



Transport  
Canada

Transports  
Canada



# ÉVALUATION DU PROGRAMME DE CONTRIBUTIONS POUR LES SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS

Services d'évaluation et de conseils

Transports Canada

Mai 2018

Cette page a été intentionnellement laissée en blanc.

## Table des matières

---

<b>SOMMAIRE EXÉCUTIF</b> .....	<b>3</b>
<b>ÉVALUATION DU PCSFV</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<i>PROFIL DU PROGRAMME</i> .....	5
<i>DÉMARCHE ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION</i> .....	7
<i>MÉTHODES D'ÉVALUATION</i> .....	7
<b>CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION</b> .....	<b>9</b>
<b>PERTINENCE</b> .....	9
<i>BESOIN CONTINU DU PCSFV</i> .....	9
<i>HARMONISATION AVEC LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES RÉSULTATS DU MINISTÈRE</i> .....	12
<i>OPTIONS DES PAIEMENTS DE TRANSFERT</i> .....	16
<b>EFFICACITÉ (RENDEMENT)</b> .....	18
<i>RESPECT DES CONDITIONS GÉNÉRALES DES ACCORDS</i> .....	18
<i>PLANS D'IMMOBILISATIONS ET D'EXPLOITATION – VÉRIFICATION DES BÉNÉFICIAIRES</i> .....	20
<i>AUTRES LIENS AVEC RCAANC ET SAC</i> .....	22
<i>SÉCURITÉ DES COMPAGNIES DE CHEMIN DE FER</i> .....	23
<b>EFFICIENCE ET ÉCONOMIE</b> .....	24
<i>EFFICIENCE DU PROGRAMME</i> .....	24
<i>RENTABILITÉ DE LA COMPAGNIE DE CHEMIN DE FER</i> .....	25
<b>RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS</b> .....	<b>27</b>
<b>ANNEXE A : RÉFÉRENCES</b> .....	<b>29</b>
<b>ANNEXE B : LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>31</b>
<b>ANNEXE C : LISTE DES CONCLUSIONS</b> .....	<b>32</b>
<b>ANNEXE D : PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION</b> .....	<b>34</b>

## Sommaire exécutif

---

L'évaluation du Programme de contributions pour les services ferroviaires voyageurs (PCSFV) étudie la pertinence, l'efficacité et l'efficience des deux compagnies de chemin de fer desservant des régions éloignées et recevant un financement par l'entremise du PCSFV : le Transport ferroviaire Tshiuetin (TFT) au Québec et au Labrador et la compagnie de chemin de fer Keewatin (KRC) dans le nord du Manitoba. L'évaluation a été menée en effectuant un examen de documents et une analyse documentaire, des entrevues avec les répondants clés, une exploration des médias et des renseignements, ainsi que des analyses des données sur le rendement, des données financières et des données sur la sécurité des compagnies de chemin de fer.

Le PCSFV a été conçu pour veiller à ce que des services ferroviaires de voyageurs sûrs, fiables, viables et durables soient offerts aux collectivités éloignées. De manière générale, les constatations de l'évaluation indiquent que le PCSFV continue de répondre au besoin permanent qui est de fournir un moyen de transport de surface aux Canadiens qui vivent dans des collectivités éloignées afin qu'ils puissent accéder au système de transport national. À la fois le TFT et la KRC respectent les conditions générales de leurs accords de financement, pour ce qui est du nombre de trajets effectués et du nombre de voyageurs transportés par exercice financier. En fait, la KRC a connu une forte hausse de la demande de transport ferroviaire de voyageurs qui a, parfois, dépassé la capacité d'accueil de ses voitures.

Le contexte actuel renforce la justification voulant que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Services aux Autochtones Canada (RCAANC et SAC) jouent un rôle dans l'administration du PCSFV. En effet, la composition des bénéficiaires du financement au titre du PCSFV a changé au fil du temps et n'inclut désormais plus que des groupes des Premières Nations. Les objectifs du PCSFV et les responsabilités principales de RCAANC et SAC et leurs activités en cours sont parfaitement en phase. Par ailleurs, dans une déclaration à la fin août 2017, le Premier ministre du Canada a annoncé des modifications à la structure de l'ancien ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC), qui ont mené à la création de RCAANC et SAC, et indiqué qu'une fois ces modifications terminées, « on examinera la possibilité de transférer les services actuellement offerts aux peuples autochtones par d'autres ministères [...] » (Cabinet du Premier ministre; 28 août 2017). Le transfert du PCSFV à RCAANC et SAC présenterait probablement des avantages administratifs, sans causer de répercussions négatives sur les opérations ferroviaires et leur sécurité.

Il a été jugé que le PCSFV était administré de manière efficace. Pendant l'évaluation de la rentabilité des bénéficiaires du financement, il a été démontré que les deux compagnies de chemin de fer ont clairement besoin de subventions conséquentes par voyageur pour demeurer opérationnelles. Même si l'économie de ce programme semble fragile, la plupart des services de transport ferroviaire de voyageurs de l'Ouest auraient besoin de subventions financières de la part de leurs gouvernements respectifs (Examen de la *Loi sur les transports au Canada*, 2016; p. 177).

## Évaluation du PCSFV

---

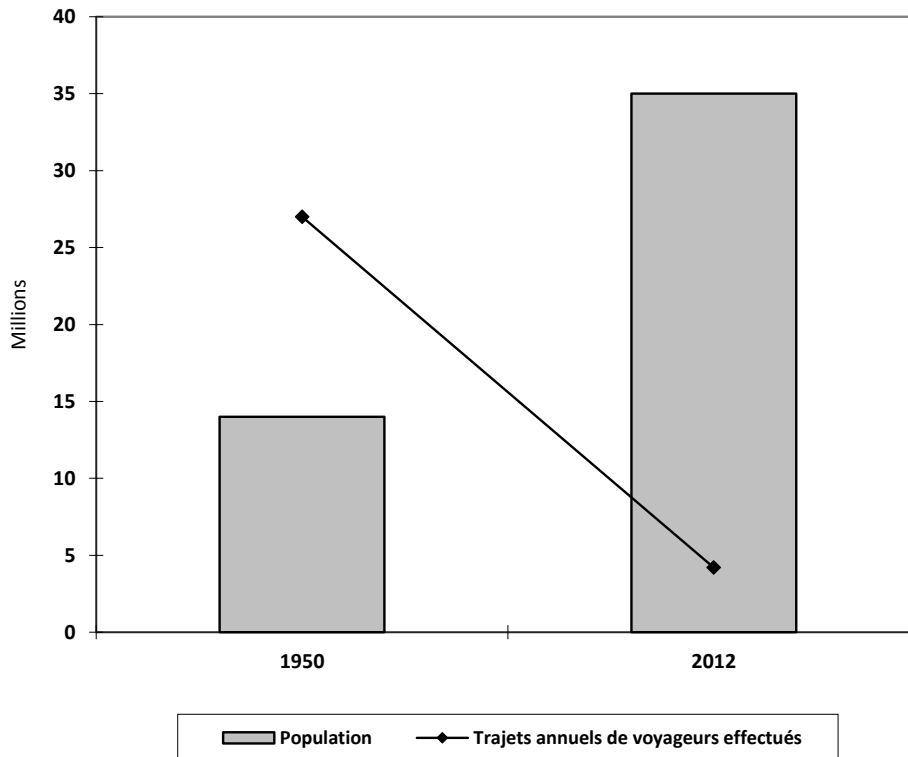
Le financement sous forme de contribution octroyé par Transports Canada dans le cadre du PCSFV expirera à la fin de l'exercice 2017-2018. L'évaluation du PCSFV vise à orienter la préparation des documents de renouvellement du Programme pour remplir les engagements prévus dans le plan d'évaluation quinquennal annuel de Transports Canada et pour répondre aux conditions d'admissibilité décrites dans la *Politique sur les résultats* (2016) et à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

### Introduction

À l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire du Canada (ou cent-cinquantième), il convient d'examiner les activités de programme de Transports Canada relatives aux services ferroviaires de voyageurs dans les collectivités éloignées. Dans l'histoire, le transport ferroviaire a joué un rôle essentiel dans le développement et la prospérité de notre pays. Au cours des conférences de la Confédération en 1864, des délégués venus de Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont clairement indiqué que leur intégration au Canada dépendait de la construction du chemin de fer Intercolonial (Historica Canada). De même, après la Confédération, la colonie britannique de la côte Ouest (aujourd'hui la province de la Colombie-Britannique) a débattu de l'opportunité d'intégrer les provinces de l'Est appelées Canada. En 1871, les habitants non autochtones de l'actuelle Colombie-Britannique ont accepté d'intégrer le Dominion du Canada, à condition que le gouvernement fédéral construise un chemin de fer transcontinental les reliant aux provinces de l'Est (Historica Canada). La construction de ces voies ferrées a été essentielle à la création du Canada et à ses premières réussites. Elle a en effet grandement amélioré le transport, la communication, les moyens de défense et l'économie du pays (Historica Canada). À ce jour, le *transport ferroviaire des marchandises* reste un moyen de transport vital pour l'économie nationale et sert bon nombre des mêmes objectifs qu'il y a 150 ans, en reliant les ports, les villes et les provinces.

En revanche, le transport ferroviaire interurbain de voyageurs a suivi une autre trajectoire. À l'origine, après l'achèvement du chemin de fer Intercolonial dans l'est du Canada au milieu des années 1870 et du chemin de fer transcontinental en 1885, le transport ferroviaire de voyageurs a prospéré et est resté le moyen de transport national prédominant pendant plus de 50 ans (document de politique interne). Néanmoins, au début des années 1950, les automobiles abordables ont gagné en popularité, amorçant le déclin constant et durable de l'utilisation du transport ferroviaire de voyageurs. La part de marché du transport ferroviaire a encore diminué avec le développement et l'expansion du réseau aérien de voyageurs. En 1950, par exemple, le transport ferroviaire interurbain de voyageurs représentait 27 millions de trajets annuels. En 2012, ce nombre est passé à 4,2 millions (document de politique interne). Pour situer les choses dans leur contexte, la population du Canada en 1950 était d'environ 14 millions de personnes. En 2012, elle était d'environ 35 millions de personnes (Statistique Canada). Ainsi, en 1950, environ 20 trajets par le chemin de fer étaient effectués chaque année pour 10 Canadiens. En 2012, environ 1 trajet par le chemin de fer était effectué chaque année pour 10 Canadiens (voir la figure 1). Au moment de la rédaction de la présente évaluation, il a été déclaré que le transport ferroviaire interurbain représentait moins de 1 % du total des trajets interurbains de voyageurs (les automobiles représentent 92 %, les transporteurs aériens 4 % et les services de bus 3 % [document de politique interne]).

**Figure 1. Population du Canada et voyages par service ferroviaire par année**



Ce contexte doit être pris en compte pour évoquer le transport ferroviaire interurbain de voyageurs d'aujourd'hui, et en particulier les services ferroviaires de voyageurs dans les collectivités éloignées, car il demeure la condition principale. En raison de la fréquentation en baisse et des dépenses en immobilisations et d'exploitation importante, le transport ferroviaire interurbain de voyageurs est aux prises avec des difficultés financières. Le Canada n'est pas le seul dans ce cas; cette situation difficile est répandue. Dans le monde occidental, la plupart des services ferroviaires de voyageurs auraient besoin de subventions financières de la part de leurs gouvernements respectifs (Examen de la *Loi sur les transports au Canada*, 2016; p. 177). Le besoin en subventions pour le transport ferroviaire de voyageurs est amplifié par le nombre réduit d'usagers éventuels, les perspectives fragiles de la hausse de la fréquentation et les conditions géographiques et environnementales qui augmentent les dépenses en immobilisations et d'exploitation. C'est dans ce contexte que l'on examine la pertinence, l'efficacité et l'efficience des deux compagnies de chemin de fer desservant des régions éloignées et recevant un financement par l'entremise du PCSFV.

