



**LE RAPPORT DE L'EXAMEN DE LA  
LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA**

**Joseph P. Dion**  
Division des sciences et de la technologie

**Le 4 octobre 2001**

---

---

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH  
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

**La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
CONTEXTE .....	1
A. La <i>Loi sur les transports nationaux</i> .....	2
B. La <i>Loi de 1987 sur les transports nationaux</i> .....	2
C. La <i>Loi sur les transports au Canada</i> .....	3
D. La réglementation économique.....	5
PRINCIPALES QUESTIONS LIÉES À LA DÉRÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE DES OPÉRATIONS FERROVIAIRES.....	5
A. Les solutions de rechange concurrentielles dans le secteur ferroviaire .....	6
B. La concurrence entre le transport ferroviaire et le transport routier .....	8
C. La réglementation du transport ferroviaire dans le contexte nord-américain .....	8
EXAMEN DE LA LTC .....	9
A. Mandat et cadre de référence .....	9
B. Dispositions relatives à l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire.....	9
C. Autres questions .....	10
LES DÉCISIONS DU COMITÉ D'EXAMEN DE LA LTC.....	11
A. Rapport provisoire, décembre 2000 .....	11
B. <i>Questions à l'étude</i> , janvier 2001.....	12
C. Recommandations du rapport final .....	12
ACCÈS CONCURRENTIEL DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE ET PROTECTION DES EXPÉDITEURS (recommandations 5.1 à 5.21) .....	13
A. Protection des expéditeurs .....	13
B. Accès concurrentiel ferroviaire .....	14
C. Évaluation.....	16
LE PROCESSUS D'EXAMEN DES FUSIONS (recommandations 6.1 à 6.4).....	17
L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN (recommandations 7.1 à 7.7).....	18
LE TRANSPORT MARITIME (recommandations 8.1 à 8.5).....	19
GESTION DES FOURNISSEURS D'INFRASTRUCTURE COMMERCIALISÉS RÉCEMMENT (recommandations 9.1 à 9.15) .....	19
A. Les aéroports .....	20
B. Les ports .....	20

	<b>Page</b>
LE FINANCEMENT DES ROUTES (recommandation 10.1) .....	20
TRAVERSIERS, AUTOBUS ET TRAINS VOYAGEURS (recommandations 11.1 à 11.8).....	22
L'INTÉRÊT NATIONAL DANS LES TRANSPORTS URBAINS (recommandations 12.1 à 12.4).....	23
LA PRÉSERVATION DES CORRIDORS FERROVIAIRES URBAINS (recommandations 13.1 à 13.6).....	24
AUTRES RECOMMANDATIONS.....	25
ÉLABORATION DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE .....	26
POLITIQUE NATIONALE DES TRANSPORTS .....	26
CONCLUSION.....	27
A. Les solutions de rechange concurrentielles dans le secteur ferroviaire .....	28
B. La concurrence entre le transport ferroviaire et le transport routier .....	28
C. La réglementation du transport ferroviaire dans le contexte nord-américain .....	29
D. Autres questions.....	29



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## LE RAPPORT DE L'EXAMEN DE LA LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA

### INTRODUCTION

De juillet 2000 à juillet 2001, un comité composé de membres désignés par le gouvernement fédéral a effectué un examen de la *Loi sur les transports au Canada*. L'examen, prévu par l'article 53 de la *Loi*, a été présenté au Ministre le 1<sup>er</sup> juillet 2001. Le Ministre a déposé le rapport<sup>(1)</sup> à la Chambre des communes le 18 juillet et celui-ci a été rendu public peu après.

Conformément à l'article 53, l'examen portait sur l'application de la *Loi sur les transports au Canada* et d'autres lois relatives à la réglementation économique d'un ou plusieurs modes de transport sous l'autorité législative du Parlement. Nous reviendrons plus loin sur le mandat du Comité ainsi que sur certaines questions auxquelles il a accordé une attention spéciale à la demande du ministre des Transports. Nous allons d'abord replacer les lois et l'examen dans leur contexte.

### CONTEXTE

La *Loi sur les transports au Canada* est considérée comme la loi-cadre de Transports Canada<sup>(2)</sup>. La Constitution confère au gouvernement fédéral la compétence sur les modes de transport ferroviaire, maritime, aérien et aussi (c'est moins connu) routier interprovincial. Cette dernière compétence – le transport routier interprovincial – a été déléguée aux provinces en 1954<sup>(3)</sup> dans la foulée de l'arrêt *Winner*<sup>(4)</sup>, qui énonçait sans équivoque qu'il

- 
- (1) Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada, *Vision fondée sur l'équilibre : examen de la Loi sur les transports du Canada*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001.
  - (2) Sous-ministre adjoint, Politiques, Transports Canada, devant le Comité permanent des transports et des opérations gouvernementales, 1<sup>er</sup> mars 2001.
  - (3) Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada (2001), p. 251.
  - (4) Richard J. Schultz, *Federalism, Bureaucracy and Public Policy: The Politics of Transport Regulation*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1980, p. 14-15.

s'agissait d'un champ de compétence fédéral. Jusqu'en 1967, chaque mode de transport était régi par sa propre loi mais cette année-là, les différentes lois ont été regroupées dans la *Loi sur les transports nationaux*.

#### **A. La Loi sur les transports nationaux**

La *Loi sur les transports nationaux* (LTN) de 1967 était « multimodale », en ce sens qu'elle confiait à un organisme unique (la Commission canadienne des transports) le pouvoir de réglementation des modes de transport ferroviaire, maritime, aérien et routier. La LTN a également donné un degré équitable de latitude commerciale et de concurrence au secteur ferroviaire, jusque-là sévèrement réglementé par le gouvernement.

Fait important, l'article qui aurait permis l'exercice de la compétence fédérale sur le transport routier interprovincial n'a jamais été appliqué à cause de l'opposition des provinces<sup>(5)</sup>. Les dispositions de la LTN en matière de déréglementation prévoyaient que le gouvernement ne participerait plus directement à l'établissement des tarifs marchandises : les compagnies ferroviaires étaient libres de fixer leurs propres prix, elles étaient même exemptées de la *Loi sur la concurrence* afin de pouvoir le faire conjointement. (On disait que cette mesure de déréglementation allait permettre la concurrence intermodale, notamment avec le transport routier.)

La fin des années 1970 et les années 1980 ont été marquées par la déréglementation économique des transports aux États-Unis. (Nous aborderons plus loin les principaux aspects de la déréglementation économique.) Le Canada a réagi à la fin des années 1980 en adoptant de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* (LTN de 1987), qui contenait de nombreuses dispositions favorisant la concurrence entre les compagnies ferroviaires (concurrence intramodale). Ces dispositions revêtent une importance particulière dans le cadre du présent examen.

#### **B. La Loi de 1987 sur les transports nationaux**

La LTN de 1987 a mis à la disposition des expéditeurs plusieurs outils destinés à leur permettre d'obtenir un service ferroviaire concurrentiel (élargissement de l'interconnexion,

---

(5) *Ibid.*

prix de ligne concurrentiels, arbitrage, règlement de litiges). Parallèlement, la LTN continuait de réglementer de près certains aspects des opérations ferroviaires, restreignant grandement l'abandon de lignes. Le pouvoir de réglementation demeurait entre les mains de la Commission canadienne des transports, largement restructurée et renommée Office des transports du Canada. En 1993, la LTN de 1987 a fait l'objet de l'examen d'un an prévu à la loi<sup>(6)</sup>. La Commission chargée de cet examen a formulé un grand nombre de recommandations pour faire contrepoids à ce que certains voyaient comme un préjugé favorable aux expéditeurs dans la LTN de 1987<sup>(7)</sup>.

Le Comité permanent des transports du Sénat a examiné ces recommandations<sup>(8)</sup> qui, en bloc, ont formé la base du projet de loi C-101 devenu en juin 1996, la *Loi sur les transports au Canada* (LTC).

### **C. La Loi sur les transports au Canada**

Les principaux articles de la LTC portent sur trois domaines : le fonctionnement du nouvel Office des transports du Canada, le transport aérien (également réglementé par d'autres lois importantes, notamment la *Loi sur l'aéronautique*) et, plus particulièrement, les chemins de fer.

