

FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES OUVRIERS DU TRANSPORT

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

Parlement du Canada

Le 13 février 2024

Dobrusin_bruno@itf.org.uk



INTERNATIONAL
TRANSPORT
WORKERS'
FEDERATION

La Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) est une fédération syndicale mondiale composée de sept cents syndicats affiliés de 153 pays et de près de vingt millions de membres travaillant dans l'industrie des transports. L'ITF existe pour protéger les droits de tous les travailleurs des transports au moyen de son réseau de syndicats affiliés dans le monde entier. La section des chemins de fer de l'ITF représente 26 % de l'ensemble des membres de l'ITF; elle compte 146 affiliés, dont The International Brotherhood of Teamsters et Unifor au Canada, dans quatre-vingt-quatre pays.

Après avoir examiné les témoignages présentés au Comité le 6 novembre 2023, nous notons le consensus concernant les avantages du projet de train à grande fréquence (TGF) : les avantages évidents pour les passagers, les avantages économiques de la création d'emplois et les avantages environnementaux des faibles émissions de carbone du train. L'ITF appuie fermement l'investissement public dans l'amélioration et l'expansion des réseaux ferroviaires; toutefois, nous partageons les préoccupations soulevées précédemment par Unifor au sujet du modèle de partenariat public-privé (PPP).

L'ITF a l'expérience des différents modèles de financement et d'exploitation présents dans le secteur ferroviaire à l'échelle mondiale. Par l'intermédiaire de nos sociétés affiliées, nous observons la réalité du fonctionnement des modèles de PPP dans la pratique, et pas seulement en théorie, et comment ils se comparent aux réseaux ferroviaires qui sont sous le contrôle public total. Les recherches mondiales menées par l'ITF analysent en outre les répercussions des différents modèles de financement sur les travailleurs, les passagers et les collectivités. C'est l'expertise dont nous souhaitons faire part au Comité aujourd'hui.

En général, l'ITF a constaté que la privatisation a conduit à des systèmes ferroviaires fragmentés et inefficaces. Les partenariats public-privé (PPP) dans les principaux services de transport nationaux et internationaux ont entraîné des pertes financières importantes. Les soumissions irréalistes faites par le secteur privé pour obtenir des contrats ont conduit à des échecs sur les routes principales, et les gouvernements ont dû supporter le fardeau financier, l'échec ayant conduit à d'importantes subventions provenant des contribuables et des passagers. Le financement par le secteur privé s'est avéré plus coûteux que le recours au secteur public, les bénéfices ayant été détournés vers les actionnaires, ce qui a conduit à un sous-investissement dans les services. L'échec de la privatisation et des PPP a conduit à la renationalisation des services ferroviaires ou à la gestion en tant que coentreprises gouvernementales (comme dans le cas de la ligne ferroviaire à grande vitesse Figueres-Perpignan entre la France et l'Espagne).

On s'inquiète également du manque de responsabilisation des entreprises qui soumissionnent des projets de TGF dans des pays autres que le leur. Par exemple, la société Keolis, dont le siège social est en France, cause de sérieuses difficultés aux passagers et aux travailleurs des autres pays où elle exerce ses activités. En



2019, on a mis fin à ses contrats en Allemagne en raison d'un manque chronique de personnel dans ses services ferroviaires, ce qui a conduit l'autorité locale des transports Rhein-Ruhr VRR à prendre en charge les opérations du service¹. Tout récemment, soit en septembre dernier, Keolis aux États-Unis a été reconnue coupable d'infraction au droit du travail par le National Labor Relations' Board (NLRB)².

De même, RENFE, l'opérateur espagnol qui fait également partie de l'un des consortiums qui soumissionnent le projet de TGF canadien, a connu l'an dernier un scandale de corruption qui a conduit au licenciement de son PDG (des fautes professionnelles avaient été commises dans la sous-traitance de la fourniture de l'infrastructure pour les lignes ferroviaires du Nord de l'Espagne)³. RENFE fait également partie du projet de TGV au Texas, lequel, reporté à maintes reprises, stagne maintenant en raison du manque de financement public et des coûts sans cesse croissants⁴.