### **Profil du programme**

Le gouvernement fédéral a toujours reconnu sa responsabilité de veiller à ce que les collectivités éloignées aient un accès raisonnable au réseau de transport national (c.-à-d. aux routes et aux autoroutes). La reconnaissance de cette responsabilité a été démontrée de diverses manières : par des décisions gouvernementales historiques (p. ex. la création de VIA Rail en 1977), les constatations tirées des examens parlementaires et les documents de politique interne qui

formulent et rationalisent le transport ferroviaire de voyageurs. Une collectivité est considérée éloignée si elle n'a pas accès toute l'année à une route toutes saisons la reliant au réseau national de transport de surface (document de financement interne). En 1998, le *Comité permanent des transports de la Chambre des communes* a publié le rapport *La renaissance des services ferroviaires voyageurs au Canada* et indiqué clairement qu'une subvention continue des services ferroviaires à destination des collectivités éloignées était indispensable pour garantir aux personnes qui y résident un accès au réseau de transport de surface du Canada. En 2004 et 2005, des propriétaires de lignes de chemin de fer du Manitoba et du Québec ont annoncé qu'ils prévoyaient céder et, possiblement, fermer leurs lignes de chemin de fer subventionnées par le gouvernement. Les groupes des Premières Nations de ces régions ont exprimé leur intérêt pour l'achat des lignes et la prise en charge du service ferroviaire voyageurs, ce qui a mené à la création du transport ferroviaire Tshiuetin (TFT), au Québec et au Labrador (de Sept-Îles à Schefferville), et de la compagnie de chemin de fer Keewatin (KRC), dans le nord du Manitoba (de The Pas à Pukatawagan). Pour appuyer ces services (et poursuivre le soutien de deux autres services qui ne sont plus offerts aujourd'hui), on a conçu un programme de contribution fédérale, aujourd'hui appelé le PCSFV, afin de s'assurer que les collectivités éloignées ont accès à des services ferroviaires voyageurs sécuritaires, fiables, viables et durables (document de financement interne). Ce programme de contribution est actuellement administré par la direction des Programmes d'infrastructure de transport du groupe de programmes de Transports Canada.

Le TFT reçoit un financement en immobilisations et d'exploitation par l'entremise du PCSFV, tandis que la KRC reçoit un financement en immobilisations par l'entremise du PCSFV et un financement d'exploitation par l'entremise de VIA Rail (tableau 1).

**Tableau 1. Versements du financement effectués dans le cadre du PCSFV**

<b>Chemin de fer</b>	<b>Type de financement</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>	<b>2014-2015</b>	<b>2015-2016</b>	<b>TOTAL</b>
TFT	Exploitation	6 500 000 \$	7 000 000 \$	7 479 177 \$	7 500 000 \$	7 500 000 \$	35 979 177 \$
	Immobilisations	1 334 615 \$	1 107 086 \$	1 374 942 \$	1 944 779 \$	2 014 952 \$	7 776 374 \$
	Sous-total	7 834 615 \$	8 107 086 \$	8 854 119 \$	9 444 779 \$	9 514 952 \$	43 755 551 \$
KRC	Exploitation (VIA Rail)	2 683 417 \$	2 684 598 \$	2 619 915 \$	2 967 919 \$	2 916 249 \$	13 872 098 \$
	Immobilisations	1 992 925 \$	2 071 713 \$	1 734 263 \$	1 699 796 \$	1 650 000 \$	9 148 697 \$
	Sous-total	4 676 342 \$	4 756 311 \$	4 354 178 \$	4 667 715 \$	4 566 249 \$	23 020 795 \$
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>		<b>12 510 957 \$</b>	<b>12 863 397 \$</b>	<b>13 208 297 \$</b>	<b>14 112 494 \$</b>	<b>14 081 201 \$</b>	<b>66 776 346 \$</b>

Bien que le TFT et la KRC aient démarré leurs activités ferroviaires en 2005 et 2006, respectivement, le gouvernement fédéral leur verse des subventions depuis 1972, quand la Commission canadienne des transports (CCT) a été habilitée à ordonner aux services de transport ferroviaire de voyageurs non rentables de demeurer opérationnels si l'on jugeait que cela était dans l'intérêt du grand public (document de politique interne). La CCT a pu le faire en fournissant un financement aux compagnies de chemin de fer non rentables. Ce financement a ainsi fini par subventionner 100 % des pertes subies (document de politique interne). Cette disposition a été imposée lorsque, dans les années 1960, les deux principaux fournisseurs de services de transport ferroviaire du Canada, le Canadien National et le Canadien Pacifique se sont dits prêts à abandonner complètement les services de transport ferroviaire interurbain de voyageurs pour se concentrer sur leur activité de transport ferroviaire des marchandises (document de politique interne). En réponse, le gouvernement fédéral a révisé la *Loi sur les chemins de fer* en 1967 et modifié les compétences de la CCT. Par conséquent, depuis les années 1970, et plus tard grâce à VIA Rail, le gouvernement canadien subventionne le transport ferroviaire interurbain de voyageurs, qui comprend la desserte des collectivités éloignées.

### ***Démarche et portée de l'évaluation***

Conformément à la *Politique sur les résultats* (2016), la présente évaluation traite des questions d'évaluation fondamentales liées à la pertinence, à l'efficacité et à l'efficience du TFT et de la KRC. Plus précisément, des réponses y sont données aux questions portant sur le besoin permanent du PCSFV, l'alignement du PCSFV avec les priorités fédérales et ministérielles, l'alignement du Programme avec les responsabilités fédérales, l'atteinte des résultats et une évaluation de l'efficience. La présente analyse couvre les cinq exercices précédents, de 2011-2012 à 2016-2017.

### ***Méthodes d'évaluation***

Diverses méthodes d'évaluation ont été utilisées pour aborder les questions d'évaluation fondamentales liées à la pertinence, à l'efficacité et à l'efficience. Ces méthodes supposaient de mener : un examen des documents et une analyse documentaire, des entrevues, une exploration des médias et des renseignements et une analyse des données.

*Examen des documents et analyse documentaire.* Les documents internes et externes pertinents ont été examinés en vue d'orienter les divers volets de l'évaluation. Les documents gouvernementaux, les documents de politique, les budgets fédéraux et les discours officiels (p. ex. le discours du Trône) ainsi que les documents de planification et les examens officiels (p. ex. Examen de la *Loi sur les transports au Canada*) ont été consultés.

*Entrevues.* Des entrevues ont été menées auprès des répondants clés qui étaient en mesure de communiquer de l'information détaillée sur le PCSFV. L'unité Services d'évaluation et de conseils a rédigé divers guides d'entrevue en fonction du domaine d'expertise de la personne interrogée afin de répondre aux questions et sujets d'évaluation principaux. Le nombre total de personnes interrogées était de 12. Six d'entre elles venaient de Transports Canada, une venait



de l'ancien AANC, trois de VIA Rail, une du TRT et une de la KRC. Les entrevues se sont déroulées entre juin et juillet 2017 et ont duré environ une heure, en moyenne.

*Exploration des médias et des renseignements.* Le contenu Web et les articles de presse pertinents relatifs aux compagnies de chemin de fer, aux progrès économiques des régions où ces dernières exercent leurs activités et à l'infrastructure ferroviaire dans les régions éloignées ont été analysés en vue de découvrir les sources d'information qui n'avaient pas été retracées lors de l'examen des documents et de l'analyse documentaire.

*Analyse des données.* Les données de rendement des compagnies de chemin de fer (p. ex. le nombre de trajets et de voyageurs), les données financières et les données sur la sécurité ont été analysées pour éclairer les questions d'évaluation en lien avec l'efficacité et l'efficience du PCSFV et des compagnies de chemin de fer.

## CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

---

On aborde les conclusions de l'évaluation en examinant tout d'abord la pertinence du programme. Par la suite, on examine son efficacité, son efficacité et son aspect économique.

### Pertinence

La pertinence du PCSFV a été évaluée en examinant : 1) le besoin continu du Programme; 2) l'alignement du Programme avec les rôles et responsabilités fédéraux; et 3) l'alignement du Programme avec les priorités fédérales.

### *Besoin continu du PCSFV*

**CONCLUSION 1 :**            **Le PCSFV demeure pertinent, car il répond à la nécessité continue de permettre aux Canadiens qui vivent dans des collectivités éloignées d'accéder au système de transport national.**

D'après les éléments de preuve présentés dans divers documents et en parlant avec les personnes qui connaissent la géographie des lieux desservis par la KRC et le TFT, il a été déterminé que le PCSFV demeure pertinent, car il répond à la nécessité de permettre aux Canadiens qui vivent dans des collectivités éloignées d'accéder au système de transport national.

En 2009, deux rapports complets ont été achevés au nom de Transports Canada pour : A) esquisser et confirmer l'éloignement des collectivités et des Premières Nations desservies par les compagnies de transport ferroviaire de voyageurs financées par le PCSFV (rapport de Genivar) et B) examiner la faisabilité de relier les collectivités éloignées situées sur les lignes ferroviaires au système de transport national en construisant de nouvelles routes (rapport d'AECOM).

Le rapport de Genivar (2009) comporte un aspect important : l'examen et la confirmation de la situation reculée des collectivités situées le long des lignes de chemin de fer desservies par le TFT et la KRC. Le rapport de Genivar est une mise à jour d'un rapport similaire, rédigé en 1991. Cette mise à jour a prouvé son importance, car, dans certains cas, les collectivités jugées éloignées en 1991 ne l'étaient plus au moment où l'étude de suivi a été réalisée. Concernant la situation actuelle des collectivités situées le long des lignes du TFT, le rapport de Genivar confirme l'existence d'une collectivité éloignée permanente (Schefferville) et de trois Premières Nations autour de Schefferville. De nombreuses collectivités et de stations de chemin de fer éloignées en fonction de la saison ont également été repérées le long de la ligne du TFT. De même, le long de la ligne de la KRC, il a été confirmé que la collectivité de Pukatawagan était une collectivité éloignée permanente, tandis que quatre autres collectivités et stations de chemin de fer éloignées en fonction de la saison ont également été repérées.

Étant donné que le rapport de Genivar avait huit ans lors de la rédaction de la présente évaluation, des renseignements mis à jour en lien avec l'infrastructure de transport dans ces collectivités ont été examinés par l'entremise d'un examen des documents et d'entrevues

auprès des répondants clés. En janvier 2017, WSP Canada Inc. a effectué une mise à jour du rapport de Genivar de 2009 au nom de Transports Canada. Néanmoins, ce rapport s'est exclusivement concentré sur les collectivités éloignées desservies par VIA Rail et n'a pas intégré les collectivités concernées par le PCSFV, comme l'avait fait le rapport précédent de Genivar. Toutefois, de manière générale, le rapport mis à jour en 2017 a offert un contexte utile au PCSFV en démontrant que la situation éloignée de la plupart des collectivités examinées en 2009 n'avait pas changé au cours des huit années intermédiaires pour les trajets de VIA Rail vers des régions éloignées.

