Le présent rapport de recherche a été préparé à la demande du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*. Il renferme les constatations et les opinions du(des) auteur(s), mais ne reflète pas nécessairement les opinions du Comité d'examen ou de ses membres.

Évolution de la Politique canadienne des transports

Projet de recherche réalisé pour le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*

Rapport préparé par
John Gratwick

Mars 2001

**L'ÉVOLUTION
DE LA POLITIQUE CANADIENNE DES TRANSPORTS**

**Document préparé par John Gratwick
pour le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada***

Mars 2001

Introduction

Tout réseau national de transport doit reposer sur un énoncé de politique exhaustif et approuvé. Les énoncés de politique légiférés sont des directives du Parlement à l'intention des organes de réglementation et de services publics qui leur permettent de contrôler, de guider, d'encourager et d'aider tous les protagonistes du secteur des transports, aussi bien dans la fonction publique que dans le secteur privé. Les instruments politiques (lois, règlements, programmes et mesures qui découlent de la politique) doivent en refléter et en renforcer les intentions.

Les moyens d'intervention et, en particulier, les règlements, ne doivent pas viser les procédures ou les procédés particuliers de transport, car c'est là une tâche qui incombe aux gestionnaires et non pas au gouvernement.

En 1996, la *Loi sur les transports au Canada* est entrée en vigueur, en remplacement de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, qui, à son tour, avait remplacé la première LNT de 1967. Ces trois lois commencent par une déclaration (que l'on appelle parfois « disposition de déclaration d'objet ») intitulée Politique nationale des transports. Bien que chaque version successive ait comporté des ajouts de fond et d'autres ajouts purement cosmétiques, la version actuelle (S.5) incarne, pratiquement intacts, tous les objectifs stratégiques énoncés pour la première fois dans la LNT de 1967. On peut donc affirmer que le Canada reste fidèle à une orientation politique fédérale uniforme qui a débuté il y a plus de 30 ans. Cela n'a pas toujours été le cas.

Pendant la majeure partie de l'histoire du Canada, il n'y a pas eu de politique des transports aussi explicite et légiférée. La *Loi nationale de 1967 sur les transports* contenait la première déclaration officielle de politique reposant sur des principes et des hypothèses sur les transports plutôt que sur d'autres intérêts nationaux ou régionaux.

La politique des transports avant 1967

Que ce soit avant ou après la Confédération, la participation du gouvernement au secteur des transports a presque exclusivement reposé sur des questions et des préoccupations sans rapport avec les transports. Les transports étaient perçus comme un moyen d'atteindre les politiques et les objectifs nationaux dans toute une variété de secteurs différents.

Le premier investissement d'importance dans les transports, qui visait des fins militaires stratégiques, a été engagé dans les canaux dans la première moitié du XIX^e siècle. Bâti par des ingénieurs de l'armée britannique afin d'offrir des routes d'approvisionnement invulnérables aux attaques des États-Unis, il a fallu attendre plusieurs années avant que des bâtiments civils ne soient autorisés à utiliser l'un ou l'autre des canaux ou des Grands Lacs à des fins de transport commercial.

L'avènement des chemins de fer au milieu du XIX^e siècle a constitué la première possibilité d'un service de transport national. Les chemins de fer ont été perçus par plusieurs gouvernements successifs avant tout comme un instrument permettant d'atteindre des politiques et des objectifs nationaux et, en particulier, comme une puissante monnaie d'échange pour amener plusieurs provinces dans le giron de la Confédération. D'importantes concessions ont été faites aux promoteurs et aux entrepreneurs désireux de construire de nouvelles lignes de chemin de fer, comme des concessions de terres dépassant de loin les besoins immédiats de l'aménagement d'emprises, ainsi que des prêts garantis par le gouvernement pour encourager les constructeurs et les exploitants. Sans grande perception des véritables besoins du pays, l'aboutissement inévitable a été un excès et une duplication énormes de la capacité de voies de chemin de fer. La majeure partie de cet excès n'a été éliminée que tout récemment.

Avec la construction des chemins de fer transcontinentaux et l'immense étendue de terrains qui leur ont été donnés par l'État, les compagnies ferroviaires sont devenues de grands vecteurs d'immigration. Moyennant l'aide du gouvernement, elles ont permis de transporter les immigrants européens à destination des Prairies, de les installer dans cette région qui, une fois défrichée et aménagée pour l'agriculture, a garanti qu'ils demeureraient des clients captifs des compagnies ferroviaires.