Les dispositions relatives au transport ferroviaire touchent les aspects suivants :

- la construction et l'exploitation des chemins de fer;
- les opérations financières des compagnies ferroviaires;
- les prix, les tarifs et les services;
- les transferts et la cessation de l'exploitation de lignes (autrefois « abandon de voies ferrées »);
- le transport du grain de l'Ouest;
- l'arbitrage;
- le transport des personnes ayant une déficience;
- d'autres questions comme les méthodes comptables.

---

(6) Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, *La concurrence dans les transports : regard sur la politique et la législation*, vol. 1, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1993.

(7) *Ibid.*

(8) Comité permanent des transports, *Rapport de la recommandation de la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux*, juin 1993.

De nos jours au Canada, le chemin de fer sert surtout au transport des marchandises, en général de produits en vrac de faible valeur comme le charbon, le minerai, les produits forestiers et le grain. La grande partie de ce transport se fait dans l'Ouest canadien. Dans l'Est, le chemin de fer sert plutôt au transport de produits industriels tels que les automobiles neuves, soit dans des conteneurs, soit sur des wagons porte-rails spécialisés.

La LTC peut être considérée comme une loi-cadre visant tous les modes de transport, puisque l'article 5 énonce une politique nationale des transports inspirée de la *Loi* de 1967. Il s'agit d'une politique globale qui, ayant fait ses preuves, semble reposer sur une base solide. Elle énonce clairement le principe économique qui la sous-tend, c'est-à-dire la libre concurrence des transporteurs entre eux et entre les divers modes de transport, tout en tenant compte de la sécurité, de l'équité et des préoccupations régionales. Une des dispositions clés de la *Loi* prévoit que chaque transporteur doit supporter une juste partie du coût des installations et des services mis à sa disposition sur les fonds publics.

La LTC a été modifiée par deux projets de loi qui ont tous deux reçu la sanction royale le 29 juin 2001. Le projet de loi C-26 – intitulé Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada, la Loi sur la concurrence, la Loi sur le Tribunal de la concurrence et la Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada et modifiant une autre loi en conséquence – a autorisé la fusion d'Air Canada et des Lignes aériennes Canadien. Le projet de loi C-34 : Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada, a apporté certaines modifications au transport du grain proposées dans le rapport d'examen de la manutention et du transport du grain (le Rapport Estey)<sup>(9)</sup> et le rapport du Facilitateur de la manutention et du transport du grain (le Rapport Kroeger)<sup>(10)</sup>.

Comme les dossiers urgents du transport aérien et du transport des céréales ont occupé une grande place dans le récent processus législatif relatif aux projets de loi C-26 et C-34, on s'attendait à ce que l'examen de la LTC porte surtout sur les enjeux du transport ferroviaire, autres que ceux directement liés au transport des céréales.

---

(9) L'honorable Willard Estey, *Examen de la manutention et du transport du grain, rapport final*, Ottawa, Transports Canada, Ottawa, 1998.

(10) L'honorable Arthur Kroeger, *Consultations sur l'application de la réforme du système de manutention et de transport du grain*, Ottawa, Facilitateur de la manutention et du transport du grain, 1999.



#### **D. La réglementation économique**

Contrairement à d'autres formes de réglementation, telles que la sécurité, la réglementation économique désigne l'intervention du gouvernement sur le marché dans le but de restreindre l'activité commerciale de certaines entreprises dans l'intérêt public.

Les formes courantes de réglementation économique sont les suivantes : restreindre l'accès au marché et le retrait du marché et imposer des restrictions aux services susceptibles d'être offerts et aux prix pouvant être exigés pour ces services.

La déréglementation économique – ou déréglementation tout court – consiste à réduire ou à éliminer diverses formes de réglementation économique. Dans les situations où la réglementation économique et la sécurité sont directement liées, il est souvent nécessaire de réexaminer et modifier les règlements sur la sécurité, selon une norme plus élevée, avant d'appliquer des politiques de déréglementation.

La déréglementation dans le secteur des transports figure au programme des pays occidentaux industrialisés depuis 1978, moment de la déréglementation des lignes aériennes américaines, et elle constitue une approche stratégique importante depuis le milieu des années 1980. La libre concurrence et le libre accès sont plus efficaces lorsque le coût de l'accès est faible (coût fixe faible), et c'est souvent le cas lorsque l'infrastructure est fournie par un tiers, généralement le gouvernement.

Les structures tarifaires peuvent varier d'un mode de transport à l'autre en raison de la nature du mode de transport et du rôle joué par le gouvernement dans le passé. L'écart entre les structures tarifaires est le plus extrême entre les modes de transport de marchandises en concurrence directe, soit le chemin de fer et la route.

Le secteur du chemin de fer est une exception en ce sens qu'il fournit, à grands frais, sa propre infrastructure pour son usage exclusif. Le transport routier utilise l'infrastructure fournie par le secteur public et la partage avec les automobiles – qui peuvent pratiquement être considérées comme un mode de transport à part entière. Le coût de l'accès au chemin de fer est prohibitif tandis que l'accès au transport routier se fait à un coût relativement modeste.

#### **PRINCIPALES QUESTIONS LIÉES À LA DÉRÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE DES OPÉRATIONS FERROVIAIRES**

Le transport par chemin de fer est unique du fait qu'en général, l'exploitant possède et entretient sa propre infrastructure (et paie les taxes applicables) sur laquelle il détient un droit d'utilisation exclusif. Cet aspect des opérations ferroviaires pose deux problèmes de

taille qui doivent être résolus avant que l'on puisse appliquer les deux volets de la politique nationale des transports (article 5 de la LTC) : la concurrence *intramodale* (entre deux compagnies de chemin de fer) et la concurrence *intermodale* (chemin de fer-route). Les objectifs de la politique sont clairs : « la mise en place d'un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces [...] aux moindres frais globaux [...] »; plus loin, la politique énonce que ces objectifs sont plus susceptibles de se réaliser « en situation de concurrence de tous les transporteurs, à l'intérieur des divers modes de transport ou entre eux [...] ».

Les deux problèmes à régler sont les suivants : 1) offrir des solutions de rechange concurrentielles dans le secteur ferroviaire lorsque de telles solutions font défaut et 2) permettre une concurrence équitable entre les compagnies ferroviaires (qui utilisent leur propre infrastructure) et les compagnies de camionnage (qui utilisent l'infrastructure fournie par le secteur public, notamment les routes).

À cela s'ajoute un troisième problème touchant les chemins de fer canadiens : 3) comment réglementer les chemins de fer canadiens d'une manière équitable pour les transporteurs canadiens sur un marché nord-américain de plus en plus intégré et défendre les politiques réglementaires canadiennes dans le cadre de l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) lequel, dans une certaine mesure, officialise cette intégration économique.

#### **A. Les solutions de rechange concurrentielles dans le secteur ferroviaire**

Comment offrir un choix concurrentiel dans le secteur ferroviaire, voilà la question qui se pose. La réponse consiste à fournir à un transporteur ferroviaire l'accès aux lignes d'un autre transporteur. Les expéditeurs soutiennent que c'est la seule façon de permettre une véritable concurrence et, partant, des prix concurrentiels; pour les compagnies ferroviaires, c'est une hérésie qu'ils qualifient « d'accès forcé ».

En raison de la configuration des lignes de chemin de fer, de nombreux expéditeurs ont un accès direct à deux transporteurs, ou un accès indirect par l'interconnexion. Cela signifie qu'ils bénéficient d'un service concurrentiel et donc de tarifs marchandises concurrentiels. D'autres expéditeurs ne sont desservis que par une seule ligne parce qu'ils sont situés à l'extérieur de la zone de 30 kilomètres d'un lieu de correspondance.

Ces expéditeurs – qui ont l'impression de pas avoir un choix vraiment concurrentiel – se définissent comme des « expéditeurs captifs ». Outre l'absence de concurrence, ils considèrent que le transport routier n'est pas une véritable solution, car il s'agit d'un mode très coûteux pour acheminer des marchandises en vrac de faible valeur.

Les compagnies de chemin de fer, de leur côté, soutiennent qu'il n'y a pas d'expéditeurs captifs. Elles veulent cependant maintenir la différenciation des prix (ce que les économistes appellent discrimination par les prix). En vertu de ce régime, la compagnie ferroviaire impose à un acheteur de service un prix plus élevé que celui qu'elle propose à un autre acheteur pour le même service afin d'empêcher ce second acheteur de se tourner vers un autre fournisseur.