Le financement du secteur privé, y compris les PPP, entraîne souvent des coûts sociaux tels que de mauvaises conditions de travail et des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, des passagers et des collectivités touchées. C'est ce qu'ont signalé nos syndicats affiliés qui exercent leurs activités dans les réseaux ferroviaires à l'échelle mondiale. Les intérêts privés négligent souvent l'importance de l'évaluation des répercussions et des consultations communautaires, en particulier auprès des communautés autochtones dont le chemin de fer traverse les terres. En outre, l'investissement privé dans les systèmes ferroviaires et leur exploitation mène souvent à la sous-traitance des travaux, laquelle élimine la responsabilité des compagnies ferroviaires d'assurer l'égalité et la diversité de la main-d'œuvre, ce qui entraîne des problèmes de sécurité, l'instabilité de l'emploi et des pressions à la baisse sur les salaires et les conditions, et renforce ainsi les inégalités sur le marché du travail fondées sur la race, la nationalité et le sexe.

Une étude de 2012 sur les PPP ferroviaires à l'échelle mondiale a révélé que ces projets ne sont couronnés de succès que lorsque les autorités publiques garantissent des bénéfices aux concessionnaires privés; les projets ferroviaires où les concessionnaires ont assumé eux-mêmes le risque financier ont échoué⁵. La Banque asiatique de développement signale le taux élevé d'échec des PPP dans le monde entier et en particulier en Asie, où le système de transport est le plus touché. Son analyse se fonde sur la base de données de la Banque mondiale sur la participation du secteur privé aux infrastructures. Entre 1991 et 2015, il y a eu 6 273 projets de PPP, dont seulement 216 ont été achevés tandis que 259 ont été

¹ https://www.railwaygazette.com/passenger/keolis-operating-contract-terminated-because-of-driver-shortage/54611_article

² <https://www.atu.org/media/press/2023/nlrb-finds-keolis-violated-federal-labor-law-again-at-loudoun-county-transit-revokes-settlement>

³ <https://elpais.com/economia/2023-02-20/la-secretaria-de-estado-de-transportes-y-el-presidente-de-renfe-dimiten-por-el-escandalo-en-los-trenes-de-asturias-y-cantabria.html>

⁴ <https://www.texastribune.org/2022/08/30/texas-high-speed-rail-dallas-houston/>

⁵ Dehornoy, PPPs In The Rail Sector: A Review Of 27 Projects, Munich Personal RePEc Archive, 2012 : https://mpra.ub.uni-muenchen.de/38415/1/Dehornoy_Review_of_rail_PPPs_2012.pdf



annulés par le secteur privé, et 67 se sont retrouvés en difficulté (ce qui signifie que le partenaire du secteur public ou l'opérateur du secteur privé a demandé une résiliation de contrat ou un arbitrage international pour régler un différend). En d'autres termes, entre 1991 et 2015, il y a eu plus d'échecs de PPP en Asie que de succès⁶.

En Europe, le Royaume-Uni est à l'avant-garde de la privatisation du secteur ferroviaire – et de son échec. En 1998, le gouvernement a lancé un partenariat public-privé (PPP) pour moderniser le métro de Londres, dont les parties les plus anciennes avaient plus de cent ans. Alors que les actifs du réseau sont restés dans les mains du secteur public, deux sociétés privées ont été engagées pour attirer les investissements et mener les travaux. En 2007, le PPP a échoué et ses passifs ont été garantis par le gouvernement, le contribuable britannique se retrouvant avec des pertes estimées à des milliards de livres⁷. Les services ferroviaires nationaux du Royaume-Uni sont un autre exemple. L'infrastructure et la voie ferrée sont détenues et entretenues par le secteur public, tandis que des entreprises privées tirent profit des opérations. Non seulement il est bien attesté que les coûts ont augmenté après la privatisation de British Rail, mais le système de franchisage a été manipulé d'une manière qui a permis le versement de subventions publiques aux actionnaires, tandis que les dettes des entreprises atteignaient des niveaux insoutenables; elles ont finalement nécessité un renflouement par le secteur public. Dans le cadre du système britannique, une entreprise – comme dans le cas catastrophique de l'East Coast Line – peut se retirer d'une franchise sans pénalité grave, quelles que soient les projections trop optimistes qui lui ont permis de décrocher le contrat. De plus, le rapport de McKay et Moore (2017) sur les conséquences de l'externalisation dans les chemins de fer au Royaume-Uni a attesté, nombreuses preuves à l'appui, que le résultat pour les travailleurs, les passagers et les collectivités au sens large a été extrêmement négatif⁸.

Lorsque l'Eurotunnel a été construit, les surestimations de l'achalandage ainsi que l'escalade des coûts de construction ont obligé à restructurer le passif en 1997 et 2007. La concession a dû s'appuyer sur le soutien du public sous la forme d'une prolongation du contrat de 55 à 99 ans ainsi que de l'application d'une « redevance d'utilisation minimale » comme garantie de recettes, ce coût étant à la charge de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et du gouvernement britannique⁹.

