

Février 2018

Teck Resources Limited : Mémoire au Comité permanent des transports et des communications concernant le projet de loi C-49, une Loi apportant des modifications à la *Loi sur les transports au Canada* et à d'autres lois concernant les transports, ainsi que des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois (la *Loi sur les transports au Canada*)

Présentation

Teck est une entreprise d'exploitation de ressources naturelles diversifiée fièrement canadienne et un principal intervenant dans le secteur du transport qui compte près de 8 000 employés partout au pays. En tant que principal utilisateur du réseau ferroviaire canadien, premier client du Chemin de fer Canadien Pacifique et exportateur générant près de neuf milliards de dollars par année vers l'Asie et vers d'autres marchés l'année dernière, nous tenons fermement à ce que le projet de loi C-49 favorise un service de transport ferroviaire des marchandises transparent, équitable et sécuritaire qui répond aux besoins de tous les utilisateurs.

Les problèmes qui touchent le service ferroviaire depuis longtemps nuisent à notre compétitivité, à notre chaîne d'approvisionnement nationale, à notre viabilité économique à long terme ainsi qu'à la réputation du Canada en tant que nation commerçante. À titre d'exemple, au cours des 10 dernières années, les coûts directs engagés par Teck en raison d'interruptions du service ferroviaire ont représenté de 50 à 200 millions de dollars sur des périodes de 18 mois.

Tout au long du processus de consultation qui a mené à l'élaboration du projet de loi et des examens législatifs antérieurs touchant le transport ferroviaire de marchandises, dont l'Examen des services de transport ferroviaire de marchandises¹, Teck s'est efforcée de proposer des solutions équilibrées aux problèmes importants du service ferroviaire qui touchent régulièrement tous les secteurs. Cependant, malgré les meilleures intentions, les recours prévus dans le cadre de ces processus ont été, dans certains cas, inadéquats, car la plupart ne tiennent pas compte du caractère non fonctionnel du marché ferroviaire canadien.

Nous croyons qu'une législation du transport ferroviaire qui favorise les relations commerciales dans un marché sans concurrence tout en permettant aux chemins de fer de demeurer rentables et souples sur le plan opérationnel est la solution qui profiterait le plus aux chemins de fer et aux expéditeurs à long terme. Nos recommandations reposent principalement sur le besoin de mettre sur pied une base de données granulaire accessible et complète pour le transport ferroviaire de marchandises. Nous voyons également la nécessité définir un service « convenable » qui tient compte des besoins individuels des expéditeurs compte tenu du monopole dans lequel nous œuvrons. Teck a également présenté ce qui constitue, selon

¹ Transports Canada : « [Examen des services de transport ferroviaire de marchandises, rapport final](#) », janvier 2011.

nous, la seule solution viable à long terme au déséquilibre de la relation expéditeur-compagnie de chemin de fer, soit l'introduction d'une réelle concurrence au sein du marché du transport ferroviaire de marchandises du Canada en accordant les droits de circulation à tous, y compris les expéditeurs qui satisfont à des critères précis.

Nous sommes déçus que l'introduction d'une réelle concurrence au sein du marché du transport ferroviaire de marchandises ne soit pas prévue dans le projet de loi, mais nous sommes satisfaits de sa vision audacieuse et d'un certain nombre de dispositions qui, selon nous, pourraient transformer le marché. Voici des exemples :

- nouvelles exigences redditionnelles pour les compagnies de chemin de fer en ce qui a trait notamment aux tarifs, au service et au rendement;
- définition de service ferroviaire « convenable » confirmant que les compagnies de chemin de fer doivent fournir aux expéditeurs le niveau de services le plus élevé dans les circonstances;
- recours plus accessibles et opportuns pour les expéditeurs relativement aux tarifs et aux services;
- interdiction faite aux compagnies de chemin de fer de transférer unilatéralement la responsabilité aux expéditeurs par l'établissement des tarifs;
- sécurité ferroviaire améliorée grâce à une meilleure communication des résultats d'enquêtes sur les accidents;
- modifications apportées à la *Loi maritime du Canada* qui permettront aux administrations portuaires de recevoir des prêts de la nouvelle Banque de l'infrastructure.