Cela suppose bien entendu que l'acheteur qui est prêt à payer un prix plus élevé (quoique de mauvais gré) n'a pas grand choix et, s'il n'est pas « captif » au sens propre du terme, il ne peut certainement pas se tourner vers un autre service économiquement viable pour lui.

Comme nous l'avons signalé, le chemin de fer joue un rôle spécial dans le transport de marchandises en vrac, surtout dans l'Ouest, parce qu'en raison de leur faible valeur, ces marchandises sont particulièrement sensibles aux hausses de prix. Un de ces produits, le blé, pose des problèmes particuliers à cause du rôle de la Commission canadienne du blé. Les récents rapports Estey et Kroeger font une étude exhaustive de ces problèmes.

Le débat sur la concurrence dans le secteur ferroviaire s'est poursuivi durant toutes les étapes mentionnées plus haut : l'élaboration de la LTN de 1987, de 1984 à 1987; la Commission chargée de l'examen de la LTN, en 1993; et l'élaboration de la LTC, de 1993 à 1996. Ce débat est également au centre de l'examen en cours, comme en font foi les mémoires adressés au Comité d'examen : les expéditeurs par chemin de fer<sup>(11)</sup> sont d'avis que la concurrence n'est pas assez forte pour garantir des services et des prix raisonnables et qu'il faut donc mettre en place un éventail d'outils susceptibles de favoriser la concurrence; de leur côté, les transporteurs ferroviaires<sup>(12)</sup> soutiennent qu'à quelques exceptions près, ils offrent un bon service à prix raisonnable et que, par conséquent, seuls quelques nouveaux outils concurrentiels doivent être mis en place dans des situations très particulières, dont doit dépendre leur utilisation.

Ces positions sont claires, et diamétralement opposées, et il est très difficile d'en arriver à un compromis.

---

(11) Canadian Shippers' Summit, *Vision fondée sur l'équilibre : examen de la Loi sur les transports au Canada*, CD-ROM, mémoires présentés par le Canadian Shippers' Summit, Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 2001.

(12) Voir CN, CFCP et l'Association des chemins de fer du Canada dans *Vision fondée sur l'équilibre*, *ibid.*

## **B. La concurrence entre le transport ferroviaire et le transport routier**

Le problème est le suivant : comment peut-il y avoir une concurrence loyale entre les compagnies ferroviaires, qui utilisent leur propre infrastructure, et l'industrie du camionnage, qui utilise l'infrastructure publique.

Les transporteurs ferroviaires soutiennent que les transporteurs routiers ne paient pas leur juste part de l'infrastructure. Ils hésitent toutefois à dire ouvertement que les transporteurs routiers devraient supporter la totalité de leurs frais parce que cela voudrait dire les transporteurs routiers devraient hausser considérablement les prix qu'ils exigent de leurs clients – clients qu'ils partagent avec les compagnies ferroviaires. Les transporteurs routiers disent qu'ils paient beaucoup plus que leur part en versant au gouvernement les taxes sur l'essence. Le gouvernement a tendance à réfuter cet argument; il considère les taxes sur l'essence comme des recettes générales et il ne croit pas qu'elles devraient servir à payer l'utilisation des routes.

## **C. La réglementation du transport ferroviaire dans le contexte nord-américain**

Pendant de nombreuses années, les deux principales compagnies ferroviaires – CN et CFCP – ont exploité des lignes aux États-Unis. Depuis une dizaine d'années, les deux sociétés ont intégré leurs réseaux jusqu'à un certain point en une seule unité d'exploitation sur trois plans : gestion, exploitation et commerce. Elles ont déjà indiqué qu'il était difficile, notamment pour des raisons statistiques, de séparer leurs opérations canadiennes de leurs opérations américaines.

Les compagnies ferroviaires sont de plus en plus convaincues qu'il est nécessaire et souhaitable de considérer l'Amérique du Nord comme un vaste marché continental au sein duquel il faudrait harmoniser les politiques réglementaires<sup>(13)</sup>. Le document d'information cité à la note 13, par exemple, parle d'une « réalité continentale », sans toutefois préciser de quoi il s'agit<sup>(14)</sup>.

Il est raisonnable de soutenir que l'intégration des opérations exige l'harmonisation des politiques réglementaires afin d'accroître l'efficacité des opérations. Mais on ne sait pas très bien ce qu'on entend par harmonisation des politiques réglementaires.

---

(13) Association des chemins de fer du Canada, *La mise en oeuvre d'une politique nord-américaine du transport*, Ottawa, 31 mars 2001.

(14) *Ibid.*, p. 22.

Propose-t-on que les gouvernements canadien, américain et mexicain élaborent conjointement des règlements sur les chemins de fer ou veut-on plutôt dire que les gouvernements sont prêts à le faire? Une autre interprétation possible serait que le Canada aligne ses règlements sur les règlements américains ou qu'il adopte tout simplement la réglementation américaine, mais cela n'a pas été clairement énoncé en ces termes.

## **EXAMEN DE LA LTC**

### **A. Mandat et cadre de référence**

L'examen de la LTC était une tâche colossale qui devrait être menée à bien à l'intérieur d'un an. L'article 53 de la *Loi sur les transports du Canada* définit le mandat du comité responsable de l'examen en ces termes :

[De] procéder à un examen complet de l'application de la présente loi et de toute autre loi fédérale dont le ministre est responsable et qui porte sur la réglementation économique d'un mode de transport ou sur toute activité de transport assujettie à la compétence législative du Parlement.

Son objectif est de « déterminer si les lois visées [...] fournissent aux Canadiens un système de transport efficace, flexible et abordable » et de recommander des modifications à la politique nationale des transports (énoncée à l'article 5 de la LTC) et à l'ensemble des lois pertinentes.

Le Ministre a en outre demandé au Comité d'accorder une attention particulière aux questions suivantes :

### **B. Dispositions relatives à l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire**

Le comité d'examen se penchera sur les propositions destinées à accroître la concurrence dans le secteur ferroviaire, notamment des droits améliorés de circuler, des chemins de fer régionaux et d'autres concepts d'accès. Ces concepts doivent être évalués dans le contexte plus large d'une intégration nord-américaine accrue et de la prestation d'un service rentable pour les expéditeurs à long terme. Le comité d'examen doit, au plus tard le 31 décembre 2000, présenter au ministre des Transports un rapport provisoire sur les questions d'accès.

### C. Autres questions

Les questions suivantes doivent être étudiées conjointement avec tous les autres aspects faisant l'objet de l'examen :

- a) l'efficacité globale du cadre législatif et réglementaire actuel pour soutenir les niveaux élevés de dépenses en immobilisations nécessaires pour accroître la productivité et encourager l'innovation;
- b) la mesure dans laquelle le cadre actuel appuie les efforts des intervenants canadiens du secteur des transports pour s'adapter au nouvel environnement de commerce électronique et satisfaire aux exigences logistiques sur le plan mondial;
- c) la mesure dans laquelle le cadre actuel est adéquat pour traiter des questions de politique gouvernementale pouvant découler des nouvelles structures émergentes de l'industrie;
- d) la mesure dans laquelle le cadre actuel donne au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour soutenir les objectifs de développement durable;
- e) l'à-propos de mesures particulières destinées à préserver les corridors ferroviaires urbains pour de futurs transports en commun dans le cadre du processus d'abandon de lignes de chemin de fer;
- f) l'à-propos pour l'Office des transports du Canada de disposer des pouvoirs de fixer les taux « maximaux » plutôt que les taux « réels » d'interconnexion. (Cette question a été soulevée par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.)

Compte tenu du mandat conféré par la *Loi* et des autres demandes du Ministre, force est de constater que l'examen du Comité porte en premier lieu sur la déréglementation économique de l'industrie ferroviaire et, dans une moindre mesure, des autres modes de transport. En deuxième lieu, le principal aspect de la déréglementation des chemins de fer est l'accès concurrentiel d'un exploitant de chemin de fer aux lignes d'un concurrent. En troisième lieu, le Ministre a demandé au Comité d'étudier dans quelle mesure le cadre législatif et réglementaire actuel s'appliquait, entre autres, aux questions suivantes : le besoin de capitaux, les nouvelles structures de l'industrie, l'environnement et les corridors ferroviaires urbains.