En octobre 1995, l'Espagne et la France ont signé un accord international pour la construction et l'exploitation de la section transfrontalière de la ligne de train à grande vitesse (TGV) pour relier les deux pays par chemin de fer à travers les Pyrénées. La ligne Figueres-Perpignan a une longueur de 44,4 km, dont 19,8 en Espagne et 24,6 en France. Sur le plan de la construction, la section la plus difficile

⁶ Banque asiatique de développement, Hazard Analysis On Public-Private Partnership Projects In Developing Asia, 2018

⁷ Centre for Public Impact, The London Undergrounds failed PPP, janvier 2018

⁸ McKay et Moore, The Consequences Of Outsourcing in The Railway Sector : A Report for the RMT, 2017

⁹ Dehornoy, PPPs In The Rail Sector: A Review Of 27 Projects, Munich Personal RePEc Archive, 2012



était le tunnel bitube de 8,3 km (tunnel Perthus), et les deux pays ont demandé la participation du secteur privé. Plusieurs clauses attrayantes ont été ajoutées au contrat pour attirer un entrepreneur privé. Par exemple, il a été convenu que l'entreprise recevrait des subventions des deux États, ainsi que de l'Union européenne. Le concessionnaire se verrait également accorder le droit de facturer un péage pour le trafic sur la ligne (service mixte passagers-fret) et de recevoir la garantie d'un seuil minimum de trafic à long terme. En 2003, le groupe TP Ferro a obtenu le contrat pour la construction et l'exploitation de la ligne de TGV. Deux entreprises de construction privées détenaient conjointement TP Ferro : ACS en Espagne (50 pour cent) et Eiffage en France (50 pour cent). La durée de la concession était de 50 ans.

Au début, le budget du projet était de 952 millions d'euros (1,1 milliard de dollars américains), mais son coût final a été de 1 184 millions d'euros (1,3 milliard de dollars américains). La majeure partie du financement a pris la forme de subventions directes des gouvernements français et espagnol, et les deux gouvernements ont apporté un financement supplémentaire pour assurer la viabilité de la concession. L'autre portion principale de financement consistait en des dettes et des capitaux propres (la contribution des actionnaires). Il convient de noter que les capitaux propres de TP Ferro représentaient moins de 10 % des coûts de construction totaux et que plus de 50 % des capitaux propres provenaient de prêts de tiers. Les travaux de construction ont commencé à la fin de 2004 et se sont achevés en février 2009, mais la mise en œuvre du contrat a été médiocre. L'absence de liaisons avec les lignes nationales a entraîné le versement d'indemnités au concessionnaire et la prolongation de la concession de trois années supplémentaires.

Cependant, en 2013, il est devenu clair que la demande prévue pour la ligne était trop optimiste. Alors que TP Ferro s'attendait à faire circuler vingt-quatre trains par jour en moyenne au cours de la première année d'exploitation, puis trente trains par jour, seulement douze trains par jour ont circulé pendant la haute saison de 2014. Il n'était donc pas surprenant que, plus d'une décennie après l'attribution de la concession, TP Ferro soit entré en difficulté financière et ait déclaré des pertes de 112,8 millions d'euros (128 millions de dollars américains). Encore une fois, la société espagnole ACS (la tête dirigeante, dans les faits, du PPP) a demandé une compensation au gouvernement espagnol sous la forme de 80 millions d'euros (90 millions de dollars américains) et d'une prolongation de 25 ans de la concession (jusqu'en 2082). Cependant, les deux gouvernements ont refusé de l'accorder. En 2016, TP Ferro a été mise en liquidation, la concession a été annulée et une nouvelle coentreprise des gouvernements français et espagnol a repris la liaison ferroviaire internationale à grande vitesse entre les deux pays.