Pour exploiter cette constatation et la relier précisément aux lignes ferroviaires financées par l'entremise du PCSFV, au cours des entrevues des répondants clés, les personnes ayant une connaissance actuelle et directe des collectivités éloignées permanentes le long des lignes de chemin de fer du TFT et de la KRC (p. ex. des exploitants ferroviaires et des membres du personnel de programmes de Transports Canada) ont été interrogées sur les nouvelles routes (ou autres infrastructures de transport) construites depuis la publication du rapport de Genivar de 2009. Toutes les personnes interrogées ont confirmé qu'aucune route reliant les collectivités éloignées permanentes au système de transport national n'avait été construite depuis 2009, appuyant ainsi la conclusion selon laquelle le financement fourni par l'entremise du PCSFV continue de répondre à un besoin continu.

Dans un rapport publié par AECOM en 2009, il a été considéré que la construction de routes reliant les collectivités éloignées desservies par le TFT et la KRC au système de transport national coûterait trop cher. Dans son rapport examinant la faisabilité de construire des routes reliant Schefferville (TFT) et Pukatawagan (KRC) au système de transport national, AECOM (2009) a estimé que pour relier Schefferville à Emeril Junction (emplacement le plus proche ayant accès au système de transport national), il faudrait une route de 232 kilomètres de long, dont la construction coûterait 224,3 millions de dollars (en dollars de 2009). De même, pour construire une route reliant Pukatawagan à Sherridon (emplacement le plus proche ayant accès au système de transport national), il faudrait une route de 118 kilomètres de long, dont la construction coûterait 153,3 millions de dollars (en dollars de 2009). Comme le montre le tableau 2, il faudrait plusieurs dizaines d'années, aux niveaux de financement actuels, pour que les contributions versées à ces compagnies de chemin de fer égalent le coût initial de la construction de ces routes. Par ailleurs, ce calcul ne tient pas compte des coûts d'entretien habituels nécessaires pour que les routes demeurent utilisables; cette proposition est ainsi encore moins rentable et réaliste.

**Tableau 2. Coûts de la construction d'une route et années pour que cela soit équivalent aux dépenses d'investissement initiales**

<b>LONGUEUR DE LA ROUTE ET COÛTS FINANCIERS</b>	<b>TFT</b>	<b>KRC</b>
Distance de la route	232 km	118 km
Dépenses en immobilisations initiales	224,3 M\$	153,3 M\$
Financement annuel moyen du chemin de fer (2011-2012 – 2015-2016)	8,76 M\$	4,6 M\$
Années pour que cela soit équivalent aux dépenses d'investissement initiales	<b>30 ans</b>	<b>70 ans</b>

*Remarque.* Ces calculs ne tiennent pas compte des coûts d'entretien permanents des routes hypothétiques.

Il convient de noter que Schefferville et Pukatawagan comptent chacune un aéroport au sein de leurs collectivités, capable de transporter les habitants vers des emplacements non éloignés. Néanmoins, après avoir confirmé le prix des billets auprès de compagnies aériennes et discuté avec les répondants clés, il est évident que le transport aérien courant n'est pas une option faisable, particulièrement si l'on tient compte de la nature des trajets généralement effectués en train (p. ex. déplacements courants pour faire du magasinage, accès aux services gouvernementaux, services d'éducation, etc.) et de la situation socioéconomique des populations vivant dans les collectivités éloignées. À titre d'exemple, en février 2015, un billet de train aller-retour de The Pas à Pukatawagan coûtait 80 \$, tandis qu'un billet d'avion entre ces deux endroits coûtait 458 \$ (Mississippi Airways). Étant donné qu'en 2006, le chômage à Pukatawagan était trois fois supérieur à la moyenne nationale et que le revenu individuel annuel médian était d'environ 9 500 \$ (Genivar, 2009, p. 113), il serait impossible pour le résident moyen de prendre régulièrement l'avion pour se rendre à Pukatawagan et en partir. La situation est similaire pour les trajets entre Sept-Îles et Schefferville, où, en février 2015, un aller-retour en train coûtait 175 \$, contre 1 250 \$ en avion (Air Inuit).

*Questions liées au transport à Churchill (Manitoba).* Les récents événements ayant eu des répercussions sur le transport ferroviaire vers la collectivité éloignée de Churchill (Manitoba) permettent de démontrer un peu plus la pertinence et la nécessité du PCSFV en révélant ce qui pourrait se passer si le transport ferroviaire de voyageurs était inexploitable. Dix-neuf emplacements le long des lignes de chemin de fer menant à Churchill (entre Gillam [MB] et Churchill [MB]) ont été emportés par les inondations printanières de fin mai 2017. Cette situation fâcheuse a offert un exemple naturel des difficultés rencontrées par une collectivité éloignée, lorsque son unique lien de surface avec le système de transport national ne fonctionne plus. De nombreux reportages des médias se sont intéressés à ce sujet et aux problèmes et malheurs auxquels les habitants ont fait face et continuent de faire face depuis l'automne 2017. À titre d'exemple, les responsables opérationnels dans le secteur des services et du logement ont dû licencier des employés, car les touristes annulent leur voyage. Le prix de la nourriture a considérablement augmenté en raison de la hausse des dépenses pour l'expédition des marchandises par voie aérienne et non plus ferroviaire. Par ailleurs, les propriétaires du Home and Building Centre à Churchill indiquent que sans marchandises, leur magasin sera forcé de fermer (CBC; 10 juin 2017). De manière générale, il est clair que Churchill, tout comme les

collectivités éloignées du PCSFV, s'appuie largement sur le transport ferroviaire. Sans lui, l'équilibre économique de l'ensemble de la collectivité est déstabilisé, ce qui entraîne des effets en cascade ressentis dans tous les secteurs et aspects de la collectivité.

### ***Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et les résultats du Ministère***

**CONCLUSION 2 :** Le contexte actuel renforce la justification voulant que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Services aux Autochtones Canada (RCAANC et SAC) jouent un rôle dans l'administration du PCSFV, étant donné le resserrement et l'homogénéité du type de bénéficiaires (c.-à-d. Premières Nations), la forte harmonisation avec les responsabilités clés de RCAANC et SAC et les projets d'infrastructure de transport précédents ainsi que les récentes modifications apportées à la structure organisationnelle de RCAANC et SAC.

**CONCLUSION 3 :** L'ancien ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada est en pleine transformation, et la nouvelle structure (c.-à-d. RCAANC et SAC) devrait être ouverte au transfert du PCSFV depuis Transports Canada.

**CONCLUSION 4 :** La participation de RCAANC et SAC à l'administration du PCSFV devrait présenter des avantages administratifs (p. ex. harmonisation avec le groupe d'experts et la philosophie de RCAANC et SAC concernant la modernisation des subventions et contributions) sans avoir de répercussions négatives sur le fonctionnement et la sécurité du chemin de fer.

Depuis le lancement du PCSFV en 2005, le nombre et le type de ses bénéficiaires ont évolué. Cette évolution a soulevé des questions clés en lien avec l'harmonisation du Programme avec les principales responsabilités de Transports Canada, par rapport aux principales responsabilités d'autres ministères fédéraux. À la création du PCSFV en 2005, il offrait un financement sous forme de contributions à quatre compagnies de chemin de fer : le TFT, la KRC, le chemin de fer Algoma Central (détenu par CN Rail) et le transport ferroviaire de voyageurs Ontario Northland (détenu par le gouvernement de l'Ontario). Depuis la précédente évaluation en 2009, le chemin de fer Algoma Central et le transport ferroviaire Ontario Northland ont été abandonnés (pour diverses raisons) et ne reçoivent plus de financement fédéral. Ainsi, le TFT et la KRC, tous deux détenus par des groupes des Premières Nations, sont désormais les seuls bénéficiaires du financement du PCSFV, ce qui a limité la portée du Programme. Le resserrement et l'homogénéité du type de bénéficiaires qui en ont découlé ont soulevé des questions sur la manière dont le Programme est administré et si d'autres ministères fédéraux pourraient jouer un rôle plus important dans sa prestation.

*Responsabilité d'administration du PCSFV.* Comme indiqué précédemment, la justification du transport ferroviaire vers des régions éloignées a été documentée par diverses décisions, examens et documents de politiques du gouvernement. Néanmoins, ce qui n'est pas documenté explicitement, c'est l'identité du responsable de la prestation de ces services de transport. Pour le transport ferroviaire de voyageurs vers des régions éloignées, et pour le PCSFV en particulier, c'est Transports Canada qui joue ce rôle, et c'est logique. Pourtant, de nouvelles questions ont

été soulevées, avec les récentes évolutions de la composition des bénéficiaires du financement du PCSFV. En surface, la démarcation entre les responsabilités et les objectifs ministériels de Transports Canada et de RCAANC et SAC est claire. De manière générale, le mandat et les résultats de Transports Canada se concentrent sur la promotion d'un système de transport sûr, sécuritaire, efficace et responsable sur le plan environnemental. De l'autre côté, RCAANC et SAC se concentrent sur l'atteinte de résultats relatifs à l'appui des efforts que font les Autochtones et les Canadiens du Nord pour : améliorer leur bien-être social et la prospérité économique, développer des collectivités plus saines et plus durables et participer plus pleinement au développement politique et social du Canada.

Dans sa forme actuelle, le PCSFV comporte des éléments qui chevauchent certains des objectifs généraux de Transports Canada et de RCAANC et SAC. Néanmoins, étant donné que le principal objectif du PCSFV se concentre sur la possibilité donnée aux habitants des collectivités éloignées d'accéder au système de transport national en utilisant un réseau de surface toute l'année et en toutes saisons, et que les bénéficiaires du programme de financement et les habitants vivant dans les collectivités éloignées sont des Premières Nations, des arguments convaincants poussent à affirmer que ce financement sous forme de contributions profiterait d'une implication accrue de RCAANC et SAC : pour améliorer l'harmonie avec ses travaux actuels, ses responsabilités ministérielles et pour mieux exploiter son expertise et ses relations préexistantes avec ces Premières Nations.

*Changements organisationnels récents et importants à RCAANC et SAC.* Fin août 2017, le Premier ministre du Canada a annoncé que des modifications importantes seraient apportées à la structure organisationnelle de l'ancien AANC afin d'établir « une véritable relation de nation à nation, d'Inuit à État et de gouvernement à gouvernement avec les Premières Nations, les Inuit et les Métis du Canada » (Cabinet du Premier ministre; 28 août 2017). Dans l'annonce du premier ministre, il est énoncé explicitement qu'une fois que toutes les activités de transformation seront terminées et que l'ancien AANC sera transformé en deux nouveaux ministères (c.-à-d. RCAANC et SAC), « on examinera la possibilité de transférer vers le nouveau ministère les services actuellement fournis aux peuples autochtones par d'autres ministères (par exemple, la prestation des soins de santé). » Il est évident que le PCSFV serait un candidat de choix à ce transfert; il est par ailleurs parfaitement en harmonie avec le message du Premier ministre.