Les premiers efforts avaient pour but de construire à tout prix un chemin de fer transcontinental. Même si d'importants moyens d'action gouvernementaux ont été nécessaires pour encourager les premiers constructeurs à aller de l'avant, une mentalité essentiellement axée sur l'entreprise privée prévalait dans tout le pays. Cette adhésion à l'entreprise privée concurrentielle, combinée à un vif désir de conquérir le Nord-Ouest, était manifeste dans les encouragements prodigués par le gouvernement pour la construction d'une deuxième et, plus tard, d'une troisième voie ferrée transcontinentale, ce qui a abouti à une capacité ferroviaire dépassant très nettement les besoins prévisibles, et cela pour éviter une situation de monopole.

Les échecs commerciaux inévitables qui ont suivi ont contraint le gouvernement à assumer la propriété de ces voies ferrées, avant tout pour protéger l'image du Canada sur les marchés financiers internationaux; la majeure partie des investissements privés dans les lignes de chemin de fer s'étaient faits par l'entremise d'obligations garanties par le gouvernement, émises en Europe. Toute la période d'essor et de développement des chemins de fer durant la deuxième moitié du XIX^e siècle et leur restructuration après les faillites du début du XX^e siècle ont été caractérisées par le pragmatisme du gouvernement, à la fois sous le rapport des initiatives qu'il encourageait et de la façon dont il a tenté de résoudre les problèmes qui en sont résultés.

La croissance rapide des compagnies ferroviaires et leur emprise virtuelle sur les transports ont rapidement débouché sur un processus officiel de réglementation des tarifs. La structure de classification des produits et le barème des tarifs avaient été copiés sur la structure britannique et l'Acte des chemins de fer de 1903 avait abouti à la création, l'année suivante, d'une Commission des chemins de fer chargée de contrôler les taux et les services. Ce processus de réglementation des taux, qui s'inspirait largement de la Interstate Commerce Commission des États-Unis, s'est transformé *de facto* en politique économique des transports, qui est restée en vigueur jusqu'en 1967.

Pendant cette période, les mécanismes de réglementation ont eux aussi subi des changements d'ordre structurel. La Commission des chemins de fer, lorsqu'elle a été créée pour la première fois, visait l'essentiel de l'activité de transport commercial qui existait à l'époque. Lorsque le besoin de réglementer le transport aérien est devenu manifeste dans les années 1930, le nom de la commission est devenu Commission des transports du Canada, et celle-ci a assumé la responsabilité de la réglementation du transport aérien.

Or, cet arrangement n'a pas donné les résultats escomptés; la Commission était en effet incapable de réagir comme il fallait devant la croissance rapide et le dynamisme de la jeune industrie du transport aérien. Cela n'a rien de particulièrement étonnant; tout le savoir-faire de la Commission portait sur le transport ferroviaire et celle-ci était particulièrement partielle à l'égard des compagnies ferroviaires (partialité qui s'est manifestement transmise aux organismes qui ont succédé à la Commission, à savoir la CCT, l'ONT et l'actuel Office des transports du Canada en vertu des lois de 1967, 1987 et 1996). De plus, la Commission était responsable de la réglementation des tarifs téléphoniques, fonction qu'elle avait automatiquement acquise en 1906 dans le cadre de son champ de compétences sur les services de télégraphie commerciale des compagnies ferroviaires. La réflexion et la philosophie de la Commission s'accordaient donc avec des services monopolistiques assortis de coûts d'infrastructures fixes élevés.

Cela n'a pas fait le bonheur de la jeune industrie du transport aérien (les pistes gazonnées et les voies de chemin de fer en tant que principales aides à la navigation se traduisaient par de faibles coûts d'infrastructures). Pour remédier à cette situation, la Commission des transports aériens a été créée en

1944, assumant la responsabilité de la réglementation du transport aérien. Dès le commencement, il s'est agi d'un organe de réglementation jouant un rôle plus consultatif que judiciaire, ce qui la démarquait radicalement de l'organe dont elle était issue. Le ministère des Transports a conservé la responsabilité de la certification des aéronefs et de la délivrance de permis et licences aux équipages de conduite.

De même, la Commission des transports du Canada a reçu l'ordre de réglementer le transport maritime en plus des compagnies ferroviaires. Toutefois, en 1947, la Commission maritime canadienne a été créée comme entité distincte. À l'instar de la Commission des transports aériens, son rôle était essentiellement consultatif.