Le projet de loi C-49 réussit à répondre aux besoins de tous les intervenants, y compris ceux des compagnies de chemin de fer et les expéditeurs. Par contre, pour que le projet de loi atteigne son but, nous croyons que des modifications mineures doivent être apportées à certains éléments. Les modifications que nous proposons ci-après ont les objectifs suivants :

- régler les problèmes associés à certaines dispositions qui auront des conséquences non voulues ou qui, selon nous, ne correspondent pas au but du projet de loi; et
- tenir compte de l'expérience que possède Teck des processus prévus par la Loi et de ses interactions avec les compagnies de chemin de fer.

Voici les amendements recommandés en ce qui a trait aux sujets d'importance pour Teck et les commentaires connexes.

Amendements recommandés au projet de loi C-49

Accès aux recours

Selon Teck, le projet de loi C-49 règle plusieurs problèmes soulevés dans la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) en ce qui a trait à la capacité d'un expéditeur d'avoir accès aux recours en cas d'interruption du service ferroviaire. Cependant, nous recommandons des amendements qui faciliteront l'adoption d'une approche plus équilibrée auprès des intervenants, approche qui prévoit une meilleure accessibilité aux recours.

Capacité de l'Office de recueillir des données sur le calcul des frais ferroviaires et de les traiter

Plus particulièrement, le projet de loi C-49 renforce la capacité de l'Office de recueillir des données sur le calcul des frais ferroviaires et de les traiter dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités en vertu des dispositions relatives à l'interconnexion de longue distance ou de l'article 157 de la LTC touchant le calcul des frais. Les modifications proposées de la LTC obligeront les compagnies de chemin de fer à transmettre régulièrement leurs données sur le calcul des frais ferroviaires à l'Office, ce qui permettra à l'Office de rendre des décisions plus exactes et à jour quant au calcul des frais.

La capacité de l'Office de rendre ces décisions quant au calcul des frais est primordiale pour maintenir l'intégrité de l'arbitrage sur l'offre finale, qui constitue le recours pour les expéditeurs. Actuellement, l'arbitrage sur l'offre finale présente des lacunes vu l'incapacité de l'Office de bien établir le calcul des frais. Dans le cadre du modèle d'arbitrage sur l'offre finale actuel, les arbitres demandent à l'Office une décision quant au calcul des frais seulement si les deux parties acceptent que la demande soit faite à l'Office. Nous avons cependant remarqué que les compagnies de chemin de fer refusent habituellement de collaborer avec les expéditeurs et s'opposent à ce qu'un arbitre soit saisi de la demande. Ainsi, les expéditeurs n'ont pas accès au seul recours qui leur permet de se défendre contre les transporteurs ferroviaires et leur pouvoir de marché. Compte tenu des améliorations du recouvrement et du traitement des données sur le calcul des frais que le projet de loi C-49 permettrait à l'Office d'effectuer, aucune raison légitime, autre qu'une volonté délibérée d'entraver le processus, ne peut justifier qu'une compagnie de chemin de fer refuse une demande de calcul des frais par l'Office dans le cadre de l'arbitrage sur l'offre finale.

Par contre, pour assurer un niveau de transparence et d'accessibilité adéquat afin que les recours prévus à la Loi soient pertinents, aux termes du paragraphe 161(2), il est essentiel que les expéditeurs aient également accès à une décision de l'Office quant au calcul des frais.

Vu que Teck utilise ce recours, et compte tenu de l'importance de cette question, l'entreprise participe activement depuis 2011 aux exercices de l'Office relatifs au calcul des frais, dont la méthode de l'Office en matière d'établissement des coûts, la méthode de structure du capital, la méthode de coût du capital et la modification de la Classification uniforme des comptes. Cependant, aucune solution adéquate n'a encore été mise en place, mais nous croyons que la Loi sur la modernisation des transports réglera cette question.

- **Recommandation** : Ajouter à l'alinéa 161(2), partie F : « toute demande de détermination par l'Office des coûts variables du transport de marchandises visés par l'arbitrage, et que l'Office devra, à la demande, trancher sur-le-champ avant de transmettre la décision à l'arbitre, à l'expéditeur et au transporteur dans les cinq jours suivant la nomination de l'arbitre par l'Office ».