Enfin, nous constaterons que dans le cours de leur étude, les membres du Comité ont ressenti le besoin de se pencher sur deux autres sujets très vastes : le réseau routier et le transport urbain de voyageurs.

## **LES DÉCISIONS DU COMITÉ D'EXAMEN DE LA LTC**

Le mandat du Comité, tel que défini dans la LTC et d'autres lois, consistait à effectuer un examen de la réglementation économique des transports. L'examen des grandes questions énoncées plus haut s'imposait donc : comment favoriser la concurrence dans le secteur ferroviaire; comment favoriser la concurrence entre le chemin de fer et le camionnage; et comment y arriver dans le contexte nord-américain transfrontalier, où interviennent plusieurs administrations. La question de la concurrence dans le secteur ferroviaire est au centre de l'examen de la LTC.

Comme pour souligner l'importance de ce dernier point, le Comité a été directement mandaté pour étudier les enjeux de l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire comme un moyen de stimuler la concurrence et pour présenter ses conclusions dans un rapport provisoire. L'expérience passée portait à croire qu'il s'agissait là d'un domaine litigieux et que les décisions seraient difficiles à prendre.

### **A. Rapport provisoire, décembre 2000**

Selon la demande du Ministre, le rapport provisoire portait sur ce qu'on a appelé le problème « frustrant » de l'accès au secteur ferroviaire. Il s'agit d'un problème complexe et les principaux intervenants – les expéditeurs et les transporteurs ferroviaires – ont des opinions diamétralement opposées; pour cette raison, les membres du Comité ont eu du mal à formuler leurs conclusions dans le délai imparti. Ils ont répété quels étaient les problèmes et proposé des critères sur lesquels fonder les décisions.

Il est frappant de constater à quel point la position des expéditeurs et celle des transporteurs sont divergentes. De nombreux expéditeurs se considèrent captifs du transport ferroviaire et soutiennent que cette situation est due aux « tarifs trop élevés exigés pour le transport des marchandises ». Ils s'inquiètent en particulier de la « différenciation des prix », pratique également appelée discrimination des prix. De leur côté, les compagnies ferroviaires croient que les expéditeurs reçoivent un bon service à des prix raisonnables rendus possibles par la concurrence loyale qui s'exerce.

Cette profonde divergence d'opinions n'est pas sans rappeler les témoignages entendus par le Facilitateur de la manutention et du transport du grain et dont il a fait état avec consternation dans la lettre de présentation de son rapport<sup>(15)</sup>. Elle laissait également présager que le problème de l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire ne serait pas facile à régler. Le Comité a fait savoir que les recommandations du rapport final tiendraient compte des nouvelles réalités continentales ainsi que des tendances générales concernant le transport des marchandises dans les autres modes de transport, vraisemblablement le transport routier.

### **B. Questions à l'étude, janvier 2001**

Peu après le dépôt du rapport provisoire, le Comité a produit un document intitulé *Questions à l'étude*, dans lequel il décrit la situation après ses six premiers mois de consultation et de recherche. Il y constate que la question de l'accès dans le secteur ferroviaire est un problème épineux, qu'il faut se poser d'importantes questions sur la pertinence des investissements dans l'infrastructure tant privée que publique et qu'il faut assurer une concurrence dans le secteur du transport aérien. Le Comité a brièvement abordé d'autres questions comprises dans son mandat. En gros, il a fait remarquer que les questions suivantes étaient ressorties au cours de ses délibérations : les fournisseurs d'infrastructure récemment commercialisés (aéroports, navigation aérienne et ports), ainsi que les routes et le transport urbain.

### **C. Recommandations du rapport final**

Les recommandations sur la déréglementation des opérations ferroviaires, qui est liée à la question de l'accès concurrentiel aux chemins de fer, sont présentées au chapitre 5 du rapport final du Comité. Le principe et les recommandations de ce chapitre s'appuient sur le contenu tant du rapport provisoire de décembre 2000 que du chapitre 4 du rapport final (« Accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire : définition des enjeux »).

Ces questions sont au centre du mandat du Comité d'examen et nous les examinerons en détail.

---

(15) « Le problème d'en arriver à un consensus s'est trouvé exacerbé par le degré de peur et de méfiance que chaque groupe d'intervenants entretient vis-à-vis des autres et qui va bien au-delà de tout ce que j'ai pu observer dans le secteur privé jusqu'ici. » Lettre adressée au ministre des Transports par le Facilitateur de la manutention et du transport du grain, le 29 septembre 1999.



Le Comité a également formulé des recommandations touchant d'autres domaines, dont les suivants : le processus d'examen des fusions; l'industrie aérienne; le transport maritime; les fournisseurs d'infrastructure commercialisés; les routes, les traversiers, les autocars interurbains et les trains voyageurs; les transports urbains; les personnes ayant une déficience; l'industrie du camionnage; le commerce électronique; l'environnement; la politique gouvernementale et d'autres modifications législatives. Nous nous contenterons d'effleurer ces sujets et les recommandations afférentes.

Enfin, le Comité n'a formulé aucune recommandation concernant la politique nationale des transports. Il propose des lignes directrices visant à modifier cette politique. Nous les examinerons.

### **ACCÈS CONCURRENTIEL DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE ET PROTECTION DES EXPÉDITEURS (recommandations 5.1 à 5.21)**

Nous examinons ci-après le contenu des 21 recommandations portant sur l'accès ferroviaire et la protection des expéditeurs. Nous avons modifié l'ordre des recommandations et les avons regroupées, dans la mesure du possible, afin de mettre en évidence les principales caractéristiques des relations opérationnelles et contractuelles plutôt complexes ainsi que les questions juridiques en cause.

#### **A. Protection des expéditeurs**

Dans ses recommandations, le Comité privilégie le régime suivant :

- Une compagnie ferroviaire serait tenue de publier dans ses tarifs le niveau de service correspondant aux prix indiqués. L'Office des transports du Canada aurait le pouvoir de déterminer si la compagnie a rempli ses engagements relatifs au niveau de service indiqué.
- Les expéditeurs pourraient obtenir réparation sans être tenus de prouver le préjudice commercial important auprès de l'Office.
- L'arbitrage serait maintenu et l'arbitre devrait d'examiner si l'expéditeur avait le choix d'un autre mode de transport efficace, bien adapté et concurrentiel.

- La compagnie ferroviaire serait toujours tenue de publier une liste des voies de service exploitées et de donner un avis de 60 jours avant de supprimer une voie de service.
- Les expéditeurs de grain finiraient par perdre leur protection spéciale et être traités sur une base plus commerciale.

## **B. Accès concurrentiel ferroviaire**

Conformément aux recommandations du Comité, il y aurait trois formes d'accès concurrentiel : l'interconnexion, les prix de correspondance concurrentiels et les droits de circulation.

### **L'interconnexion**

- Les limites de l'interconnexion seraient maintenues. L'Office des transports du Canada fixerait le prix maximal et les parties pourraient, si elles le souhaitent, imposer des prix inférieurs en signant un accord commercial. L'Office devrait établir des prix justes et raisonnables pour toutes les parties.

### **Prix de correspondance concurrentiels**

- Les prix de ligne concurrentiels actuellement en vigueur seraient remplacés par une disposition prévoyant un prix de correspondance concurrentiel (PCC).
- Les expéditeurs demanderaient un PCC à l'Office des transports du Canada (dans le passé, les expéditeurs n'étaient pas tenus de conclure un accord avec un transporteur de liaison). Les PCC s'appliqueraient uniquement aux expéditeurs qui n'ont accès à aucun « autre mode de transport efficace, bien adapté et concurrentiel » pour acheminer leurs marchandises.
- Il incomberait à l'Office d'établir qu'un PCC est nécessaire. Si après 30 jours de négociations, l'expéditeur et le chemin de fer n'ont pas réussi à s'entendre sur un nouveau prix, il reviendrait à l'Office de fixer un PCC et celui-ci demeurerait en vigueur pendant un an.
- Un expéditeur n'aurait pas le droit de recourir à la procédure d'arbitrage à l'égard de tout prix en révision ou d'un PCC, de recourir à la procédure d'arbitrage concernant la partie

du trajet assuré par le transporteur de liaison ni d'exiger un PCC à l'égard d'un prix qui a été établi par une procédure d'arbitrage.