La Loi nationale de 1967 sur les transports

La première *Loi nationale sur les transports* est issue de ce qui a sans doute été la plus ambitieuse de toutes les commissions royales sur les transports, la Commission MacPherson. La Commission a siégé de 1959 à 1961 et les trois tomes de son rapport et de ses constatations présentent toujours une utilité considérable pour la politique actuelle sur les transports, vu qu'aucune analyse de même ampleur n'a été réalisée depuis les travaux de la Commission.

L'une des principales raisons pour lesquelles on a créé la Commission MacPherson était de trouver un moyen d'adapter le réseau canadien de transport des marchandises par chemin de fer à la réalité du camionnage d'après-guerre. La concurrence entre le chemin de fer et le camion, dans des conditions relativement égales, n'était pas forcément perçue comme la solution privilégiée, mais comme la seule direction pratique à prendre.

La réglementation des transports avant 1960 était dominée par la préoccupation de la Commission des transports du Canada pour les taux de transport des marchandises par voie ferrée et pour un ensemble de règlements techniques visant l'uniformité et la sécurité d'exploitation. La Loi visait à remplacer une politique presque exclusivement axée sur les chemins de fer qui avait tenu lieu de substitut à la politique des transports depuis la Confédération. Elle a introduit l'idée de concurrence entre des modes de transport comme clé de voûte de la nouvelle (ou plus exactement de la première) politique des transports clairement énoncée, et d'une commission réglementaire multimodale chargée d'appliquer la nouvelle politique de manière uniforme dans l'ensemble du secteur des transports.

Le coeur de la Loi était la déclaration de politique d'ouverture, les articles restants visant tous à mettre en oeuvre cette politique. La déclaration de politique débute par ce qui est devenu une invocation quasi universelle... « un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces utilisant au mieux tous les modes de transport existants... ». Il est intéressant de constater que la déclaration américaine équivalente et très comparable comportait également l'adjectif *rapide*; cela est sans doute plus un reflet de la différence entre les deux psychés nationales qu'un ajout important à la déclaration de politique des États-Unis.

La Loi définissait par ailleurs les principes clés suivants qui sous-tendaient cette politique :

- libre concurrence entre les modes;
- tous les modes doivent assumer une part équitable des coûts des services qui leur sont fournis à même les fonds publics;
- la réglementation ne doit pas être restrictive;
- il faut verser une indemnité au titre des services fournis dans l'intérêt public;

° les taux ne doivent pas être injustes.

Alors que ces principes étaient issus de la Commission MacPherson, l'une des principales recommandations qui n'a pas été enchâssée dans la Loi avait un rapport avec les subventions. La Commission avait reconnu que les transports ne sont normalement pas considérés comme ayant une valeur limite, mais qu'ils servent toute une diversité d'autres objectifs. Elle a donc proposé que les subventions versées dans le cadre de besoins stratégiques nationaux ou régionaux ne soient pas camouflées comme une aide à l'industrie des transports. Les subventions devaient être identifiées pour ce qu'elles étaient vraiment et versées de manière à laisser la liberté aux bénéficiaires d'en user comme ils l'entendaient. Ce changement ne figurait pas dans la LNT de 1967 et il s'agit d'une grave carence politique à laquelle il n'a pas encore été entièrement remédié.

La LNT de 1967 a entraîné de nombreux changements dans le secteur canadien des transports. Elle a établi pour la première fois dans l'histoire du Canada une déclaration de politique très détaillée pour les transports au Canada; elle a créé un seul organe de réglementation; elle a offert un moyen possible d'amener les compagnies de camionnage extraprovinciales sous le contrôle fédéral (mais cette partie de la Loi n'a jamais été adoptée); et elle a apporté des changements en profondeur à la législation en vigueur sur les différents modes.