Les projets ferroviaires à haute vitesse en Afrique ont également soulevé les mêmes préoccupations. En 2017, le Kenya a ouvert une ligne à voie normale (LVN) pour relier la capitale, Nairobi, à la ville côtière de Mombasa. Construit et exploité par la



China Railway and Bridge Cooperation (CRBC), le projet de 472 km a coûté 3,2 milliards de dollars américains. Le chemin de fer a été financé par un prêt concessionnel de la Banque d'exportation et d'importation de Chine, qui comprenait une condition selon laquelle le contrat d'ingénierie, d'approvisionnement et de construction serait attribué à une société d'État chinoise. L'absence de consultations publiques au Kenya a entraîné le déplacement des travailleurs des transports informels opérant dans la région. Quant aux travailleurs du transport routier, la baisse de l'achalandage les a forcés à déménager dans d'autres districts, ce qui a eu un effet d'entraînement pour les petites entreprises qui dépendaient de leur travail. Après la construction, la CRBC était censée exploiter la ligne pendant 10 ans. Le contrat (qui a été fortement critiqué pour son manque de transparence) imposait le risque commercial à l'État, qui devait s'assurer d'un trafic suffisant de passagers et de marchandises. Cependant, l'opérateur a encouru des dépenses qui dépassaient de loin ses revenus et, en 2021, seulement 4 ans après le début de la période de 10 ans, le gouvernement kenyan a été contraint de renégocier l'accord, organisant la prise de contrôle par l'État des opérations de la LVN à partir de 2022.

À l'inverse, la Suisse est un exemple de système ferroviaire efficace et géré par l'État. Les principales lignes de chemin de fer sont exploitées par les Chemins de fer fédéraux suisses et appartiennent à la Confédération suisse. Le système suisse repose sur un modèle de propriété publique et de contrôle démocratique. Le financement public des transports publics provient des budgets généraux ainsi que des tarifs passagers. La population suisse a directement son mot à dire sur les budgets des transports publics aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Les citoyens soutiennent scrupuleusement le financement et l'extension des transports publics. En 1998, par exemple, les gens ont voté en faveur du décret fédéral sur la construction et le financement des projets d'infrastructure de transport public (FinPTO). Cela a permis à la Suisse d'étendre considérablement son infrastructure ferroviaire grâce à des projets à grande échelle, dont Rail 2000, la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NFLA), une nouvelle connexion au réseau ferroviaire à grande vitesse (TGV) européen et la réduction du bruit ferroviaire. Le coût combiné des quatre projets, de 31,5 milliards de francs suisses (environ 34 milliards de dollars américains; prix de 1995), a été financé par une combinaison d'une redevance sur les poids lourds, de recettes provenant de la taxe sur les huiles minérales et de la TVA (0,1 %). En outre, en 2016, l'électorat suisse a soutenu la proposition d'utiliser la totalité des recettes de la taxe sur les huiles minérales pour financer les transports publics plutôt que la construction de routes. Cela représente un financement important, car les taxes sur l'essence n'ont cessé d'augmenter (de 178 % entre 1990 et 2012) et représentent près de la moitié du prix de détail de l'essence en Suisse. Actuellement, les transports publics génèrent suffisamment de revenus pour couvrir plus de la moitié de leurs coûts. Le reste provient de subventions publiques et de contributions à l'infrastructure.

Plusieurs autres pays dans le monde ont mis en œuvre avec succès des systèmes de train à grande vitesse (TGV) financés par l'État.



Le système ferroviaire à grande vitesse de l'Allemagne, connu sous le nom d'Intercity-Express (ICE), est détenu et exploité par l'intermédiaire de Deutsch Bahn AG, la société par actions responsable de la plupart des services ferroviaires de l'Allemagne. Bien que Deutsch Bahn et ses filiales aient une structure commercialisée, elles sont financées par des fonds publics. L'ICE est un succès depuis son introduction au début des années 1990. Il relie les grandes villes d'Allemagne et s'étend aux pays voisins. L'ICE a amélioré l'efficacité et la compétitivité, faisant du transport ferroviaire une option attrayante pour les passagers nationaux et internationaux.

L'Espagne a introduit son service ferroviaire à grande vitesse, AVE (Alta Velocidad Española), en 1992. Le réseau AVE relie les grandes villes telles que Madrid, Barcelone et Séville. Le système de TGV améliore l'accessibilité, réduit les temps de déplacement et favorise le développement économique dans les régions qu'il dessert.

Le KTX, le train à grande vitesse de la Corée du Sud, est entré en service en 2004, exploité par la Société publique des chemins de fer coréens. Il améliore et réduit le temps de déplacement des passagers voyageant de la capitale de Séoul vers l'ouest, dans la province de Gangwon, ou vers le sud, dans les régions de Jeolla et de Gyeongsang. La structure tarifaire est simple par rapport aux systèmes ferroviaires européens et les tarifs sont maintenus à des niveaux raisonnables. Le KTX affiche également parmi les meilleurs résultats dans le monde pour ce qui est du respect des heures d'arrivée. Ces réalisations sont possibles parce que les syndicats et la société civile se sont battus pour garder le KTX entre les mains du secteur public malgré les efforts de privatisation du gouvernement. Par contre, la fragmentation due à l'introduction d'un deuxième opérateur (SR) sur le train à grande vitesse a conduit à des inefficacités et à une charge accrue pour les finances publiques ces dernières années. Ces exemples montrent que les projets de train à grande vitesse financés et exploités par l'État, lorsqu'ils sont bien planifiés et exécutés, peuvent mener à des résultats économiques, sociaux et environnementaux positifs, y compris une réduction de la congestion, une réduction des émissions de carbone et une meilleure connectivité entre les villes.