*Examen des principales responsabilités de Transports Canada.* Actuellement, la principale responsabilité de Transports Canada, en parfaite harmonie avec le PCSFV, est liée à la surveillance de la sécurité des compagnies de chemin de fer de la KRC et du TFT.<sup>1</sup> Cela passe le plus directement par des activités continues de supervision de la sécurité des chemins de fer par Transports Canada, mais pas par l'administration du financement sous forme de contributions

---

<sup>1</sup> Officiellement, le PCSFV est sous la responsabilité principale des systèmes de transport efficaces de Transports Canada. Néanmoins, l'argument justifiant le classement du programme dans l'efficacité plutôt que dans la responsabilité principale de sûreté et de sécurité est discutable. Les diverses présentations au Conseil du Trésor du PCSFV indiquent que le PCSFV a été conçu pour « assurer que des services ferroviaires de voyageurs sûrs, fiables, viables et durables » sont offerts aux collectivités éloignées. Dans les documents officiels, la manière dont le Programme est décrit est plus en phase avec la responsabilité principale de sécurité qu'avec la responsabilité d'efficacité.

du PCSFV. Il est évident que les projets en immobilisations réalisés par le TFT et la KRC aident également à améliorer la sécurité. Toutefois, ce type de travaux ne s'appuie pas sur l'expertise de Transports Canada à proprement parler; il s'appuie sur le financement en immobilisations, quel que soit le ministère qui l'administre. En d'autres termes, pour le PCSFV, les activités de supervision de la sécurité par Transports Canada sont indépendantes du financement sous forme de contributions qu'il fournit. Ainsi, la supervision de la sécurité par Transports Canada se poursuivrait, même si l'administration du PCSFV devait passer entre les mains d'un autre ministère. Le risque de conflit d'intérêts que présente le fait que Transports Canada administre le financement tout en menant les inspections de sécurité des lignes ferroviaires est limité. En effet, les inspections de la sécurité des lignes de la KRC et du TFT sont réalisées par les bureaux régionaux de Transports Canada (tandis que le financement est administré de manière centralisée, depuis le siège social de Transports Canada à Ottawa). La séparation de ces rôles aide à limiter le risque de conflit d'intérêts. Toutefois, il est possible que ces distinctions ne soient pas évidentes aux yeux du grand public.

Les bénéficiaires du financement du PCSFV et la majorité des voyageurs desservis par les lignes ferroviaires appartiennent à des groupes des Premières Nations. Si RCAANC et SAC participaient davantage à l'administration du financement sous forme de contributions du PCSFV, ils pourraient apporter leur expérience et leurs compétences à la collaboration avec les bénéficiaires du financement et pourraient œuvrer pour intégrer ces activités de financement à d'autres initiatives de financement de ces bénéficiaires (voir la carte interactive des profils des Premières Nations sur le site Web de RCAANC et SAC)<sup>2</sup>, comme le souhaitent les conseils gouvernementaux d'ensemble, tels que le rapport du groupe d'experts indépendants (2006) et la propre philosophie de RCAANC et SAC relativement à la modernisation des subventions et contributions (2013). Cela présenterait plusieurs avantages, dont : l'amélioration et la simplification du système de prestations en contribuant à une démarche commune et à flux unique (qui profiterait à la fois à RCAANC et SAC et aux bénéficiaires), et une plus grande efficacité, étant donné la capacité et l'expertise développées par RCAANC et SAC, ce qui permettrait d'exploiter ses relations de travail préexistantes avec ces Premières Nations.

*Examen des principales responsabilités de RCAANC et SAC et de leurs projets d'infrastructure précédents.* Les résultats stratégiques de RCAANC et SAC sont décrits dans leur *Rapport sur les plans et les priorités* de 2016-2017. Si l'on examine ces résultats stratégiques, on peut constater des liens étroits avec le PCSFV. À titre d'exemple, le résultat stratégique de RCAANC et SAC lié aux terres et à l'économie vise la « participation entière des personnes et des collectivités des

---

<sup>2</sup> Carte interactive des profils des Premières Nations : <http://cipn-fnpim.aadnc-aandc.gc.ca/index-fra.html>. Consulté : le 1<sup>er</sup> décembre 2017

Vous trouverez des renseignements sur le financement fondé sur des projets, fourni par le gouvernement du Canada par l'entremise d'organisations autochtones représentatives en suivant les liens suivants :

<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1453214709509/1453214872890> et <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1418245126471/1418245256197>

RCAANC et SAC ont également fourni des renseignements sur les paiements de transfert par le gouvernement du Canada aux Premières Nations, aux conseils tribaux, aux Inuits et aux Métis, aux habitants du Nord et à d'autres bénéficiaires pour la prestation de programmes et de services qui seraient, normalement, fournis par divers ordres de gouvernement : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010035/1100100010036>

Premières Nations, des Métis, des Indiens non-inscrits et des Inuits à l'économie » (p. 40). Ce résultat doit être atteint par divers programmes, y compris le programme Entrepreneuriat autochtone, le Programme de développement économique des communautés et le Programme Infrastructure et capacité. Concernant l'entrepreneuriat autochtone, les deux lignes de chemin de fer financées par l'entremise du PCSFV sont détenues et exploitées par des Premières Nations. La KRC et le TFT sont des leviers économiques fondamentaux pour leurs collectivités respectives. Les deux compagnies emploient des membres de la collectivité, aident à transporter des marchandises vers les collectivités pour permettre d'autres activités économiques et, dans le cas du TFT, appuient d'autres activités économiques dans la région, telles que l'exploitation minière, en transportant des matières premières. Ces activités ont également un lien étroit avec le Programme de développement économique des communautés de RCAANC et SAC, qui « fait la promotion d'une autosuffisance et d'une participation accrues aux circuits économiques ainsi que du bien-être communautaire » (RCAANC et SAC, Rapport sur les plans et les priorités de 2016-2017; p. 42).

Concernant le Programme Infrastructure et capacité, il convient de noter que bon nombre de ces activités visent à appuyer les services précisés dans les réserves (p. ex. eau et eaux usées, logement, installations d'éducation). Par le passé, RCAANC et SAC ont soutenu des projets d'infrastructure de transport dans les réserves (routes et ponts), mais aussi des projets sortant des réserves, comme la construction de la route Freedom, pour la Première Nation n° 40 de Shoal Lake, qui relie la réserve reculée de la Première Nation n° 40 de Shoal Lake à la Transcanadienne. Cette route a été construite en s'appuyant sur les mêmes arguments que ceux utilisés pour offrir du transport ferroviaire et un financement à des régions éloignées. Dans un communiqué de presse du 30 juin 2017, l'ancien ministre des Affaires autochtones et du Nord mentionnait l'importance de la route Freedom qui offre un accès routier sans limites et toute l'année au système de transport national, ce qui « améliorera largement le bien-être des membres de la communauté, leur permettant de bénéficier de services médicaux, de programmes sociaux et d'autres services de la vie courante ». Par ailleurs, permettre les trajets entre une collectivité éloignée et le système de transport national est considéré par le ministre comme une « étape vers l'offre d'occasions économiques pour la collectivité et un progrès vers la réconciliation ». Ces déclarations aident à démontrer que l'argument en faveur d'un financement visant à permettre le transport entre une collectivité éloignée et le système de transport national, comme le fait le PCSFV, aide à servir un objectif élargi, comme faire progresser la réconciliation, dépasse les responsabilités principales de Transports Canada seul (p. ex. un système de transport sûr et sécuritaire) et s'harmonise très clairement avec les résultats ministériels de RCAANC et SAC.

Les renseignements recueillis par l'entremise d'entrevues avec des représentants du programme indiquent que les bénéficiaires du PCSFV ont aussi des questions en suspens à propos de la raison pour laquelle Transports Canada administre ce financement et de la raison pour laquelle les conditions générales du financement du chemin de fer diffèrent des autres types de financement qu'ils reçoivent d'autres ministères fédéraux, tels que RCAANC et SAC et Santé Canada. Ces différences pourraient être limitées si l'on suivait une démarche de fourniture du financement plus cohérente.



*Résumé de l'harmonisation, des rôles, des responsabilités et des résultats.* En résumé, la justification du transport ferroviaire de voyageurs vers des régions éloignées est claire, comme le démontrent les décisions, examens et documents de politiques du gouvernement. Néanmoins, ce qui est moins évident et n'est pas mentionné dans les documents examinés, c'est l'identité du responsable de ces services. Traditionnellement, Transports Canada joue ce rôle, mais avec les récentes évolutions dans la composition des bénéficiaires du financement du PCSFV, la transformation en cours des ministères de RCAANC et SAC (à qui l'on envisagera de transférer les services fournis aux populations autochtones par d'autres ministères) et la solide harmonisation des objectifs du PCSFV avec les responsabilités principales de RCAANC et SAC et les travaux précédents de l'infrastructure de transport, le moment est parfaitement choisi pour que Transports Canada collabore avec RCAANC et SAC sur une nouvelle voie.

**RECOMMANDATION N° 1 : Déterminer un plan d'action pour évaluer la faisabilité du transfert du PCSFV à RCAANC et SAC. Si le transfert du PCSFV est jugé faisable, se mobiliser et collaborer avec RCAANC et SAC pour justifier la demande de transfert.**

### ***Options des paiements de transfert***

**CONCLUSION 5 :** Les conditions générales, l'instrument de financement et les exigences en matière d'établissement de rapports utilisés pour le PCSFV n'ont pas été mis à jour pour refléter la composition actuelle des bénéficiaires du financement (c.-à-d. Premières Nations) et les contextes opérationnels variés.

Les connaissances acquises lors des entrevues avec les employés de Transports Canada ont révélé que les conditions générales associées aux accords de contribution utilisés pour le PCSFV sont inspirées des accords ministériels standards, normalement utilisés pour financer les accords de financement entre Transports Canada et les grandes entreprises, les provinces et les municipalités. La *Directive sur les paiements de transfert* comporte des dispositions précises, visant à offrir des transferts monétaires à des bénéficiaires autochtones. Dans la section Exigences de la Directive, où les paiements de transfert aux bénéficiaires autochtones sont évoqués explicitement, une disposition stipule que du travail doit être accompli « dans l'élaboration d'approches uniformes qui tiennent mieux compte des besoins des peuples autochtones » (paragraphe 6.9.1.). Comme l'indique le paragraphe 6.9.1., les secteurs qui pourraient bénéficier d'une uniformité accrue incluent : A) l'uniformisation des processus administratifs, B) la réduction des exigences administratives, C) le recours à un seul accord de financement pour les paiements de transfert accordés en vertu de plusieurs programmes, D) le recours à des accords de financement pluriannuel, et E) l'harmonisation des programmes de paiements de transfert. Par ailleurs, il est recommandé que, le cas échéant, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada soit consulté pour faciliter la collaboration entre les ministères sur ces questions. Compte tenu de l'évolution du PCSFV depuis son lancement en 2005, en termes de nombre et de type de ses bénéficiaires, bon nombre des questions susmentionnées sont désormais plus importantes. Un examen détaillé de ces questions, à commencer par des discussions internes de Transports Canada avec le Centre d'expertise des paiements de transfert, pourrait conduire à l'amélioration du PCSFV en examinant avec un œil critique les conditions générales actuelles et les accords de contribution et, pour finir, en améliorant le financement par l'harmonisation et la collaboration entre les ministères impliqués.

*Subventions et autres types de contributions.* D'autres instruments de financement pourraient être examinés afin d'améliorer l'efficacité du PCSFV. À titre d'exemple, les subventions diffèrent des contributions par les exigences et demandes qu'elles imposent à leurs bénéficiaires. Comme le définit la Directive sur les paiements de transfert (annexe B), une subvention est adaptée lorsqu'on peut déterminer à l'avance le montant du financement et lorsqu'on est certain que les bénéficiaires atteindront les objectifs fixés. D'autre part, une contribution convient mieux lorsque le ministre juge nécessaire d'assurer le suivi des progrès réalisés et des résultats et veille également à ce que le ministre qui finance reçoive des rapports sur l'utilisation des fonds et permette au ministre d'effectuer une vérification du bénéficiaire.