Et, chose étonnante, la Loi est allée encore plus loin. Elle a cherché à prescrire un moyen d'élaboration future des politiques. En vertu de l'article 22, la Commission canadienne des transports (CCT), créée en vertu de la Loi, s'est vu conférer de vastes pouvoirs consultatifs et politiques. De fait, la Loi ne s'est pas contenté d'autoriser; elle a obligé la CCT à entreprendre des recherches sur les questions de politique; elle l'a également habilitée à entreprendre des audiences sur les enjeux stratégiques et à prodiguer des conseils stratégiques au ministre des Transports. Il n'est pas déraisonnable d'affirmer que ce moyen d'élaboration des politiques a complètement échoué durant l'existence de la Loi. Elle avait en effet été conçue en fonction des personnalités de l'époque plutôt que d'une solide compréhension des réalités du processus gouvernemental. (Jack Pickersgill, le ministre des Transports responsable de la Loi, a démissionné du gouvernement et de son siège à la Chambre des communes très peu de temps après l'adoption du projet de loi, afin de devenir le premier président de la CCT. Il prévoyait manifestement conserver les rênes de la politique des transports dans ses nouvelles fonctions.) Alors que le rôle politique a été éliminé de la Loi de 1987, il est ironique de penser que plusieurs des grands architectes de la LTN de 1987 provenaient des rangs de la CCT et qu'ils ont par la suite rejoint les rangs du nouvel Office.

La période 1967-1987

C'est vers le milieu des années 1970 qu'on a cherché à réformer la Loi de 1967 dans un sens directement opposé à son principal objectif d'origine, qui était la notion de concurrence. L'argumentation s'est articulée autour de l'adjectif « adéquat » dans la déclaration de politique de la LTN. Alors que le terme avait été proposé pour la première fois par la Commission MacPherson, personne n'avait tenté de le définir ou d'en limiter le sens. Il avait influencé la CCT dans son évaluation « de commodité et de nécessité publiques » et dans sa détermination de recommandations sur les services et les routes. Les pressions visant à redéfinir ou à élargir le terme « adéquat » pour qu'il englobe à la fois l'« équité » et l'« accessibilité » des services de transport ont pris de l'ampleur dans certaines provinces et ont reçu l'appui de plusieurs éléments au sein de Transports Canada.

On estimait que les transports devaient viser des objectifs sociaux et régionaux au lieu de se contenter tout bonnement de réagir aux forces du marché et de l'économie. Un projet de loi (C-33) modifiant la LNT a tourné court après sa première lecture devant le Parlement en janvier 1977. On a alors compris que le fait d'ouvrir la LNT aboutirait également à la réouverture de la *Loi sur les chemins de fer* et permettrait ainsi d'ouvrir le débat sur quantité d'autres éléments. On a donc jugé que la discrétion était

préférable dans ce cas; le projet de loi visant à modifier la Loi a vite été abandonné dans le plus grand silence. À la fin des années 1970, ses auteurs étaient loin et l'intérêt suscité par les réformes envisagées avait disparu. La tendance allait vers la déréglementation.

La Loi de 1967 avait essentiellement profité aux compagnies ferroviaires ou, du moins, remédié à certains des handicaps qui les affectaient. Dans les années qui s'étaient écoulées depuis l'adoption de la Loi, les services de transport aérien et de camionnage avaient acquis de la maturité et connu une croissance importante. Il était manifestement devenu nécessaire de réévaluer les besoins et de déterminer si, oui ou non, un mode ou une composante des transports nécessitait toujours un traitement distinct sous le rapport politique.

Dès ses débuts, l'industrie du transport aérien a été considérée comme une « industrie naissante » nécessitant l'appui et la protection du gouvernement. Or, ce traitement ne semblait plus nécessaire ou opportun et un certain niveau de déréglementation *de facto* sans recours à la législation était intervenu depuis 1984 à l'initiative du ministre des Transports d'alors, M. Lloyd Axworthy.

La réglementation du camionnage, qui relève du champ de compétence des provinces, variait considérablement d'une province à l'autre, ce qui rendait les services interprovinciaux lourds et inégaux. L'une des conséquences a été la croissance rapide des exploitants privés et à contrat qui évitaient les limites d'entrée, de routes et de prix qui s'appliquaient aux camionneurs pour le compte d'autrui.

La réglementation des prix et des niveaux de service des transports s'est faite à cause du monopole naturel des compagnies ferroviaires (c.-à-d. que les obstacles à l'entrée sont tels qu'une échelle de production efficace ne peut être atteinte que par une ou deux sociétés). Cependant, les transports offrent peu d'économies d'échelle, surtout les entreprises de camionnage, et les économies de densité et de portée ne dictent pas le besoin d'une réglementation importante.

La réglementation a tendance à réprimer les progrès technologiques et les innovations en matière de services et ainsi à maintenir des taux plus élevés que ce qui est nécessaire. Il est indispensable qu'il n'y ait pas d'obstacles à l'efficacité maximale des services et des prix, surtout pour le trafic d'exportation, où les transports constituent un élément de coût important (et le plus important pour certains produits) du prix livré de certaines des principales exportations du Canada.