- Le PCC, comme les frais d'interconnexion, devra être commercialement juste et raisonnable. Le Comité recommande en outre que le prix se situe « entre le 75<sup>e</sup> et le 90<sup>e</sup> centile des recettes par tonne-kilomètre pour transporter le même produit sur des distances semblables, les mêmes conditions et niveaux de service s'appliquant à la partie du PCC, calcul majoré des frais d'interconnexion sur les premiers 30 kilomètres ».
- Le gouverneur en conseil pourrait suspendre l'application de la disposition relative au PCC s'il établit que cette disposition menace la survie d'une compagnie ferroviaire.

### **Droits de circulation**

Tout en faisant remarquer que les droits de circulation n'avaient pas été conçus à l'origine pour accroître la concurrence, le Comité laisse entendre qu'il serait peut-être approprié de s'en servir à cette fin et il formule plusieurs recommandations sur la manière dont cela pourrait se faire, y compris les suivantes.

- Les droits de circulation proposés devraient faire l'objet d'une demande de la part de l'autre exploitant ferroviaire. Celui-ci demanderait l'autorisation d'offrir des services de transport et en informerait le propriétaire de l'infrastructure à l'avance. L'exploitant invité serait tenu de publier ses prix (et le niveau de service offert) et de donner un avis raisonnable de retrait du service; il pourrait conclure des contrats confidentiels et aurait le pouvoir de limiter sa responsabilité.
- L'Office des transports du Canada appliquerait le critère de l'intérêt public, qui tient compte de nombreux facteurs, dont le caractère suffisant du service existant, l'existence d'autres modes concurrentiels et les répercussions financières sur la compagnie propriétaire de l'infrastructure.
- Le droit à l'interconnexion, les prix de correspondance concurrents et l'arbitrage seraient suspendus.
- Le montant de l'indemnité devrait être négocié entre les deux compagnies ferroviaires; à défaut de s'entendre sur un prix, l'une ou l'autre pourrait demander à l'Office de l'établir. Il y aurait deux ou trois catégories de prix : avec droits d'offrir des services de transport (frais supplémentaires, plus une participation aux frais communs); sans droits d'offrir des

services de transport (frais supplémentaires, plus prime possible établie en fonction de la volonté de payer); et services voyageurs et de banlieue (frais supplémentaires plus un rendement des investissements).

- Le Ministre veillerait à ce que les mesures d'application des recommandations ci-dessus respectent le droit régissant le commerce international et intérieur.

### **C. Évaluation**

Comme nous l'avons déjà mentionné, il est particulièrement difficile, dans le secteur du transport ferroviaire, de trouver un moyen d'appliquer les conditions de libre concurrence indispensables à la déréglementation. La difficulté vient du fait que le transporteur est propriétaire de l'infrastructure, sur laquelle il détient généralement un droit d'accès exclusif.

L'ensemble des nombreuses dispositions relatives à l'accès visent la création de conditions favorisant la concurrence. Dans une certaine mesure, il s'agit toujours d'instruments artificiels conçus pour reproduire les véritables conditions de la concurrence. À ce titre, elles sont « sensibles », c'est-à-dire qu'à défaut d'être équilibrées, elles risquent d'accorder un avantage indu à une partie. En outre, vu l'impossibilité de créer des conditions de marché de substitution, certaines dispositions accordent à l'expéditeur une protection directe contre le pouvoir monopolistique des compagnies ferroviaires.

Si les outils sont trop puissants, cela nuit aux compagnies ferroviaires et leur impose un fardeau injuste; s'ils sont trop faibles, les expéditeurs ne disposent alors d'aucun recours valable et peuvent être victimes d'un abus de type monopolistique de la part des transporteurs ou avoir l'impression d'être désavantagés dans les négociations.

Il ne fait pas de doute que le Comité a soupesé avec une attention extrême les intérêts des deux parties pour en arriver à un compromis. Ses recommandations tiennent compte du souci des transporteurs de maintenir la viabilité économique de leur industrie (dans sa directive, le Ministre lui enjoignait de le faire). Le Comité a également entendu les doléances des expéditeurs. Les membres du Comité ont reconnu que, si les expéditeurs ne sont pas suffisamment protégés, les compagnies ferroviaires pourraient, dans certaines situations, profiter de leur position de force pour soutirer à leurs clients plus d'argent qu'elles ne pourraient le faire dans un climat de franche concurrence.

Les dispositions relatives à l'interconnexion, qui jouissaient d'un appui général, demeurent pratiquement inchangées. Les nouveaux prix de correspondance concurrentiels seront peut-être efficaces, mais la manière de les appliquer semble très restreinte. Les dispositions sur les droits de circulation accordent une place importante au transporteur invité, entre l'expéditeur et le transporteur. Si les dispositions d'accès concurrentiel s'avéraient nécessaires à cause de l'incapacité des expéditeurs et des transporteurs de s'entendre, il faudrait alors se demander si l'intervention d'un tiers ne simplifierait pas le problème.

Ces nombreuses recommandations concernant l'accès concurrentiel au transport ferroviaire et la protection des expéditeurs pourraient certes apporter des améliorations au régime actuel, mais elles ne régleront probablement pas le problème de la concurrence dans le secteur ferroviaire. Il se peut fort bien que ce problème soit inextricable dans le contexte actuel des transports, et toute tentative de satisfaire les deux parties risque de les décevoir.

L'examen des recommandations relatives au transport ferroviaire dans le contexte plus vaste des autres modes de transport peut néanmoins conduire à des pistes de solution. Il est possible que l'exercice d'une concurrence plus loyale entre le transport ferroviaire et le transport routier assure la viabilité de l'industrie du chemin de fer; celle-ci ne ressentirait plus le besoin de s'opposer aussi fermement aux dispositions sur la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire.

### **LE PROCESSUS D'EXAMEN DES FUSIONS (recommandations 6.1 à 6.4)**

Le Comité recommande l'établissement d'un nouveau processus d'examen des projets de fusion dans le secteur des transports. Le but explicite est la mise en place d'un mécanisme permettant d'examiner les enjeux d'un vaste intérêt national ou transnational séparément des facteurs de concurrence.

En gros, ce mécanisme ferait intervenir le ministre des Transports, qui désignerait un évaluateur de l'intérêt public, s'il juge que d'importantes questions d'intérêt public sont en cause. L'évaluateur examinerait les mérites de la fusion à la lumière des questions d'intérêt public relevées par le Ministre. Ce mécanisme s'appliquerait à tous les modes de transports de compétence fédérale.

Pour l'examen des fusions transnationales, le Bureau de la concurrence et l'évaluateur de l'intérêt public seraient encouragés à collaborer étroitement avec d'autres pays.

Ces recommandations visent à combler le vide permanent créé lorsque l'Office des transports du Canada a perdu son pouvoir d'examiner les fusions en 1996, et on peut se

demander pourquoi ce pouvoir ne lui est pas tout simplement confié de nouveau. Comme l'Office et ses prédécesseurs réglementent les chemins de fer depuis un siècle, leur savoir-faire et leur mémoire institutionnelle pourraient s'avérer fort utiles.

L'expérience de l'Office semble également précieuse à la lumière de la recommandation visant l'application du mécanisme à tous les modes de transport. L'Office a de l'expérience dans la réglementation de plusieurs modes et c'est à cette fin qu'il a été créé lors de l'adoption de la Loi de 1967. Par ailleurs, il est fort possible qu'une bonne partie des liaisons transnationales recommandées soient déjà en service depuis des années.

### **L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN (recommandations 7.1 à 7.7)**

Le Comité a procédé à un nouvel examen de la situation de l'industrie aérienne au Canada; celle-ci avait déjà fait l'objet d'une étude au moment du projet de loi C-26. Un nouvel examen aura lieu dans deux ans.

Le Comité a également étudié certaines modifications susceptibles de stimuler l'industrie du transport aérien grâce à une concurrence accrue, et il a formulé plusieurs recommandations pour améliorer le climat de concurrence. Certaines de ces recommandations sont techniques et détaillées (l'une d'entre elles concerne le programme Aéroplan d'Air Canada).