L'annexe K de la *Directive sur les paiements de transfert* présente d'autres méthodes de financement sous forme de contributions pour les paiements de transfert à des bénéficiaires autochtones. Ces autres méthodes visent à accroître la flexibilité pour les bénéficiaires autochtones et à répondre plus rapidement à leurs besoins uniques. Les trois types de financement sous forme de contributions décrits, qui pourraient être examinés par Transports Canada pour déterminer s'ils sont adaptés au PCSFV, sont : 1) le financement par contribution fixe, 2) le financement par contribution souple, et 3) le financement sous forme de contribution globale. Transports Canada a pointé plusieurs domaines préoccupants dans les activités du TFT qui pourraient compliquer la fourniture d'un financement plus souple. Néanmoins, l'examen critique du caractère adéquat d'autres méthodes de financement aiderait le PCSFV à rationaliser et à justifier sa démarche actuelle et à mieux adapter les conditions générales aux bénéficiaires des Premières Nations et à leurs contextes opérationnels.

**RECOMMANDATION N° 2 : Consulter en interne le Centre d'expertise des paiements de transfert pour examiner avec un œil critique les conditions générales actuelles du PCSFV, y compris l'instrument de financement, afin de déterminer la pertinence des instructions de la *Directive sur les paiements de transfert*, étant donné que les bénéficiaires sont des Premières Nations et que leurs contextes opérationnels sont différents.**

**RECOMMANDATION N° 3 : Consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour faciliter la collaboration entre d'autres ministères (p. ex. RCAANC et SAC) afin d'examiner la faisabilité de l'harmonisation des programmes de paiements de transfert, dans la mesure du possible, comme stipulé dans la *Directive sur les transferts de paiement*.**

## Efficacité (rendement)

L'efficacité du PCSFV a été évaluée en examinant si : 1) les bénéficiaires du financement respectent les conditions générales de leur accord, 2) les projets d'immobilisations ont été réalisés conformément au plan, et 3) la mesure dans laquelle les compagnies de chemin de fer fonctionnent en toute sécurité.

### *Respect des conditions générales des accords*

**CONCLUSION 6 :** Le TFT et la KRC ont respecté les conditions générales de leurs accords de financement, comme le montrent le nombre de trajets effectués par exercice financier et le nombre de voyageurs transportés.

**CONCLUSION 7 :** La forte hausse de la demande en services ferroviaires de voyageurs à la KRC dépasse occasionnellement le nombre de places disponibles dans sa flotte actuelle de voitures, ce qui oblige certains voyageurs à rester debout ou à voyager dans des voitures non destinées aux voyageurs.

Dans les accords de contribution les plus récents que Transports Canada a signés avec la KRC et le TFT, des normes de services minimums sont établies. Les deux compagnies de chemin de fer doivent exploiter au moins 52 trajets aller-retour par année. Concernant le nombre de trajets effectués par année, les deux compagnies ont facilement atteint les exigences minimums définies dans leurs accords de contribution. D'après une répartition par exercice, en moyenne, de 2011-2012 à 2015-2016, le TFT a effectué environ 100 trajets aller-retour, contre 104 pour la KRC. Comme le montre le tableau 3, la variation du nombre de trajets effectués par le TFT est assez faible d'une année à l'autre. Le tableau 3 fournit le nombre précis de trajets effectués par exercice.

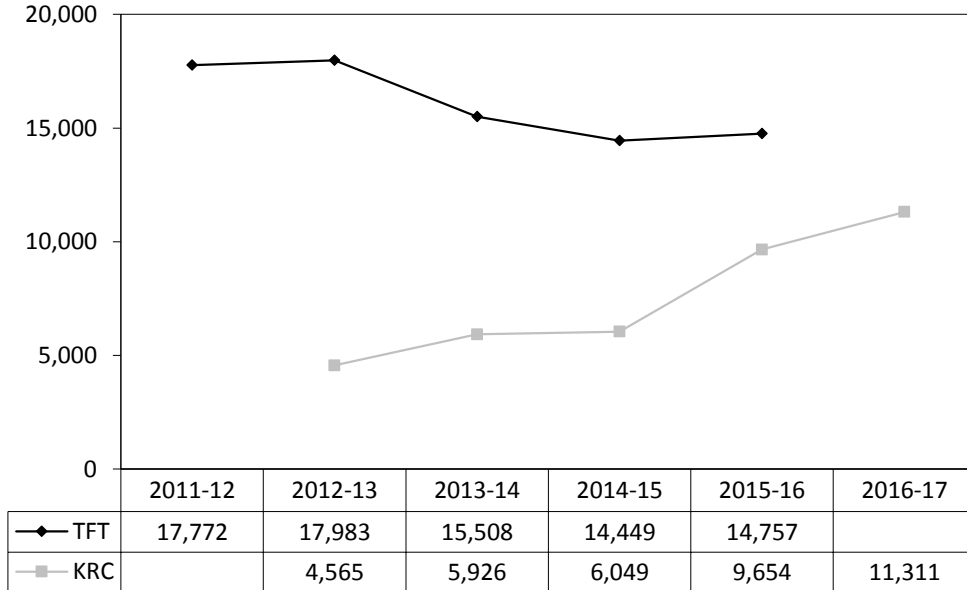
**Tableau 3. Nombre d'allers simples et de trajets aller-retour par exercice**

Compagnie de chemin de fer	Nombre d'allers simples (Nombre de trajets aller-retour)					
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-	Total
TFT	208 (104)	200 (100)	196 (98)	196 (98)	203 (101)	1 003
KRC*	208 (104)	208 (104)	208 (104)	208 (104)	208 (104)	1 040

\*La KRC a déclaré elle-même, de manière informelle à un représentant du PCSFV, le nombre de trajets effectués par année et n'a pas soumis de fiche de suivi, ce qui soulève quelques questions sur la fiabilité des données.

Concernant le nombre de voyageurs, les tendances des deux compagnies divergent. Ainsi, la KRC présente une forte hausse de sa fréquentation, tandis que le TFT présente une tendance à la baisse de sa fréquentation. La figure 2 présente l'ampleur de l'évolution de la fréquentation pour le TFT et la KRC.

**Figure 2. Nombre de voyageurs/Fréquentation (2011-2012 – 2016-2017)**



Aucune raison concrète n’a été évoquée dans les entrevues pour expliquer la tendance à la baisse de la fréquentation pour le TFT. À l’inverse, la croissance de la fréquentation pour la KRC est frappante pour une collectivité de 1 724 personnes (Statistique Canada, 2016). Pendant l’entrevue avec un représentant de la KRC, il a été mentionné que la collectivité de Pukatawagan était en hausse constante, ce que confirme la hausse de la fréquentation, même si Statistique Canada montre que la croissance de la population dans la collectivité a baissé légèrement entre 2011 et 2016. Néanmoins, lorsqu’on consulte les profils propres aux Premières Nations, figurant sur le site Web de RCAANC et SAC,<sup>3</sup> il est démontré que la population de la Nation de Mathias Colomb, soit l’un des groupes propriétaires de la KRC qui vit dans la réserve de Pukatawagan, était plus élevée, avec 2 367 personnes vivant dans la réserve et sur les terres de la Couronne affiliées en auto gouvernance. Par ailleurs, 1 288 membres supplémentaires de la Nation de Mathias Colomb ont été signalés comme vivant en dehors de la réserve. Ces nombres sont supérieurs aux statistiques de la population déclarées par Statistique Canada et pourraient permettre d’expliquer la hausse du nombre de voyageurs. De nombreux membres de la Nation de Mathias Colomb ne vivent pas dans la réserve de Pukatawagan, mais cela ne signifie pas forcément qu’ils n’utilisent pas les services ferroviaires pour se rendre régulièrement dans la réserve. Globalement, l’achalandage pour la KRC montre que le transport ferroviaire interurbain de voyageurs est nécessaire et génère de plus en plus de demandes.

<sup>3</sup> Le [rapport sur la Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence \(2014\)](#) décrivant la population du Système d’inscription des Indiens, enregistrée le 31 décembre 2014, indique une population de 2 367 personnes de la Première Nation de Mathias Colomb, qui habitent dans la réserve de Pukatawagan; soit une légère hausse par rapport à la population déclarée en 2011, à 2 249 personnes ([Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence, 2011](#)).

La demande croissante de transport ferroviaire de voyageurs à la KRC souligne un point essentiel formulé pendant les entrevues des répondants clés. La flotte de Keewatin de voitures de voyageurs n'a pas augmenté au cours des cinq exercices financiers examinés. Néanmoins, comme le montre la figure 1, le nombre total de voyageurs transportés s'est considérablement accru. Au cours de l'entrevue avec le représentant de la KRC, il a été dit que le financement en immobilisations fourni par Transports Canada était adapté à l'entretien des rails. Toutefois, il a été souligné que le plus gros obstacle auquel était confrontée la KRC était les voitures de voyageurs, qui sont très vieilles (louées auprès de VIA Rail) et ne peuvent pas offrir les sièges nécessaires pour satisfaire la demande des clients. Ces cinq dernières années, la fréquentation de Keewatin a doublé, alors que la capacité des voitures existantes s'est maintenue à 194 voyageurs par trajet. Les vagues épisodiques de voyageurs dépassent la capacité de 5 à 10 voyageurs, et ce, au moins une fois par mois. Ce surplus est le résultat de voyageurs supplémentaires qui montent à bord à certains arrêts ou gares ferroviaires éloignés sur le trajet. Les trains ont l'obligation d'accueillir tout le monde sur le trajet, sans laisser personne derrière eux. Les voyageurs sont ainsi invités à rester debout ou à s'asseoir sur leurs bagages dans les wagons couverts. La KRC a par ailleurs enregistré des plaintes de santé et de sécurité de la part de la collectivité à propos de ce problème.

La KRC a communiqué avec VIA Rail pour obtenir des voitures de voyageurs supplémentaires, mais aucune n'est disponible pour l'instant. L'achat de voitures supplémentaires pourrait être financé par le PCSFV, car il est directement lié aux objectifs du programme et relève des immobilisations admissibles.

Il est évident que le fait de permettre à des voyageurs de voyager dans un wagon couvert ou utilitaire n'est pas idéal. Néanmoins, de manière générale, les circonstances autour du transport ferroviaire dans les régions éloignées sont uniques (comparativement à un fournisseur plus grand tel que VIA). Si le chemin de fer est la seule manière réaliste d'accéder à la collectivité et de la quitter, et que la compagnie de chemin de fer a l'obligation d'accepter les voyageurs qui embarquent à des stations éloignées, alors des situations de ce type pourraient se présenter.

**RECOMMANDATION N° 4 : Transports Canada devrait mobiliser la KRC pour qu'elle règle les problèmes de sécurité ferroviaire en lien avec le dépassement du nombre de places disponibles.**

### ***Plans d'immobilisations et d'exploitation – Vérification des bénéficiaires***

**CONCLUSION 8 :** Comme l'ont montré la vérification des bénéficiaires et les réponses aux entrevues auprès du personnel du PCSFV, la KRC respecte les conditions générales de son plan d'exploitation sans trop de problèmes.