Tous ces facteurs se sont conjugués pour rendre l'examen de la politique canadienne des transports éminemment souhaitable. Mais, plus encore, la déréglementation économique des transports aux États-Unis a débuté à la fin des années 1970 et a intéressé tous les modes de transport. Cela n'a pas été sans avoir de répercussions croissantes et néfastes sur les expéditeurs et les transporteurs canadiens, et ce fait a été confirmé par une succession d'études et d'audiences de la CCT (en fait, un examen de certains enjeux stratégiques).

Pour commencer, on a pensé que les règlements pouvaient être assouplis ou modifiés de diverses façons, uniquement pour le trafic transfrontalier et le trafic des importations/exportations, soit le secteur assujéti à la plupart des difficultés attribuables aux différences de réglementation entre les États-Unis et le Canada. On a toutefois rapidement compris que différents régimes de réglementation pour les trois catégories de trafic, soit le trafic transfrontalier, les importations/exportations et le trafic intérieur, créeraient une situation impossible à gérer.

Non seulement les groupes ne s'excluent pas mutuellement, mais l'on pouvait faire passer une bonne part du trafic d'une catégorie à l'autre s'il était avantageux de procéder ainsi. Il devenait donc de plus en plus clair qu'une réforme en profondeur de la politique canadienne des transports s'imposait.

Aller sans entraves et la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*

Aller sans entraves, le document de travail publié par Don Mazankowski, alors ministre des Transports, en juin 1985, afin d'amorcer le processus de révision de la LNT de 1967, a donné un tableau relativement clair de l'orientation qu'allait prendre la politique canadienne des transports. Ce document a servi de fondement à une série d'audiences pancanadiennes organisées par le Comité permanent des transports de la Chambre des communes et toute une variété d'autres rencontres entre les parties intéressées. Avant que les discussions ne prennent fin, le projet de loi C-126 a été déposé en juin 1986.

Ce projet de loi contenait pratiquement toutes les idées avancées dans *Aller sans entraves*. Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes en juin 1987 et par le Sénat quelque temps après, il a reçu la sanction royale en août et a été adopté le 1^{er} janvier 1988.

L'une des incertitudes qui se rattachent à la déclaration de politique est la mesure dans laquelle on peut estimer qu'elle est vraiment nationale. Comme le stipulent les dernières lignes du paragraphe 3.(1), cette loi ne s'applique qu'aux éléments du réseau de transport dont le gouvernement fédéral assume la responsabilité juridique. Manifestement, certaines des nouvelles dispositions de cette politique semblent absurdes si elles ne sont pas appliquées systématiquement à toutes les activités de transport au Canada. La nouvelle clause 3.(2) avait manifestement pour but de faciliter et peut-être d'encourager la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces au chapitre de la politique des transports. La loi complémentaire de la nouvelle LTN, la *Loi sur les transports routiers*, de même que l'entente conclue entre le fédéral et les provinces au sujet de l'établissement d'un Code canadien de sécurité, ont été des étapes préliminaires importantes dans l'élaboration d'une authentique politique nationale des transports. Les provinces, regroupées au sein de l'Association des transports du Canada, s'efforcent constamment d'en arriver à l'uniformité des normes et des règlements sur le réseau routier.

Les principes politiques de l'ancienne LNT ont été conservés dans la nouvelle version : concurrence, dédommagement des transporteurs au titre des services fournis dans l'intérêt public et contributions équitables au titre des services fournis à même les fonds publics. Tous ces principes sont demeurés, de même que l'intention de fournir des services économiques, efficaces et bien adaptés. Ils sont néanmoins renforcés ou modifiés par plusieurs nouveaux objectifs stratégiques. C'est ainsi que la notion de concurrence est élargie pour exiger la concurrence au sein des modes et entre les modes; elle sert même de principale force de médiation dans l'ensemble du secteur des transports. La sécurité des transports est expressément mentionnée, tout comme le rôle des transports dans le développement régional, tandis que sont reconnus les besoins des personnes ayant une déficience.

Les parties de la Loi qui visent chaque mode en particulier reflètent pour la majeure partie ces grands principes généraux. La déréglementation *de facto* de l'industrie du transport aérien qui avait été réalisée par les mesures du gouvernement visant à renverser les décisions de la CCT a été enchâssée dans la Loi.