Le Comité a formulé les recommandations suivantes :

- porter à 49 p. 100 la proportion d'actions avec droit de vote des compagnies aériennes canadiennes qui peuvent être détenues par des étrangers;
- mettre à la disposition des transporteurs un recours devant l'Office des transports du Canada pour résoudre les différends concernant l'accès aux installations aéroportuaires;
- retirer à l'Office son pouvoir d'examiner les tarifs de transport de passagers et de marchandises sur les routes exploitées en monopole lorsqu'une plainte est formulée.

La recommandation la plus étonnante demeure toutefois la suivante (en partant de l'hypothèse que le gouvernement doit chercher activement à promouvoir l'intérêt du Canada dans un climat international plus libéral en ce qui a trait aux services aériens) :

Que le gouvernement entame des négociations avec les États-Unis et le Mexique pour la création d'un espace aérien nord-américain commun où les transporteurs aériens canadiens, américains et mexicains se feraient concurrence librement [...]

Il ne s'agit pas là d'une question technique, mais plutôt d'une décision politique qu'il revient au gouvernement de prendre à sa guise. Dans le passé, le gouvernement n'a pas souhaité suivre cette voie, et dans les rapports de presse publiés dans la foulée de la publication du présent rapport, le Ministre a réitéré cette position<sup>(16)</sup>.

### **LE TRANSPORT MARITIME (recommandations 8.1 à 8.5)**

Le Comité formule un certain nombre de recommandations concernant la déréglementation, la commercialisation et la cession de services dans le secteur du transport maritime.

Ces recommandations touchent les points suivants : le recouvrement des coûts des services maritimes; l'élimination éventuelle des exemptions qui soustraient les conférences maritimes aux lois sur la concurrence; l'élimination éventuelle des restrictions à l'accès dans le secteur du transport maritime intérieur prévues par la *Loi sur le cabotage*; et l'élimination du droit de 25 p. 100 à l'importation de navires construits ou achetés à l'extérieur du Canada.

### **GESTION DES FOURNISSEURS D'INFRASTRUCTURE COMMERCIALISÉS RÉCEMMENT (recommandations 9.1 à 9.15)**

Ce chapitre porte sur trois catégories d'infrastructure que le gouvernement fédéral possédait et exploitait jusqu'à ces dernières années, avant qu'elles ne soient commercialisées : les aéroports, la navigation aérienne et les ports. À l'heure actuelle, aucune loi ne régit les aéroports, mais tous les points soulevés par les membres du Comité semblent refléter la ligne de pensée actuelle du gouvernement, celle qui orientera la loi sur les aéroports en cours d'élaboration. Les recommandations du Comité concernent uniquement les aéroports et les ports.

---

(16) Alan Toulin, « Extend NAFTA to the skies, panel says: Federal Group urges free-for-all among continent's airlines » (Le Comité recommande d'étendre l'ALENA au transport aérien : le groupe fédéral encourage fermement la libre concurrence entre les lignes aériennes du continent), *National Post*, 19 juillet 2001, p. A1.

### **A. Les aéroports**

Dans le secteur des aéroports, le Comité a recommandé les mesures suivantes (tout en réitérant la nécessité d'adopter une loi) : établir des principes régissant l'établissement des droits d'aéroport; supprimer l'exemption fiscale accordée aux aéroports, qui remonte à l'époque où ils relevaient de la compétence fédérale; et imposer des restrictions aux filiales à but lucratif des aéroports. (Un exemple de filiale à but lucratif pourrait être le service de consultation d'une administration aéroportuaire qui offre des services à d'autres aéroports.)

Le Comité a aussi recommandé des mesures de soutien des petits aéroports et abordé brièvement la question de la réglementation contestée sur les Services d'intervention d'urgence aux aéroports.

Le Comité recommande également que les aéroports commercialisés adhèrent aux lignes directrices élaborées par Transports Canada concernant les rapports sur la performance, même si cela est peut-être contraire à la nature indépendante et privée des aéroports commercialisés.

### **B. Les ports**

Dans le secteur portuaire, régi par la *Loi sur le transport maritime*, le Comité a soulevé les points suivants : l'État n'a pas de responsabilité à assumer; les limites d'emprunt devraient être éliminées; et le pouvoir du Ministre de nommer des directeurs devrait être limité.

Comme pour les aéroports, le Comité recommande également l'imposition de restrictions aux filiales des ports, la nécessité pour les ports de mettre en place des systèmes de mesure de la performance et un examen de la *Loi* en 2002.

## **LE FINANCEMENT DES ROUTES (recommandation 10.1)**

Le Comité a souligné l'importance des routes, à mi-chemin de son examen, et il a soulevé la question dans son document intitulé *Questions à l'étude*.

Le rapport final traite brièvement des points suivants : le réseau routier au pays, les tendances du trafic, ainsi que des deux grandes questions que sont le financement du réseau et les préoccupations environnementales. Il souligne que « selon les économistes, il suffit de faire



payer aux usagers les coûts réels qu'ils occasionnent pour arriver à une utilisation équilibrée des divers modes de déplacement »<sup>(17)</sup>.

Le coût réel engloberait les coûts d'infrastructure, l'usure des routes et les coûts sociaux. Les coûts sociaux incluraient les coûts des accidents, des dégâts environnementaux et même de la congestion (ralentir les autres). Au cours des 10 à 20 dernières années, beaucoup de travail a été accompli pour calculer les coûts; ce système pourrait être mis en oeuvre s'il y avait une volonté politique dans ce sens.

Dans le passé, les Canadiens se sont largement opposés à l'imposition de péages routiers; toutefois, à cause des préoccupations environnementales et de la récession économique des dix dernières années, la population semble maintenant plus ouverte à l'idée (et à la réalité) des péages routiers. La route 407 en Ontario, la route Coquihalla en Colombie-Britannique et le pont de la Confédération vers l'Île-du-Prince-Édouard sont souvent cités en exemples.

Il est généralement reconnu que les usagers des routes – en particulier les camions commerciaux – ne paient pas leur part entière des frais. Les automobiles n'usent pas beaucoup les routes, mais elles imposent un lourd fardeau financier en termes de dégâts environnementaux et de congestion; les camions commerciaux sont responsables d'une très large part du coût de l'usure des routes.

La meilleure solution pour en arriver à un financement équilibré et à un choix de modes de transport qui tiennent compte des coûts sociaux est probablement la création d'un organisme de gestion des routes chargé de fournir l'infrastructure et d'accroître le financement provenant des usagers du réseau. Le modèle néo-zélandais est souvent cité. Recommandée il y a dix ans par la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada<sup>(18)</sup>, cette solution a également été étudiée par le Comité permanent des transports de la Chambre des communes<sup>(19)</sup>.

Le Comité recommande, en particulier, d'adapter au contexte canadien les concepts élaborés par la Banque mondiale et la Nouvelle-Zélande pour la création d'organismes de gestion et de financement des transports et des routes. Cette approche fonctionnerait ainsi :

---

(17) Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada (2001), p. 181.

(18) Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, *Directions : le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, vol. 1, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1992, p. 130.

(19) Comité permanent sur les transports de la Chambre des communes, rapport intitulé *Une stratégie de renouvellement du réseau routier national*, 2<sup>e</sup> session, 35<sup>e</sup> législature, février 1997.

- les usagers verseraient des frais et des droits appropriés pour le financement des routes;
- les frais seraient calculés par rapport aux frais engagés et ils seraient imposés, dans la mesure du possible, en fonction de la nature du véhicule, du type de route et du volume de congestion;
- il incomberait aux gestionnaires du réseau routier de prendre les décisions concernant les recettes et les dépenses;
- les usagers auraient leur mot à dire dans les décisions concernant les recettes et les dépenses;
- les modes de transport qui offrent des solutions de rechange au transport routier devraient également avoir le droit d'obtenir des fonds provenant du secteur routier.

Le Comité croit que la perception de droits, même minimes au début, pour couvrir les coûts externes encouragerait fortement les usagers des routes à modifier leurs habitudes : les automobilistes combindraient leurs déplacements en voiture ou les effectueraient durant les périodes creuses; ils opteraient en grand nombre pour le transport en commun et choisiraient des véhicules et de l'essence plus efficaces; et surtout, on verrait un abandon des gros camions (responsables d'une grande partie de l'usure des routes) au profit de véhicules légers (qui causent moins de dommages aux routes) et les usagers se tourneraient davantage vers le transport par train ou par bateau ou utiliseraient davantage les transports multimodaux.