**CONCLUSION 9 :** D'après la vérification des bénéficiaires au sein du TFT et les entrevues menées auprès du personnel du PCSFV, il est évident qu'il existe diverses préoccupations quant aux procédures d'administration de projets et de gestion financière au sein du TFT. Ces problèmes ont été intégrés à un plan d'action administrative qui sera surveillé par Transports Canada de façon continue.

Dans le cadre des accords de contribution mis en place avec les deux compagnies de chemin de fer, des vérifications des bénéficiaires sont habituellement réalisées. Les vérifications des bénéficiaires visent à compléter d'autres activités de surveillance ministérielle pour garantir que les bénéficiaires respectent les obligations et les objectifs de leurs accords de financement. Les vérifications des bénéficiaires les plus récentes de la KRC et du TFT ont été réalisées en mai 2016 et en avril 2017, respectivement.

Pour la KRC, la vérification la plus récente couvrait les activités de l'exercice financier se terminant le 31 mars 2016. La vérification a évalué si les dépenses admissibles répertoriées dans l'annexe A de l'accord de financement avaient été respectées et si les projets répertoriés à l'annexe B avaient été réalisés. De manière générale, la conclusion de la vérification a établi que la « compagnie de chemin de fer Keewatin respecte, à tous les égards importants, les exigences liées aux dépenses admissibles précisées à l'annexe A [...] » de l'accord de contribution. À la troisième page de la vérification de la KRC, il est vérifié que tous les projets et leurs coûts connexes ont été achevés et pris en compte. Les résultats de cette vérification ont été appuyés par les réponses aux entrevues des représentants du PCSFV.

La vérification des bénéficiaires pour le TFT tient compte des projets d'immobilisations et d'exploitation menés au cours des exercices financiers de 2014-2015 et de 2015-2016. La vérification du TFT est plus complexe que celle de la KRC, car les activités du TFT sont plus alambiquées. En effet, il offre du transport ferroviaire de voyageurs ainsi que des services de transport ferroviaire des marchandises en lien avec les activités d'exploitation minière. Ces services sont fournis par l'entremise d'une autre entreprise/d'un partenariat limité, appelé(e) « la société en commandite Tshuétin » (S.E.C.). Globalement, la vérification des bénéficiaires a formulé 10 recommandations importantes au TFT en lien avec l'administration de projets, la gestion financière et les procédures de reddition de comptes. Sur les 10 recommandations formulées, la majorité (n = 6) est liée à la gestion financière du TFT et à l'influence réciproque du transport ferroviaire de voyageurs et des services de transport ferroviaire des marchandises de Tshuétin, étant donné que le PCSFV vise uniquement à financer le transport ferroviaire de voyageurs. Les questions touchant le TFT ont toutes été appuyées par les entrevues menées auprès de représentants du PCSFV.

De manière générale, les vérificateurs n'ont pas pu distinguer clairement les dépenses partagées entre les deux activités ferroviaires, car le TFT ne dispose d'aucune méthode d'établissement des coûts qui définit clairement la répartition des recettes et des coûts entre les activités de transport de voyageurs et les activités de transport ferroviaire des marchandises, car les deux services fonctionnent sur les mêmes voies/des voies partagées. Pour ajouter à la confusion, les employés du TFT, qui travaillent pour les deux entreprises, n'assurent pas le suivi de leurs activités et le temps qu'il leur faut pour les effectuer. Il est donc impossible de déterminer la quantité de travail consacrée au transport ferroviaire de voyageurs et aux services de transport ferroviaire des marchandises.

La vérification formule des recommandations pour résoudre et atténuer ces défaillances en matière de gestion financière. Elle propose ainsi qu'une méthode solide d'établissement des coûts soit élaborée et que des fiches de suivi du temps soient mises en œuvre pour les employés. Concernant la vérification de la reddition de comptes, la vérification recommande

que le TFT réclame uniquement les dépenses admissibles au PCSFV, ce qui n'est possible avec certitude qu'en présence d'une répartition détaillée des coûts et des recettes pour chaque activité ferroviaire (transport de voyageurs ou de marchandises), ce qui nécessiterait également la mise en œuvre d'un suivi des activités et du temps pour les employés.

Compte tenu des résultats de la vérification des bénéficiaires, Transports Canada a demandé, par l'entremise d'un plan d'action administrative, que le TFT traite précisément de tous les domaines préoccupants soulignés. Le plan d'action administrative élaboré par Transports Canada répertorie toutes les recommandations formulées dans la vérification, l'intervention à effectuer et la documentation à fournir, la date d'achèvement prévue et la situation actuelle. Depuis octobre 2017, la situation de la mise en œuvre de la plupart des recommandations est en attente, mais les procédures sont en place pour la supervision permanente par Transports Canada, ce qui garantit, dans une certaine mesure, que les recommandations de la vérification finiront par être traitées.

### ***Autres liens avec RCAANC et SAC***

**CONCLUSION 10 :** **De manière générale, le gouvernement fédéral encourage le développement économique des Premières Nations (sous forme de subventions ou autre, comme le démontrent les objectifs stratégiques et les responsabilités principales de RCAANC et SAC). Pour Transports Canada, néanmoins, un conflit apparaît lorsque les fonds du PCSFV servent à subventionner les activités de transport de marchandises (comme dans le cas du TFT). En effet, le PCSFV vise uniquement le transport ferroviaire de voyageurs.**

Il est possible de relier la vérification des bénéficiaires à la discussion antérieure concernant le rôle de RCAANC et SAC dans l'administration du PCSFV. Pour Transports Canada, un problème se pose lorsque les fonds du PCSFV servent à subventionner des activités de transport de marchandises. En effet, le PCSFV est uniquement concentré sur le transport ferroviaire de voyageurs. Néanmoins, plus globalement, soutenir le développement économique des Premières Nations n'est pas hors sujet pour le gouvernement fédéral, notamment lorsqu'on tient compte des objectifs stratégiques et des responsabilités principales de RCAANC et SAC. Même si les recommandations formulées dans la vérification des bénéficiaires sont importantes et contribueront à des pratiques opérationnelles saines, si RCAANC et SAC participaient à l'administration du PCSFV, les services de transport de marchandises du TFT seraient mieux acceptés, et éventuellement encouragés (éventuellement dans le cadre du Programme de développement économique des communautés de RCAANC et SAC). Cela pourrait contribuer à améliorer la qualité des activités du TFT (étant donné que le bénéficiaire ne se sentirait pas obligé de brouiller ses activités de transport de marchandises, comme c'est actuellement le cas – voir la p. 9 de la vérification des bénéficiaires du TFT) et cela pourrait également alléger le fardeau administratif qui repose sur Transports Canada, si les activités du bénéficiaire étaient plus transparentes.

## Sécurité des compagnies de chemin de fer

**CONCLUSION 11 :** La sécurité de l'exploitation ferroviaire du TFT est comparable à la sécurité de VIA Rail, avec moins de 1 % des trajets effectués ayant conduit à un accident ou un incident.

Le Bureau de la sécurité des transports du Canada (BST) recueille des statistiques en matière de sécurité pour les pipelines et les modes de transports aérien, maritime et ferroviaire. Il existe des exigences obligatoires en matière d'établissement de rapports dans tous ces modes de transport, en cas d'événements liés à la sécurité (c.-à-d. un accident ou un incident). De manière générale, un accident est plus grave qu'un incident et survient lorsqu'une personne subit une blessure grave ou est tuée, ou que l'équipement roulant est impliqué dans une collision, un déraillement ou subit des dommages liés à un incendie ou à une explosion. À l'inverse, un incident peut généralement être défini comme un événement indésirable ou potentiellement dangereux qui n'entraîne aucune blessure personnelle importante et aucune diminution objective de la sécurité.

Le nombre d'événements ferroviaires (accidents et incidents) est disponible publiquement sur le site Web du BST. Ces statistiques incluent des renseignements sur le TFT, mais pas sur la KRC. Pour ce rapport, la KRC a été invitée à plusieurs reprises à fournir des données sur les incidents et les accidents, mais n'a pas fourni ces données au personnel du PCSFV de Transports Canada. Les données sur les événements de Keewatin ne figurent pas dans le tableau du BST, car ce dernier inclut uniquement les données relatives aux compagnies de chemin de fer réglementées par le gouvernement fédéral, et non celles qui sont réglementées à l'échelle provinciale.

Comme le montre le tableau 4, et si l'on observe les données du BST des cinq dernières années, le TFT a enregistré plus d'accidents ( $n = 7$ ) que d'incidents ( $n = 5$ ). Lorsqu'on compare le nombre total d'allers simples ( $n = 1\ 003$ ; voir le tableau 3) effectués entre 2011-2012 et 2015-2016 au nombre total d'accidents entre 2010 et 2014, on observe que moins d'un pour cent (0,69 %) des trajets du TFT a occasionné un accident. Cette proportion est encore réduite (0,49 %) lorsqu'on tient compte du nombre total d'incidents et des allers simples sur une période de cinq ans.

Pour situer ces données en contexte, et en raison de l'affiliation de la KRC à VIA, les incidents et accidents de VIA Rail sont également déclarés dans le tableau 4. Dans le *Rapport sur la mobilité durable* le plus récent de VIA (2016), il est déclaré que VIA exploite jusqu'à 494 départs de train par semaine. Si l'on convertit ce chiffre en données annuelles, 494 trajets équivalent à 25 688 départs de train (allers simples) par année ( $494 \times 52$  semaines). Si l'on compare le nombre approximatif de trajets annuels effectués par VIA avec le nombre de ses accidents et incidents, on observe des proportions similaires à celles du TFT. À titre d'exemple, moins d'un pour cent des trajets approximatifs de VIA (0,82 %) a occasionné un accident, tandis qu'une proportion encore plus faible a entraîné un incident (0,16 %). La même tendance, c'est-à-dire un nombre plus élevé d'accidents que d'incidents, est observée dans les données de VIA Rail et du TFT.



Tableau 4. Incidents et accidents ferroviaires par type et par année

Chemin de	Type	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
TFT	Incident	0	1	1	3	0	5
	Accident	2	1	1	1	2	7
KRC	Incident	-	-	-	-	-	-
	Accident	-	-	-	-	-	-
VIA Rail	Incident	11	9	6	3	14	43
	Accident	47	53	34	30	48	212

*Remarque.* Malgré les multiples demandes formulées par le Programme au nom des Services d'évaluation et de conseils, la KRC n'a pas présenté de données sur les incidents et accidents, à intégrer au présent rapport.

### Efficienc e et économie

Deux analyses ont été utilisées pour examiner l'efficacite et l'économie du PCSFV. Pour commencer, les coûts administratifs nécessaires à la prestation du PCSFV ont été comparés au montant des décaissements du financement effectués afin de mesurer l'efficacite administrative. Ensuite, la rentabilité globale des compagnies de chemin de fer a été examinée en comparant le montant total du financement fourni au nombre de voyageurs transportés chaque année.

### Efficienc e du programme

**CONCLUSION 12 :** Le PCSFV a été administré de manière efficace, comme en démontre la comparaison de la proportion des coûts administratifs avec les décaissements des contributions effectués en lien avec le point de référence interne déterminé par la Direction générale des programmes d'infrastructure de transport.