Comme prévu, bon nombre des changements prévus étaient une sorte de réponse aux grandes mesures de déréglementation prises aux États-Unis depuis quelques années. Le principal impact de la déréglementation des États-Unis sur le Canada s'est fait sentir sur le trafic transfrontalier et international; les transporteurs canadiens de marchandises subissaient un désavantage significatif car ils n'avaient pas le loisir de participer ou de solliciter des contrats confidentiels.

La concurrence a été élargie. Les restrictions en matière de tarification ont été pour la plupart éliminées; et l'on a attaché plus d'importance à la fois à la concurrence intra et intermodale. Les taux communs fixés par entente entre les transporteurs au sein d'un même mode n'étaient plus autorisés; seuls les contrats confidentiels entre un transporteur et un expéditeur étaient permis. On a donc introduit une procédure en vertu de laquelle d'autres compagnies ferroviaires pouvaient avoir accès aux clients desservis par une seule voie ferrée.

Les critères d'entrée s'appliquant aux nouvelles entreprises de transport ont radicalement changé. Au lieu de l'ancienne preuve de « commodité et nécessité publiques », on appliquera le critère « être prêt, apte et disposé à ».

Les anciens règlements régissant les fusions et les acquisitions qui exigeaient une évaluation et une éventuelle audience par un comité de la CCT ont été abrogés pour les petites et les moyennes entreprises; le gouvernement conserve certains pouvoirs discrétionnaires au sujet des fusions plus importantes. Investissement Canada, qui a succédé à l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE), s'occupe d'analyser les achats d'entreprises de transport par des sociétés étrangères et utilise le même critère de jugement que pour toute autre prise de contrôle par des intérêts étrangers.

La Loi de 1987 sur les transports routiers

L'absence d'adoption et de mise en oeuvre de la partie III de l'ancienne LNT (qui aurait fait passer sous le contrôle de la CCT la réglementation des transports routiers extraprovinciaux, à la fois par camion et par autocar) est l'une des graves lacunes de la mise en oeuvre de la Loi de 1967. Cela veut dire que le processus politique et le processus réglementaire ont été plutôt mal conçus, surtout en ce qui concerne le transport des marchandises. Cela a également contribué à l'incapacité de la CCT à véritablement officier comme organe de réglementation des transports vraiment intégré.

Cette difficulté a été surmontée dans une certaine mesure. Une entente fédérale-provinciale a été signée en 1985 et la *Loi sur les transports routiers* (LTR) est entrée en vigueur en janvier 1988, en même temps que la nouvelle LTN. De fait, cela devrait se traduire par le traitement plus uniforme à travers le pays des entreprises d'autocars et de camionnage extraprovinciales.

L'octroi de permis et l'entrée devaient être déterminés par le critère « être prêt, apte et disposé à » adopté pour les autres modes en vertu de la LTN. Alors que les provinces ont accepté d'opérer ce changement, pour certaines d'entre elles, cela a semblé un changement trop radical à apporter du jour au lendemain. C'est pourquoi une étape intermédiaire a été adoptée, la soi-disant clause de « l'inversion de la charge de la preuve », appliquée au critère de l'intérêt public. Cela signifie que le demandeur d'un nouveau permis de camionnage n'avait plus à apporter la preuve que l'intérêt public serait servi par le projet de nouveau service; ceux qui entendaient s'opposer à la demande (généralement d'autres camionneurs) devaient justifier leur avis d'opposition. Les pressions visant à adopter cette procédure intérimaire plutôt que de passer à l'entière déréglementation ont été exercées par les entreprises de camionnage solidement établies; ce qui semble prouver que l'ancienne structure de réglementation était devenue une sorte de béquille assez confortable pour ceux qui ne tenaient pas tant que cela à voir l'instauration d'une concurrence intégrale dans l'industrie. Les provinces ont également accepté d'éliminer les restrictions s'appliquant aux produits et aux routes qui se rattachaient aux permis de certains itinéraires pour camions. Cette mesure provisoire a pris fin le 1^{er} janvier 1993 et la Loi est entrée entièrement en vigueur.