L'interconnexion de longue distance ne sera pas un recours pour Teck

Une des principales modifications proposées pour la Loi est l'interconnexion de longue distance (ILD), qui est considérée comme un recours pour les expéditeurs captifs. Dans la formulation actuelle, et en raison des restrictions géographiques imposées sur le recours, l'ILD ne sera pas un recours pour les cinq mines de charbon destiné aux aciéries de Teck du sud-est de la Colombie-Britannique.

Selon Teck, les dispositions relatives à l'ILD ne feront que confirmer que ces usines figurent parmi les expéditeurs les plus captifs au pays. Si la loi avait permis d'élargir les droits de circulation et de créer du même coup une réelle concurrence, cette situation ne poserait aucun problème. Cependant, en ce moment, Teck ne sait pas comment elle sera touchée indirectement par les modifications relatives à l'ILD. Au mieux, il n'y aura aucune incidence, et, au pire, la situation demeure inconnue. Nonobstant la non-disponibilité de l'ILD comme recours pour Teck, tel que cela est rédigé, la formule des recettes mentionnées au paragraphe 135(2) rend l'utilité du recours douteuse selon Teck, et ce, même si elle était proposée comme option.

Niveau de services

Obligations en matière de service

Nous craignons que le libellé de la Loi, quant à savoir si une compagnie de chemin de fer a respecté ses obligations en matière de service, ne tienne pas compte du déséquilibre entre les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs, ainsi que de l'immense pouvoir des transporteurs ferroviaires de catégorie I, vu le monopole qui existe au Canada.

Plus précisément, aux termes du paragraphe 116(1.2) proposé relativement au niveau de services : « L'Office décide que la compagnie s'acquitte de ses obligations [...] s'il est convaincu [...] que celle-ci fournit, en ce qui a trait à ces obligations, le niveau de services le plus élevé qu'elle peut raisonnablement fournir dans les circonstances : e) les besoins et les contraintes de l'expéditeur et de la compagnie en matière d'exploitation ».

Le libellé ne reflète pas la réalité que c'est à la compagnie de chemin de fer de déterminer les ressources à fournir. Ces décisions comprennent l'achat (actifs), l'embauche (main-d'œuvre) et la construction (infrastructure), ce qui peut entraîner une ou plusieurs « contraintes ». Puisque ces contraintes ne sont déterminées que par le transporteur ferroviaire, il n'est pas approprié qu'elles deviennent un facteur déterminant dans une décision de l'Office.

- **Recommandation** : Supprimer l'alinéa e) ou prévoir l'examen des contraintes.

Arbitrage relatif aux obligations des compagnies de chemin de fer en matière de service

En ce qui a trait à l'arbitrage portant sur le niveau de services tel qu'il est énoncé à l'alinéa 169.37(2)e), le libellé pose les problèmes déjà mentionnés au sujet du paragraphe 116(1.2). Les préoccupations de Teck sont les mêmes à cet égard.

De plus, nous craignons que le libellé proposé relativement à la façon dont l'arbitre établit les conditions ne reflète pas la réalité, car le rôle de l'arbitre doit supposer l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. C'est particulièrement le paragraphe 169.37(3) au sujet de l'arbitrage portant sur le niveau de services qui pose problème : « L'arbitre établit les modalités concernant les sommes visées à l'alinéa 169.31(1)c.1) [...] de façon à ce que ces modalités soient équitables tant pour l'expéditeur que pour la compagnie de chemin de fer ».

Le rôle de l'arbitre consiste à évaluer le cas de chaque partie et à rendre une décision fondée sur les faits et les arguments présentés. Le pouvoir discrétionnaire est indispensable. Le résultat approprié devrait être une bonne décision d'arbitrage fondée sur les faits, et non pas une décision équitable pour les deux parties. Le libellé proposé cherche à éliminer ce pouvoir discrétionnaire.

- **Recommandation** : Supprimer l'alinéa e) de l'article 169.37 ou prévoir l'examen des contraintes et supprimer l'alinéa 160.31(1) (c.1).

