rapport qualité/prix. Il n'est pas sûr, cependant, qu'un processus de ce genre fonctionnerait bien dans la pratique. Par exemple, pour un projet de cette envergure, il ne serait peut-être pas possible de former plus d'un consortium respectant la norme du contenu canadien.

Comme il était expliqué dans l'évaluation des options institutionnelles,³⁵ les arrangements financiers recommandés dans l'analyse financière du projet de train rapide Québec-Ontario excluent complètement la possibilité de procéder par soumissions concurrentielles pour l'octroi de la concession.

Si jamais un processus concurrentiel s'avérait irréalisable, l'Administration pourrait négocier un contrat sur appel d'offres restreint avec un propriétaire-concessionnaire désigné. De toute évidence, les conditions de la concession devraient alors être négociées avec extrême habileté et minutie.

³⁴ Ce processus ressemble au processus utilisé dans l'octroi du contrat pour le raccordement permanent de l'Î.-P.-É.

³⁵ Voir le chapitre VIII, p. 92.

Annexe A

Syndicats des chemins de fer canadiens

Syndicats des chemins de fer canadiens

Nom	Description
1. Fraternité des ingénieurs de locomotives (FIL) ¹	Syndicat international qui représente les mécaniciens de locomotive et les mécaniciens de manoeuvre employés par le CN, le CP et VIA.
2. Travailleurs unis des transports (TUT) ¹	Syndicat dont le siège social se trouve à Ottawa (Ontario) et qui représente les chefs de train, les chefs de train adjoints, les agents de train et les chefs, contremaîtres et agents de triage employés par le CN, le CP et VIA.
3. Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA-Canada)	Syndicat canadien qui remplace l'ancienne Fraternité des wagonniers de chemins de fer du Canada. Depuis juin 1994, TCA-Canada est devenu l'unique représentant de tous les anciens syndicats des employés d'atelier du CP, du CN et de VIA.
4. Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers ²	Syndicat canadien dont le siège social se trouve à Ottawa (Ontario) et qui représente les commis et des employés d'autres catégories du CN, ainsi que les employés itinérants et non itinérants de VIA Rail. Il ne représente aucun employé du CP.
5. Syndicat international des transports - communications	Syndicat international qui représente les commis et des employés d'autres catégories du CP et un petit nombre d'employés du CN. Il ne représente aucun employé de VIA Rail.
6. Fraternité des préposés à l'entretien des voies	Syndicat international qui représente les employés préposés à l'entretien de la voie et des bâtiments au CN et au CP. Il représente également un petit nombre d'employés de VIA préposés à l'entretien des gares et des bâtiments.

¹ La FIL et les TUT sont encore des syndicats distincts juridiquement parlant, mais ils ont fusionné pour former le Conseil canadien des syndicats opérationnels de chemins de fer. Ce nouveau syndicat a été certifié par le Conseil canadien des relations du travail en août 1993 pour représenter les employés itinérants dans les négociations collectives.

² Ce syndicat est encore un syndicat distinct, mais il s'est regroupé avec TCA-Canada pour des fins de négociation seulement.

- | | | |
|-----|--|---|
| 7. | Fraternité des signaleurs de chemins de fer représentée par une division de la Fraternité internationale des ouvriers en électricité | Les signaleurs s'occupent de l'entretien du matériel de signalisation ferroviaire et des systèmes radios à bord des trains du CN et du CP. VIA n'engage aucun signaleur. |
| 8. | Contrôleurs de la circulation ferroviaire du Canada | Syndicat canadien dont le siège social se trouve à Winnipeg (Manitoba) et qui représente les régulateurs et les contrôleurs de la circulation des trains employés par le CN et le CP. VIA n'engage aucun employé de ces catégories. |
| 9. | Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale ³ | Syndicat international qui représente les machinistes, les aides-machinistes et les apprentis employés par le CN, le CP et VIA. Il représente également les chaudronniers et les tôliers de VIA. |
| 10. | Fraternité internationale des ouvriers en électricité ³ | Syndicat international qui représente les électriciens, les aides-électriciens et les apprentis employés par le CN, le CP et VIA. |
| 11. | Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie des États-Unis et du Canada ³ | Syndicat international qui représente les aides-tuyauteurs et les apprentis employés par le CN, le CP et VIA. |
| 12. | Association internationale des travailleurs du métal en feuille ³ | Syndicat international qui représente les tôliers, les aides-tôliers et les apprentis employés par le CN et le CP. Il ne représente aucun employé de VIA. |
| 13. | Fraternité internationale des chaudronniers, constructeurs de navires en fer, forgerons, forgeurs et aides ³ | Syndicat international qui représente les chaudronniers, les aides-chaudronniers et les apprentis employés par le CN et le CP. Il ne représente aucun employé de VIA. |
| 14. | Fraternité internationale des chauffeurs et huileurs ³ | Syndicat international qui représente les mécaniciens de manoeuvre, les aides-mécaniciens de manoeuvre et les ouvriers non qualifiés travaillant dans les ateliers traction du CP. Il ne représente pas les employés de classification similaire du CN ou de VIA. |
| 15. | Association des policiers du Canadien National | Association canadienne qui représente un petit nombre de policiers des chemins de fer du CN. VIA n'a pas son propre service de police. |
| 16. | Association des policiers du Canadien Pacifique | Association canadienne qui représente un petit nombre de policiers des chemins de fer du CP. |

³ Les travailleurs canadiens de ce syndicat sont maintenant représentés par TCA-Canada.