### **TRAVERSIERS, AUTOCARS ET TRAINS VOYAGEURS (recommandations 11.1 à 11.8)**

Ce chapitre est une mise à jour du rapport de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, paru en 1992<sup>(20)</sup>. Appuyant sa réflexion sur le principe posé par la Commission selon lequel les usagers du réseau doivent payer les coûts qu'ils occasionnent, le Comité a fait un certain nombre de recommandations.

Il recommande que le gouvernement continue de commercialiser les services de voyageurs et les cède notamment au secteur privé ou à d'autres ordres de gouvernement et qu'il réduise les subventions accordées aux traversiers et à VIA. Il recommande également la restructuration de VIA pour permettre l'élaboration d'une politique de recouvrement intégral des coûts associés au service de trains dans le corridor Québec-Windsor et la création d'une entité

---

(20) Commission royale sur le transport de voyageurs au Canada (1992).

d'exploitation distincte du corridor qui jouirait, en vertu de la loi applicable, d'une certaine latitude commerciale.

En ce qui concerne les services d'autocars, le Comité recommande que les gouvernements poursuivent le processus déjà en place pour régler la question de la fragmentation réglementaire de l'industrie de l'autocar et que le Code national de sécurité soit structuré de manière à ce que tous les véhicules transportant des passagers payants soient assujettis à une réglementation uniforme de sécurité.

Cette réforme est plus facile à recommander qu'à mettre en œuvre.

### **L'INTÉRÊT NATIONAL DANS LES TRANSPORTS URBAINS (recommandations 12.1 à 12.4)**

À l'instar de l'infrastructure nouvellement commercialisée et du réseau routier, le transport urbain n'était pas une priorité du mandat du Comité, mais celui-ci a jugé que ce point méritait d'être approfondi.

Cette question est importante pour plusieurs raisons. Premièrement, le transport urbain se caractérise surtout par les déplacements en automobile et les problèmes connexes de congestion, d'émissions de gaz et d'expansion tentaculaire des villes. Deuxièmement, les automobiles se mêlent aux véhicules effectuant le transport et la livraison de marchandises en milieu urbain (souvent appelé camionnage local). Troisièmement, en raison de l'expansion tentaculaire des villes dont les limites finissent par se confondre, il est souvent difficile de faire la différence entre le transport urbain et le transport interurbain.

S'inspirant de la recherche effectuée dans le cadre de l'examen, le Comité a soulevé des questions importantes et formulé des recommandations visant à améliorer la situation. Il a également fait les observations suivantes : en cette période de déréglementation, de commercialisation et de privatisation, le transport urbain demeure le monopole des organismes municipaux; et la méthode du financement par l'utilisateur n'a pas encore été appliquée intégralement aux transports en commun. On peut soutenir évidemment que les usagers des routes ne paient pas les coûts qu'ils occasionnent.

Le Comité a formulé les recommandations suivantes : les organismes de transports en commun et leurs bailleurs de fonds doivent chercher les moyens les plus rentables et les plus efficaces d'améliorer leurs services (la meilleure façon consiste souvent à procéder à

des changements opérationnels plutôt qu'à se lancer dans de vastes projets d'immobilisations) et encourager l'essai de services novateurs (véhicules plus petits, taxis partagés).

Il a également fait une recommandation très intéressante, soit que les transports en commun urbains aient droit au financement provenant des frais imposés aux usagers de la route. Si une administration décidait de financer une partie des routes ou du transport en commun, il est probable que dans bien des cas le transport en commun serait le meilleur choix pour ce qui est du coût par personne transportée. En outre, il faudrait inciter les organismes de transport en commun à se concentrer sur leur tâche principale, et ce, en calculant les paiements qui leur sont versés en fonction des résultats que donnent les efforts qu'ils déploient pour inciter les automobilistes à emprunter les transports en commun.

### **LA PRÉSERVATION DES CORRIDORS FERROVIAIRES URBAINS (recommandations 13.1 à 13.6)**

Une question importante qui revient souvent au sujet du transport urbain est l'utilisation, pour le service de banlieue, des voies ferrées traditionnelles qui, en raison de leur rôle historique, donnent souvent directement accès au quartier des affaires. Cette question revêt une importance particulière dans deux situations : lorsque les voies ferrées sont encore utilisées pour le transport de marchandises et lorsqu'une compagnie de chemin de fer a l'intention d'abandonner une ligne.

Pour les voies ferrées encore en service, le Comité recommande que les administrations des services de banlieue puissent se prévaloir de l'article 118 de la *Loi sur les transports au Canada*, modifié suivant ses propositions (actuellement, l'article exige simplement que le transporteur établisse un tarif à la demande d'un expéditeur).

Le Comité propose également que les futurs contrats de services ferroviaires de banlieue soient rendus publics, à moins qu'il ne soit établi qu'ils renferment des renseignements commercialement sensibles.

Le Comité recommande que l'article 145 de la *Loi sur les transports au Canada* soit modifié pour obliger une compagnie de chemin de fer qui souhaite abandonner des lignes à offrir ces dernières aux administrations de services de trains de banlieue avant de les offrir à une administration municipale ou de district.

En ce qui concerne les lignes abandonnées, il faut se rappeler que, comme ces emprises conduisent au centre-ville, les terrains représentent une très grande valeur et que la compagnie de chemin de fer voudra obtenir le maximum de leur vente. Pour éviter que les prix ne soient excessifs, le Comité recommande que les terrains soient transférés à leur valeur nette de récupération ne dépassant pas la valeur des terrains voisins. En outre, il y aurait lieu d'inclure les épis dans le processus de vente des lignes aux administrations publiques.

La proposition la plus intéressante est la suivante : l'achat des lignes de chemin de fer qui seront utilisées comme corridors pour les services de banlieue devrait donner droit au financement. Cette proposition est similaire à celle formulée pour le transport en commun.

## **AUTRES RECOMMANDATIONS**

Le Comité s'est penché sur certaines autres questions et a formulé plusieurs recommandations, certaines très précises et d'autres d'une nature plus générale.

**L'accessibilité des transports pour les personnes ayant une déficience** – « Que la question de la tarification des transporteurs aériens pour les accompagnateurs soit réglée le plus tôt possible ».

**L'industrie du camionnage** – Ce chapitre touche un certain nombre de questions importantes : le rôle du gouvernement fédéral dans l'industrie du camionnage, le problème du régime de réglementation à deux niveaux, le spectre de la reréglementation et les enjeux de l'ALENA. Le Comité ne formule toutefois qu'une seule recommandation d'une nature extrêmement générale :

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux reconnaissent collectivement le besoin d'un cadre cohérent pour régir les multiples éléments du secteur du camionnage. En outre, que les autorités établissent l'échéancier de l'élaboration et de l'application d'un cadre efficace pour régir les multiples éléments du secteur du camionnage.

**L'impact des affaires électroniques sur les transports au Canada** – Le Comité a fait deux recommandations concernant ce secteur. La première vise l'établissement d'un programme coopératif avec les associations nationales des transporteurs oeuvrant dans les divers secteurs des

transports afin de favoriser et d'encourager l'acquisition de compétences en affaires et en commerce électroniques. La deuxième vise la mise en place de projets de cybergouvernement en vue de rationaliser les communications internes et les communications entre le gouvernement et l'industrie.

**L'environnement et le développement durable** – Ce chapitre, comme celui sur le camionnage, traite de l'incidence importante du transport sur les émissions de gaz à effet de serre, le changement climatique ainsi que le développement durable. Le Comité mentionne également la recherche sur les transports effectuée par le groupe sur la Stratégie nationale de mise en oeuvre des changements climatiques. L'unique recommandation est, ici encore, d'une portée générale :

Que la déclaration sur la politique nationale des transports énoncée dans la *Loi sur les transports au Canada* tienne compte des objectifs environnementaux de la politique nationale.

## **ÉLABORATION DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE**

La plupart des recommandations formulées dans ce chapitre concernent le besoin de données et de recherches sur lesquelles pourrait s'appuyer la politique gouvernementale. (Ces données sont souvent perdues en raison de la déréglementation d'un secteur de l'industrie des transports.)