Lorsqu'on observe le montant total des coûts administratifs de Transports Canada (c.-à-d. les dépenses salariales et non salariales ou les coûts de fonctionnement et d'entretien [F et E]) en tant que proportion du montant total des décaissements des contributions, il est évident que le PCSFV est administré de manière efficace. Globalement, quand on inclut les dépenses de F et E, la proportion des coûts administratifs (c.-à-d. les dépenses salariales et non salariales) par rapport aux contributions versées s'étend entre 0,61 % au maximum et 0,41 % au minimum (voir le tableau 5).

La Direction générale des programmes d'infrastructure de transport de Transports Canada a effectué un certain travail dans le but de déterminer un point de référence pour la proportion optimale des coûts de F et E par rapport au financement sous forme de contributions déboursées. En fin de compte, on a déterminé que la proportion idéale des dépenses de F et E

par rapport aux décaissements sous forme de contributions ou de subventions était de 0,814 %. Cette proportion a été utilisée dans les présentations ministérielles au Conseil du Trésor qui sont employées pour obtenir le financement pour deux autres programmes de paiements de transfert pour une infrastructure de transport (c.-à-d. l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique et le Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers) au printemps 2012. Comme le montre le tableau 5, les proportions obtenues pour le PCSFV sont inférieures au point de référence interne de l'Infrastructure de transport, fixé à 0,814 %.

**Tableau 5. Proportion des dépenses salariales et non salariales sur les contributions versées (en \$)**

Type de dépenses	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total général
SALARIALES	54 365	47 405	73 266	85 209	64 864	325 109
NON SALARIALES (ACE)	3 324	4 734	2 153	149	625	10 985
Sous-total	57 689	52 139	75 419	85 358	65 489	336 094
Contributions versées	12 510 957	12 863 397	13 208 297	14 112 494	14 081 201	66 776 346
<b>% de la contribution</b>	<b>0,46 %</b>	<b>0,41 %</b>	<b>0,57 %</b>	<b>0,61 %</b>	<b>0,47 %</b>	<b>0,5 %</b>

### **Rentabilité de la compagnie de chemin de fer**

**CONCLUSION 13 :** Les deux compagnies de chemin de fer desservant des régions éloignées disposent de subventions considérables par voyageur. La subvention de Tshuetin a augmenté au cours des cinq derniers exercices financiers, tandis que celle de la KRC a diminué.

Si l'on compare le total du financement versé au TFT et à la KRC avec le nombre de trajets de voyageurs, on obtient une mesure du coût par voyageur. Comme le montre le tableau 6, le montant du coût par voyageur de la subvention est à la hausse pour le TFT, mais à la baisse pour la KRC. Cela s'explique largement par le fait que le financement du TFT a augmenté au fil du temps, tandis que la fréquentation (voir la figure 2) est en baisse. L'inverse est vrai pour la KRC, dont le financement est demeuré stable, tandis que la fréquentation a augmenté, ce qui a entraîné un coût plus faible de la subvention par voyageur. À titre d'exemple, la subvention par voyageur pour le TFT était de 441 \$ en 2011-2012, mais de 645 \$ en 2015-2016. Pour la KRC, en 2012-2013, sa subvention par voyageur était de 1 042 \$, mais a été réduite à 473 \$ en 2015-2016. Comme le décrivent les représentants du PCSFV, l'un des facteurs ayant contribué à l'augmentation du financement pour le TFT (comparativement à la KRC) est lié à l'imprécision de sa planification financière et aux faiblesses associées à ses pratiques de gestion d'entreprise, comme le montre la vérification des bénéficiaires la plus récente (voir les pages 20-21).

**Tableau 6. Coût par voyageur**

<b>Chemin de fer</b>	<b>Exercice financier</b>	<b>Financement d'exploitation</b>	<b>Financement des</b>	<b>TOTAL du financement</b>	<b>Nombre de</b>	<b>Coût par voyageur</b>
TFT	2011-2012	6 500 000 \$	1 334 615 \$	7 834 615 \$	17 772	441 \$
	2012-2013	7 000 000 \$	1 107 086 \$	8 107 086 \$	17 983	451 \$
	2013-2014	7 479 177 \$	1 374 942 \$	8 854 119 \$	15 508	571 \$
	2014-2015	7 500 000 \$	1 944 779 \$	9 444 779 \$	14 449	654 \$
	2015-2016	7 500 000 \$	2 014 952 \$	9 514 952 \$	14 757	645 \$
KRC	2011-2012	2 683 417 \$	1 992 925 \$	4 676 342 \$	-	-
	2012-2013	2 684 598 \$	2 071 713 \$	4 756 311 \$	4 565	1 042 \$
	2013-2014	2 619 915 \$	1 734 263 \$	4 354 178 \$	5 926	735 \$
	2014-2015	2 967 919 \$	1 699 796 \$	4 667 715 \$	6 049	772 \$
	2015-2016	2 916 249 \$	1 650 000 \$	4 566 249 \$	9 654	473 \$
VIA RAIL	2012	279 100 000	167 200 000	446 300 000 \$	-	-
	2013	307 600 000	90 800 000	398 400 000 \$	3 891 000	102 \$
	2014	317 100 000	80 900 000	398 000 000 \$	3 800 000	105 \$
	2015	280 000 000	97 900 000	377 900 000 \$	3 818 000	99 \$
	2016	267 500 000	86 300 000	353 800 000 \$	3 974 000	89 \$

*Remarque 1.* Nombre de voyageurs de VIA Rail tiré du Rapport sur la mobilité durable (2016 et 2015)

*Remarque 2.* Financement de l'exploitation et des immobilisations de VIA Rail tiré du rapport annuel de VIA (2016)

Le rapport du coût par voyageur de VIA Rail a été inclus aux fins de contexte, étant donné qu'il s'agit du principal fournisseur de services de transport ferroviaire de voyageurs au Canada. Comme évoqué au début du présent rapport, VIA (et d'autres compagnies de transport ferroviaire de voyageurs partout au monde) a besoin de subventions d'exploitation et d'immobilisations pour maintenir ses services. Les subventions par voyageur pour VIA sont demeurées stables au fil du temps, avec une légère tendance à la baisse, indiquant que VIA a été légèrement plus efficace sur les cinq dernières années. La gamme des rapports de coût par voyageur de VIA est réduite, allant de 105 \$ au maximum à 89 \$ au minimum.

## RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

---

Le Programme de contributions pour les services ferroviaires voyageurs (PCSFV) demeure pertinent, car il répond à la nécessité continue de permettre aux Canadiens qui vivent dans des collectivités éloignées d'accéder au système de transport national. Cet accès est vital pour contribuer à l'amélioration du bien-être des membres des collectivités et leur permettre de bénéficier de services médicaux, de programmes sociaux et d'autres services de la vie courante. La situation actuelle à Churchill (Manitoba) nous éclaire sur la gravité des conséquences qui découlent de la perte d'accès à l'unique lien de surface avec le système de transport national.

Il y a une justification solide que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Services aux Autochtones Canada (RCAANC et SAC) jouent un rôle dans l'administration du PCSFV. En effet, les deux compagnies de chemin de fer du PCSFV sont détenues par des groupes des Premières Nations; les objectifs du PCSFV et les responsabilités principales de RCAANC et SAC sont en parfaite adéquation; et RCAANC et SAC ont déjà collaboré avec ces Premières Nations et visent à moderniser et à normaliser les paiements de transfert avec les populations autochtones. Pour appuyer davantage cette position, il convient de noter que depuis l'automne 2017, l'ancien ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) fait l'objet d'une transformation organisationnelle profonde qui conduira à la création de deux ministères distincts (c.-à-d. RCAANC et SAC). Pendant l'annonce du Premier ministre sur ces modifications, il a été énoncé explicitement qu'« on examinera la possibilité de transférer vers le nouveau ministère les services actuellement fournis aux peuples autochtones par d'autres ministères (par exemple, la prestation des soins de santé) », une fois la transformation du Ministère achevée. En attendant, Transports Canada peut travailler en interne pour mettre à jour les conditions générales de l'accord de contribution du PCSFV afin qu'il réponde mieux à la composition actuelle des bénéficiaires du financement et allège le fardeau administratif en interne.

En matière de rendement, il est évident que le transport ferroviaire Tshuëtin (TFT) et la compagnie de chemin de fer Keewatin (KRC) respectent les exigences de rendement de leurs conditions générales, comme le montrent le nombre de trajets effectués et le nombre de voyageurs transportés par année. En réalité, la demande pour le transport ferroviaire à la KRC a beaucoup augmenté, à tel point que Transports Canada devrait motiver la KRC à mieux comprendre le problème d'excédent de la capacité de ses trajets en train, à évoquer les répercussions éventuelles sur la sécurité et à travailler en collaboration afin d'améliorer la situation.

Des problèmes ont été soulevés avec le TFT par le passé, en matière de procédures d'administration de ses projets et de gestion financière. Ces problèmes ont été présentés à Transports Canada par l'entremise d'une vérification des bénéficiaires, et un plan d'action administrative est actuellement en place, qui permettra à Transports Canada de surveiller cette situation de façon continue. La situation avec le TFT est difficile pour Transports Canada. En effet, les fonds du PCSFV seront finalement utilisés pour subventionner les services de transport de marchandises du TFT. Néanmoins, si l'on regarde la situation dans son ensemble, soutenir le développement économique des Premières Nations s'inscrit dans la démarche du gouvernement fédéral, notamment si l'on tient compte des objectifs stratégiques et des

responsabilités principales de RCAANC et SAC. Si RCAANC et SAC devaient participer à l'administration du PCSFV, le confort serait très certainement amélioré et les activités de transport de marchandises du TFT seraient peut-être encouragées, ce qui pourrait contribuer à améliorer la qualité des activités du TFT (étant donné que le bénéficiaire ne se sentirait plus obligé de brouiller ses activités de transport ferroviaire des marchandises).

Le PCSFV a été administré de manière efficace, comme cela est démontré en comparant la proportion des coûts administratifs avec les décaissements des contributions effectués et en comparant cette proportion au point de référence interne déterminé par la Direction générale des programmes d'infrastructure de transport. Compte tenu de la nature de leurs activités, la KRC et le TFT ont besoin de subventions substantielles par voyageur. Pourtant, la subvention par voyageur du TFT a augmenté au cours des cinq exercices financiers passés, tandis que celle de la KRC a diminué, en raison des tendances divergentes en matière de nombre de voyageurs et du montant total du financement.

Globalement, les aspirations du PCSFV dépassent le simple programme de transport. Le Programme contribue à de grandes ambitions pangouvernementales, comme la réconciliation. Même si la situation économique de ce programme semble déconcertante au premier abord, elle est conforme à l'état général de nombreuses compagnies de transport ferroviaire de voyageurs. Le PCSFV offre un service de transport vital aux membres des collectivités éloignées, aide à aborder divers résultats et responsabilités principales du gouvernement et contribue à leur atteinte.

## ANNEXE A : RÉFÉRENCES

---

AECOM. *Road Alternatives to Rail Access for Remote Communities*, 2009. Présenté à Transports Canada.

CBC. « Suspension of Churchill's only rail line forcing business owners to lay off workers », 2017. Sur Internet : <http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/churchill-layoffs-after-rail-suspension-1.4155511> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

GENIVAR. *Profiles of Remote Communities Served by Passenger Rail Services in Canada*, 2009. Présenté à Transports Canada.