Les gouvernements disposent de plusieurs méthodes pour mobiliser les fonds nécessaires à l'investissement dans les transports publics. À titre d'exemple, le versement mobilité en France est une contribution prélevée sur les employeurs dans certaines régions pour financer les services de transport en commun. Les recettes générées par cette contribution visent à soutenir et à améliorer l'infrastructure de transport en commun, y compris les autobus, les tramways et d'autres formes de transport urbain. Les employeurs qui comptent un certain nombre d'employés dans les zones urbaines désignées sont tenus de payer le versement mobilité. La contribution est calculée en pourcentage du total des dépenses salariales de l'employeur. Le taux spécifique peut varier en fonction de l'emplacement et du nombre d'employés. Les fonds recueillis par le versement mobilité sont réservés au



financement des services de transport en commun dans les zones urbaines concernées. Ils peuvent notamment servir à l'entretien, à l'expansion et à l'amélioration des réseaux de transport en commun. La contribution est mise en œuvre au niveau local, et chaque autorité locale (telle qu'une ville ou une zone métropolitaine) a le pouvoir de fixer son propre taux dans les limites fixées par la législation nationale. La réglementation et les lignes directrices pour le versement mobilité sont décrites dans le droit français, et toute modification du taux d'imposition ou de son application est généralement soumise à des procédures législatives. Le TGV français, un réseau ferroviaire à grande vitesse également financé par les fonds publics, a réussi à réduire considérablement les temps de déplacement entre les villes, ce qui en fait un mode de transport populaire et efficace. Le TGV a stimulé le développement économique dans les régions qu'il dessert et il sert aujourd'hui de référence pour les trains à grande vitesse dans le monde entier.

Les problèmes des PPP étant bien attestés, il est surprenant de voir que les gouvernements continuent de conclure des accords de PPP pour leurs infrastructures et opérateurs de transport public, et pas seulement dans les pays en développement où la capacité de mobiliser des ressources publiques suffisantes est souvent limitée. Cela s'explique en partie par le fait que les PPP sont profondément ancrés dans la pensée politique néolibérale, qui suppose que les forces du marché et la concurrence mèneront à l'efficacité, à l'innovation et à la croissance, et que le gouvernement devrait donc intervenir le moins possible. C'est pourquoi les études, lorsqu'elles sont confrontées aux échecs des PPP, se contentent habituellement de suggérer des ajustements au modèle existant plutôt qu'un remplacement de celui-ci, alors qu'il existe des modèles de remplacement très appropriés et attrayants.

En conclusion, les PPP et d'autres formes de privatisation et de sous-traitance ne conduisent souvent pas aux économies que leurs partisans promettent et, dans de nombreux cas, ils échouent tout simplement. Des études récentes réalisées aux niveaux international et national ne trouvent que peu ou pas de preuves comme quoi les projets d'infrastructure des PPP, y compris dans le transport de passagers, offrent un meilleur rapport qualité-prix; elles trouvent au contraire des preuves substantielles de l'existence de problèmes tels que « le manque de responsabilité et de transparence publiques et la mauvaise gouvernance »¹⁰. L'ITF recommande que le gouvernement revoie la structure du TGF et prenne des mesures audacieuses pour investir dans un réseau ferroviaire public de voyageurs – un réseau qui appartienne à l'État et soit exploité par l'État, démocratiquement. L'ITF a fait des recherches sur d'autres modèles de financement des transports publics et elle soumettra au Comité, pour examen, son rapport sur le financement public, ses documents sur le financement des transports publics et son manifeste récemment publié.

¹⁰ Revue de la littérature dans Quiggin, « Franchising and privatization of public transport : a history of failure », 2019 [TRADUCTION].

WWW.ITFGLOBAL.ORG

· WE MOVE THE WORLD ·

**INTERNATIONAL
TRANSPORT
WORKERS'
FEDERATION**

**49-60 Borough Road
Londres SE11DR
+44 (0)20 7403 2733**