Un autre point important est que la politique et la législation en matière de transports devraient reposer sur des principes communs à tous les modes de transport, comme ceux énoncés dans le rapport.

Le Comité propose également sept autres modifications législatives de nature technique, la plupart concernant l'Office et l'examen législatif. Il recommande d'aligner l'article 53 de la *Loi sur les transports au Canada* sur la politique nationale des transports, modifiée suivant les propositions du Comité.

## **POLITIQUE NATIONALE DES TRANSPORTS**

Le Comité signale que de nombreux mémoires ont été présentés au sujet de la politique nationale des transports. Même s'ils réclament l'énoncé d'une « vision », les

intervenants exigent en réalité un accroissement du financement fédéral. Tout en faisant appel au leadership du gouvernement fédéral, on veut quand même protéger les pouvoirs actuels des provinces et permettre un certain écart entre les politiques régionales.

Même si on lui a demandé de recommander des modifications à l'énoncé de politique, le Comité n'a fait que formuler des propositions, ce qui laisse supposer qu'il revient au Ministre et au Parlement de formuler l'énoncé de politique.

La politique proposée reprend la lettre et l'esprit de l'énoncé de politique figurant à l'article 5 de la LTC.

## CONCLUSION

L'examen réitère clairement la politique nationale des transports et les principes qui la sous-tendent ainsi que le besoin de « concurrence à l'intérieur des divers modes de transport et entre eux ».

Jusqu'à maintenant, les intervenants n'ont pas encore fait entendre leur réaction au rapport. La réaction la plus directe a été celle du ministre des Transports, qui a laissé entendre que l'ouverture proposée des espaces aériens sur le continent risque d'entraîner une réduction de la qualité des services assurés sur des marchés plus petits et moins rentables et qu'en général, l'arrivée de transporteurs étrangers sur le marché intérieur ne devait pas être considérée comme une panacée<sup>(21)</sup>.

Pour analyser la contribution globale du rapport, il serait utile de revenir aux trois questions soulevées dans le chapitre sur la déréglementation économique des opérations ferroviaires :

- comment offrir des services ferroviaires concurrentiels, en particulier, comment permettre l'accès au chemin de fer;
- comment assurer une concurrence loyale entre le transport ferroviaire et le transport routier;
- comment réglementer les chemins de fer qui assurent des services sur l'ensemble du continent nord-américain.

---

(21) Toulin (2001).

### **A. Les solutions de rechange concurrentielles dans le secteur ferroviaire**

Le rapport provisoire a cherché à résoudre les problèmes irritants qui se font sentir depuis longtemps au sujet de l'accès au chemin de fer. Le Comité a eu du mal à formuler des conclusions dans le délai imparti. Il a énoncé de nouveau les problèmes et proposé des critères sur lesquels pourraient s'appuyer les décisions.

Dans son rapport final, le Comité s'est efforcé de proposer une solution de compromis. Il sera probablement presque impossible, vu la divergence totale des positions, de satisfaire les deux parties et il se peut également qu'un compromis provoque des réactions partagées. Enfin, il est toujours difficile de savoir à l'avance si des dispositions particulières seront aussi équitables pour les deux parties dans la réalité de tous les jours.

Les recommandations du Comité d'examen contribueront probablement à améliorer la réglementation des chemins de fer en stimulant la concurrence, mais il n'est pas certain que, si elles sont adoptées, elles permettront de résoudre le problème de l'accès aux chemins de fer.

### **B. La concurrence entre le transport ferroviaire et le transport routier**

Même si elle revêt une moindre importance dans le mandat du Comité d'examen, la question suivante est néanmoins un élément essentiel de toute étude de l'industrie ferroviaire : comment assurer une concurrence loyale entre les compagnies ferroviaires, qui utilisent leur propre infrastructure, et le transport routier, qui utilise l'infrastructure fournie par le secteur public.

Le Comité a abordé la question du transport ferroviaire et du transport routier et, de façon implicite, celle de la concurrence entre les deux. Les membres du Comité ont insisté sur le fait que toute solution permanente aux problèmes des chemins de fer devra tenir compte du transport routier. Cela ne fait aucun doute lorsque l'on considère que 70 p. 100 du volume des marchandises (selon la valeur) sont acheminés par la route. Le Comité a passé en revue toutes les questions importantes relatives au réseau routier – essentielles à la compréhension de la concurrence entre les deux modes de transport – et il a réitéré les recommandations relatives au financement des routes formulées il y a dix ans, puis revues par le Comité permanent des transports de la Chambre des communes.



### **C. La réglementation du transport ferroviaire dans le contexte nord-américain**

Dans son document intitulé *Questions à l'étude*, le Comité pose la question suivante : dans quelle mesure les mesures législatives et réglementaires canadiennes doivent-elles être harmonisées avec celles des États-Unis?

Dans son rapport final, faisant remarquer que l'harmonisation est l'un des sept principes qui ont guidé sa réflexion, le Comité dit que « l'harmonisation ou la compatibilité nationale et internationale de toutes les facettes des transports est un principe impératif dont l'application devrait être appuyée et facilitée par des mécanismes législatifs ».

Le rapport ne précise pas clairement si les recommandations formulées à l'égard des modes de transport ferroviaire, aérien et maritime sont en harmonie avec les règlements américains. Toutefois, les réflexions sur l'industrie du camionnage concernent expressément l'ALENA. Tout en rappelant que de grands progrès avaient été accomplis, le Comité signale quelques problèmes qui nécessitent l'intervention du gouvernement fédéral.

Au sujet des conclusions de la Commission d'examen de la Loi sur les transports du Canada publiées il y a une dizaine d'années, le Comité reconnaît, il est important de le souligner, les efforts collectifs de toutes les autorités du pays pour promouvoir la compatibilité des normes, mais il fait remarquer que l'harmonisation des normes relatives au camionnage n'est pas encore chose faite.

### **D. Autres questions**

Le Comité d'examen a abordé plusieurs autres questions importantes – les routes, le transport urbain et les aéroports – soulevées pendant son enquête.

Comme nous l'avons déjà dit, les membres du Comité se sont penchés sur le problème des routes et de leur financement. Ils ont indiqué que le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership dans ce dossier.

Curieusement, le transport routier est peut-être la question clé pour l'industrie du chemin de fer et les responsables de la réglementation gouvernementale. Selon les compagnies ferroviaires, la politique routière et la politique ferroviaire sont indissociables<sup>(22)</sup>. L'enquête du Comité sur les problèmes routiers a mis ce problème en évidence.

---

(22) L'Association des chemins de fer du Canada (2001), p. 3.

Le transport urbain ne semble pas avoir de lien avec les problèmes du transport de marchandises par chemin de fer et du transport aérien, mais il y est étroitement associé. Les déplacements en automobiles sont une des principales caractéristiques du transport interurbain (moins de 500 km); les déplacements interurbains et de banlieue ainsi que l'utilisation des routes qui en découle sont difficiles à dissocier, et l'utilisation de l'automobile entre la maison et le travail demeure le choix de la plupart des consommateurs, malgré son coût. Il est donc essentiel de tenir compte, dans tout examen de la politique des transports, du rôle du transport urbain, ainsi que de celui des transports en commun et de l'automobile. Le Comité en a tenu compte dans son rapport.

Le changement le plus important à survenir dans les transports au Canada depuis la déréglementation est le retrait du gouvernement fédéral des opérations de transport, notamment de l'infrastructure. Comme le transport aérien est le mode privilégié pour les déplacements de plus de 500 km, ce changement d'orientation se fait probablement davantage sentir dans les opérations aéroportuaires, et il est survenu sans l'appui d'une loi. Le vérificateur général<sup>(23)</sup> a exprimé son inquiétude et le Ministère a réagi en élaborant une mesure législative. Le chapitre qui porte sur aéroports donne un aperçu de cette mesure législative et des questions susceptibles d'être soulevées au cours des consultations. La politique sur les transports devra nécessairement tenir compte de cet aspect.

---

(23) Vérificateur général du Canada, *Rapport à la Chambre des communes, Questions d'une importance particulière – 2000*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des services gouvernementaux Canada, décembre 2000, chapitre 10.