Transparence

Les modifications proposées aux paragraphes 51(1) à (4) et aux articles 76 et 77 du projet de loi C-49 donnent de solides munitions pour combler les lacunes au chapitre des données sur le niveau de services qui minent actuellement notre système national de transport ferroviaire et qui font en sorte que les décisions commerciales et stratégiques ne sont pas assez éclairées. Cependant, nous croyons que certaines dispositions relatives à la transparence n'atteignent pas l'objectif qui consiste à rendre accessibles des données pertinentes sur le rendement de la chaîne d'approvisionnement.

Nous sommes particulièrement préoccupés par le paragraphe 77(2), qui exige que le transporteur ferroviaire de catégorie I fournisse au ministre un rapport comportant les renseignements visés à des dispositions du Code of Federal Regulations des États-Unis (y compris les données de service mentionnées dans les exemples de feuilles de route par chemin de fer).

Il n'est pas souhaitable que le paragraphe 77(2) se rapporte au modèle américain dans son intégralité, car il présente des lacunes et ne fournit pas le niveau de fiabilité, de précision et de transparence requis dans le contexte canadien.

Disons simplement que l'exemple de feuille de route des États-Unis n'est ni exact ni complet en ce qui a trait aux expéditions. En effet, le taux d'échantillonnage pour les expéditions par train, autre que le train-bloc, est aussi bas que 1/40. Cependant, le taux d'échantillonnage du train-bloc est plus solide à 1/2, mais comporte d'autres lacunes importantes. Il y a lieu de souligner, entre autres, qu'aux États-Unis, les transporteurs ferroviaires ne sont pas tenus de fournir une information représentative de la population par marchandise, origine, destination ou autres critères, et qu'ils ne sont visés par aucune exigence redditionnelle périodique. Les données sont également très désuètes.

De plus, le modèle américain a été élaboré à un moment où la technologie ne permettait pas le stockage et la transmission de grandes quantités de données. En 2018, nous avons les capacités voulues en matière de stockage de données, et une telle restriction n'est plus nécessaire. En fait, les compagnies de chemin de fer recueillent déjà ces données.

Afin que l'on puisse s'assurer que les rapports relatifs au transport ferroviaire des marchandises contiennent des données suffisamment détaillées en ce qui a trait au niveau de services, nous recommandons un amendement qui garantira que les compagnies de chemin de fer fourniront toutes les feuilles de route au lieu de quelques exemples.

- **Recommandation** : Teck recommande d'ajouter au paragraphe 77(2) : « Le transporteur ferroviaire de catégorie I fournit au ministre [...], **à condition que l'information découle des feuilles de route et qu'elle les inclue dans leur intégralité** ».

Le fait que cette disposition prévoit d'inclure tous les documents n'aura aucune incidence sur la confidentialité des données, peu importe la situation dans laquelle ces données seraient utilisées. À titre d'exemple, l'arbitrage sur l'offre finale est déjà effectué en toute confidentialité. L'Office des transports du Canada fournit déjà aux arbitres et aux parties des renseignements liés au calcul des frais, et c'est pourquoi il n'y aura aucun changement à cet égard, si la communication des données devient obligatoire.

Entre-temps, dans le cadre des procédures de l'Office, ce dernier diffuse des décisions caviardées afin de protéger la confidentialité des parties. Cette pratique peut être maintenue. De plus, en ce qui a trait aux données découlant des arbitrages portant sur un niveau de services, le caviardage et la non-divulgaration des noms peuvent être utilisés.

Le personnel de Transports Canada a affirmé que son interprétation de l'avant-projet de loi est compatible avec la volonté de transparence des données manifestée par Teck. Bien que cela apaise les craintes de Teck à l'égard de l'exhaustivité des données, les amendements à la législation proposés par Teck, et d'autres, viendront clarifier et renforcer cette question en suspens.

Conclusion

En conclusion, compte tenu de l'expérience passée de Teck, nous pensons que la bonne conception des lois est essentielle pour la construction d'une nouvelle législation du transport ferroviaire de marchandises de renommée mondiale pour le Canada et pour tous les Canadiens. Les amendements recommandés que nous avons soulignés seraient de nature à améliorer la transparence et la compétitivité et à corriger certains problèmes qui ont causé des difficultés à Teck et à d'autres dans le passé.