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Rapport de l'Examen de la Loi sur les transports au Canada*, 2016. Sur Internet : <http://www.tc.gc.ca/fra/examenlrc2014/examen-loi-transports-canada.html> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

HISTORICA CANADA. *Chemin de fer Intercolonial*, 2006. Sur Internet : <http://encyclopediecanadienne.ca/fr/article/chemin-de-fer-intercolonial/> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

HISTORICA CANADA. *Colombie-Britannique*, 2010. Sur Internet : <http://encyclopediecanadienne.ca/fr/article/colombie-britannique/> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS. *La renaissance des services ferroviaires voyageurs au Canada*, 1998. Sur Internet : <http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/36-1/TRAN/rapport-4> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA. *Modernisation de la gestion des subventions et contributions*, 2013. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1358003758145/1358003876985> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA. *Carte interactive des profils des Premières nations*, s.d. Sur Internet : <http://cipn-fnpim.aadnc-aandc.gc.ca/index-fra.html> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA. *Rapport sur les plans et les priorités*, 2016. Sur Internet : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1453826795178/1453826845637> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA. *Shoal Lake 40 Celebrates the Beginning of Freedom Road Construction*, 2017. Sur Internet : <https://bnault.liberal.ca/news-nouvelles/press-release-shoal-lake-40-celebrates-the-beginning-of-freedom-road-construction/> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA. *Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence*, 2014. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1429798605785/1429798785836> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

CABINET DU PREMIER MINISTRE DU CANADA. *De nouveaux ministres appuieront la relation renouvelée avec les peuples autochtones*, 2017. Sur Internet : <https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2017/08/28/de-nouveaux-ministres-appuieront-la-relation-renouvelee-les-peuples-autochtones> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

STATISTIQUE CANADA. *Un coup d'œil sur le Canada 2012*, 2012. Sur Internet : <http://www.statcan.gc.ca/pub/12-581-x/12-581-x2012000-fra.htm> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

TRANSPORTS CANADA. Document de politique interne. 2013.

TRANSPORTS CANADA. Document de financement interne. 2013.

BUREAU DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS. *Accidents et incidents sous juridiction fédérale, par opérateur, 2005-2014*, 2014. Sur Internet : <http://www.bst-tsb.gc.ca/fra/stats/rail/r13d0054/r13d0054.asp> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

SECÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA. *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs : rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral*, 2006. Sur Internet : <http://publications.gc.ca/collections/Collection/BT22-109-2007F.pdf> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

SECÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA. *Directive sur les paiements de transfert*, 2008. Sur Internet : <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14208> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2017).

WSP CANADA INC. *Review of Remote Communities with Access to VIA Rail*, 2017. Présenté à Transports Canada.

## **ANNEXE B : LISTE DES RECOMMANDATIONS**

---

**RECOMMANDATION N° 1 : Déterminer un plan d'action pour évaluer la faisabilité du transfert du PCSFV à RCAANC et SAC. Si le transfert du PCSFV est jugé faisable, se mobiliser et collaborer avec RCAANC et SAC pour justifier la demande de transfert.**

**RECOMMANDATION N° 2 : Consulter en interne le Centre d'expertise des paiements de transfert pour examiner avec un œil critique les conditions générales actuelles du PCSFV, y compris l'instrument de financement, afin de déterminer la pertinence des instructions de la *Directive sur les paiements de transfert*, étant donné que les bénéficiaires sont des Premières Nations et que leurs contextes opérationnels sont différents.**

**RECOMMANDATION N° 3 : Consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour faciliter la collaboration entre d'autres ministères (p. ex. RCAANC et SAC) afin d'examiner la faisabilité de l'harmonisation des programmes de paiements de transfert, dans la mesure du possible, comme stipulé dans la *Directive sur les transferts de paiement*.**

**RECOMMANDATION N° 4 : Transports Canada devrait mobiliser la KRC pour qu'elle règle les problèmes de sécurité ferroviaire en lien avec le dépassement du nombre de places disponibles.**



## ANNEXE C : LISTE DES CONCLUSIONS

---

- CONCLUSION 1 :** Le PCSFV demeure pertinent, car il répond à la nécessité continue de permettre aux Canadiens qui vivent dans des collectivités éloignées d'accéder au système de transport national.
- CONCLUSION 2 :** Actuellement, il est parfaitement justifié que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Services aux Autochtones Canada (RCAANC et SAC) jouent un rôle dans l'administration du PCSFV, étant donné le resserrement et l'homogénéité du type de bénéficiaires (c.-à-d. Premières Nations), la forte harmonisation avec les responsabilités clés de RCAANC et SAC et les projets d'infrastructure de transport précédents ainsi que les récentes modifications apportées à la structure organisationnelle de RCAANC et SAC.
- CONCLUSION 3 :** L'ancien ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) est en pleine transformation, et la nouvelle structure (c.-à-d. RCAANC et SAC) devrait être ouverte au transfert du PCSFV depuis Transports Canada.
- CONCLUSION 4 :** La participation de RCAANC et SAC à l'administration du PCSFV devrait présenter des avantages administratifs (p. ex. harmonisation avec le groupe d'experts et la philosophie de RCAANC et SAC concernant la modernisation des subventions et contributions) sans avoir de répercussions négatives sur le fonctionnement et la sécurité du chemin de fer.
- CONCLUSION 5 :** Les conditions générales et les exigences d'établissement de rapports utilisées dans les accords de contribution pour le PCSFV ont été jugées compliquées et lourdes pour les bénéficiaires, compte tenu des capacités internes d'administration et de gestion des compagnies de chemin de fer, ce qui a alourdi le fardeau administratif de Transports Canada.
- CONCLUSION 6 :** Le TFT et la KRC ont respecté les conditions générales de leurs accords de financement, comme le montrent le nombre de trajets effectués par exercice financier et le nombre de voyageurs transportés.
- CONCLUSION 7 :** La forte hausse de la demande en services ferroviaires de voyageurs à la KRC dépasse occasionnellement le nombre de places disponibles dans sa flotte actuelle de voitures, ce qui oblige certains voyageurs à rester debout ou à voyager dans des voitures non destinées aux voyageurs.
- CONCLUSION 8 :** Comme l'ont montré la vérification des bénéficiaires et les réponses aux entrevues auprès du personnel du PCSFV, la KRC respecte les conditions générales de son plan d'exploitation sans trop de problèmes.
- CONCLUSION 9 :** D'après la vérification des bénéficiaires au sein du TFT et les entrevues menées auprès du personnel du PCSFV, il est évident qu'il existe diverses préoccupations quant aux procédures d'administration de projets et de gestion financière au sein du TFT. Ces problèmes ont été intégrés à un plan d'action administrative qui sera surveillé par Transports Canada de façon continue.
- CONCLUSION 10 :** De manière générale, le gouvernement fédéral encourage le développement économique des Premières Nations (sous forme de subventions ou autre, comme le démontrent les objectifs stratégiques et les responsabilités principales de RCAANC et SAC). Pour Transports Canada, néanmoins, un conflit apparaît lorsque les fonds du PCSFV

servent à subventionner les activités de transport de marchandises (comme dans le cas du TFT). En effet, le PCSFV vise uniquement le transport ferroviaire de voyageurs. Si RCAANC et SAC participaient à l'administration du PCSFV, il est probable que l'importance de ce problème diminuerait.

**CONCLUSION 11** : La sécurité de l'exploitation ferroviaire du TFT est comparable à la sécurité de VIA Rail, avec moins de 1 % des trajets effectués ayant conduit à un accident ou un incident.

**CONCLUSION 12** : Le PCSFV a été administré de manière efficace, comme en démontre la comparaison de la proportion des coûts administratifs avec les décaissements des contributions effectués en lien avec le point de référence interne déterminé par la Direction générale des programmes d'infrastructure de transport.

**CONCLUSION 13** : Les deux compagnies de chemin de fer desservant des régions éloignées disposent de subventions considérables par voyageur. La subvention de Tshuëtin a augmenté au cours des cinq derniers exercices financiers, tandis que celle de la KRC a diminué.

## ANNEXE D : PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

RECOMMANDATION	RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION	DATE CIBLE	RESPONSABLES
<b>RECOMMANDATION N° 1 : Déterminer un plan d'action pour évaluer la faisabilité du transfert du PCSFV à RCAANC et SAC. Si le transfert du PCSFV est jugé faisable, se mobiliser et collaborer avec RCAANC et SAC pour justifier la demande de transfert.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Des discussions seront lancées afin d'examiner la possibilité de transférer le PCSFV à RCAANC et SAC.</li> </ul>	Terminé  Discussions entreprises avec RCAANC et SAC le 1 <sup>er</sup> mai	Programme d'infrastructure de transport
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transports Canada collaborera avec RCAANC et SAC afin de formuler des options pour évaluer la faisabilité de transférer le PCSFV à RCAANC et SAC.</li> </ul>	Septembre 2018	
<b>RECOMMANDATION N° 2 : Consulter en interne le Centre d'expertise des paiements de transfert pour examiner avec un œil critique les conditions générales actuelles du PCSFV, y compris l'instrument de financement, afin de déterminer la pertinence des instructions de la <i>Directive sur les paiements de transfert</i>, étant donné que les bénéficiaires sont des Premières Nations et que leurs contextes opérationnels sont différents.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si RCAANC et SAC acceptent le transfert du PCSFV, le Groupe des programmes d'infrastructure de transport (AHS) collaborera avec eux et avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) afin d'examiner les conditions actuelles et les autres stratégies de financement pour les paiements de transfert.</li> <li>Si RCAANC et SAC n'acceptent pas le transfert du PCSFV, AHS amorcera des discussions avec le</li> </ul>	Juin 2018	Programme d'infrastructure de transport

	<p>Centre d'expertise (CE) et le SCT afin d'examiner l'instrument de financement ainsi que les conditions actuelles du PCSFV pour déterminer un niveau approprié de contrôle financier.</p>		
<p><b>RECOMMANDATION N° 3 : Consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour faciliter la collaboration entre d'autres ministères (p. ex. RCAANC et SAC) afin d'examiner la faisabilité de l'harmonisation des programmes de paiements de transfert, dans la mesure du possible, comme stipulé dans la <i>Directive sur les transferts de paiement</i>.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si RCAANC et SAC acceptent le transfert du PCSFV, AHS collaborera avec eux et avec le SCT afin d'examiner les conditions actuelles et les autres stratégies de financement pour les paiements de transfert.</li> <li>• Si RCAANC et SAC n'acceptent pas le transfert du PCSFV, AHS lancera des discussions avec le CE et le SCT afin d'examiner l'instrument de financement ainsi que les conditions actuelles du PCSFV pour déterminer un niveau approprié de contrôle financier.</li> </ul>	<p>Juin 2018</p>	<p>Programme d'infrastructure de transport</p>
<p><b>RECOMMANDATION N° 4 : Transports Canada devrait mobiliser la KRC pour qu'elle gère les problèmes de sécurité ferroviaire.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AHS doit aborder la KRC pour mieux comprendre le problème.</li> <li>• AHS doit communiquer avec la Sécurité ferroviaire pour</li> </ul>	<p>Terminé</p>	<p>Programme d'infrastructure de transport</p>

	l'informer de la situation.		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Sécurité ferroviaire abordera la province du Manitoba pour faire un suivi de la situation si jugé nécessaire.</li> </ul>	<p>Terminé</p> <p>La Région des Prairies et du Nord de TC présentera les plaintes à la province du Manitoba.</p> <p>Aucune autre mesure n'est nécessaire. (La question n'est pas assujettie à la réglementation fédérale.)</p>	Sécurité ferroviaire