Le gouvernement fédéral et les provinces ont également collaboré à l'établissement d'un Code canadien de sécurité pour les entreprises de camionnage. Devant l'assouplissement des restrictions à l'entrée et l'augmentation des pressions qui en est résultée sur la concurrence des prix, de sérieuses préoccupations ont été soulevées par différents intervenants qui craignaient que la sécurité ne soit compromise par les efforts visant à réduire les coûts. Ce code uniforme a été lentement adopté afin de maintenir au moins quelques normes minimums communes de sécurité. Il n'a toutefois pas réglé la question plus importante suscitée par la nouvelle clause 3.1.(a) de la LTN, la façon d'élaborer de nouvelles normes nationales uniformes de sécurité pour tous les moyens de transport, et également la façon d'identifier la « norme pratique la plus rigoureuse ».

La Loi de 1996 sur les transports au Canada

Aucun changement d'importance n'a été apporté à la déclaration de la version de 1996 de la Loi. L'organe de réglementation a été restructuré et rebaptisé; le critère « être prêt, apte et disposé à » a été élargi aux demandeurs de permis de services aériens intérieurs partout au Canada, avec l'impératif complémentaire de devoir démontrer les exigences financières prescrites.

Les changements les plus radicaux concernent la partie III de la Loi, qui s'applique aux compagnies ferroviaires; on a adopté une procédure plus rapide et plus facile visant l'abandon des lignes déficitaires. Les compagnies ferroviaires doivent offrir les lignes dont elles veulent se débarrasser à d'autres exploitants éventuels de lignes d'intérêt local; à défaut de quoi, elles doivent les offrir aux divers paliers de gouvernement. Si une ligne ne trouve pas preneur, elle peut être abandonnée. La Loi prévoit également le traitement éventuel du transport du grain comme celui de n'importe quel autre produit, sous réserve que d'autres études soient menées à ce sujet. Cela ne s'est pas matérialisé, et une modification apportée à la Loi l'an dernier a maintenu le plafond imposé aux recettes des compagnies ferroviaires découlant du grain.

Les derniers pouvoirs qui figuraient dans la Loi de 1987 pour la réglementation des transporteurs routiers ont été supprimés, sous réserve d'une délégation fructueuse de ces pouvoirs aux provinces en vertu de la LTR. Les règlements résiduels sur le transport par eau (pour le réapprovisionnement du Nord) ont été abandonnés; quant aux fusions et aux acquisitions d'entreprises de transport, elles relèvent désormais du Bureau de la concurrence plutôt que de l'Office.

Les quatre pages suivantes contiennent la déclaration de la Politique nationale des transports que l'on trouve dans chacune des trois lois sur les transports datant de 1967, 1987 et 1996. Cette déclaration est énoncée article par article de manière à pouvoir comparer les différents articles entre eux.

Les notes qui suivent à la page 15 renvoient au moyen de lettres (A, B, C...) aux clauses de l'article 5 de la LTC de 1996.

**LA DISPOSITION DE DÉCLARATION D’OBJET
POLITIQUE NATIONALE DES TRANSPORTS
1967 – 1987 – 1996**

LNT 1967

3. Il est par les présentes déclaré qu’un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économique du Canada, et que la façon la plus sûre de parvenir à ces objectifs est vraisemblablement de rendre tous les moyens de transport capables de soutenir la concurrence dans des conditions qui assureront, compte tenu de la politique nationale et des exigences juridiques et constitutionnelles,

LTN 1987

3. (1) Il est déclaré que, d’une part, la mise en place d’un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces, utilisant au mieux et aux moindres frais globaux tous les modes de transport existants, est essentielle à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs en matière de transports comme à la prospérité et à la croissance économique du Canada et de ses régions, d’autre part, ces objectifs ont le plus de chances de se réaliser en situation de concurrence, dans et parmi les divers modes de transport, entre tous les transporteurs, à condition que, compte dûment tenu de la politique nationale et du contexte juridique et constitutionnel :

a) le réseau national des transports soit conforme aux normes de sécurité les plus élevées possible dans la pratique;

LTC 1996

5. Déclaration. – Il est déclaré que, d’une part, la mise en place d’un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces, accessibles aux personnes ayant une déficience, utilisant au mieux et aux moindres frais globaux tous les modes de transport existants, est essentielle à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs – y compris des personnes ayant une déficience – en matière de transports comme à la prospérité et à la croissance économique du Canada et de ses régions, et, d’autre part, 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, à condition que, compte dûment tenu de la politique nationale, des avantages liés à l’harmonisation de la réglementation fédérale et provinciale et du contexte juridique et constitutionnel :

A

a) le réseau national des transports soit conforme aux normes de sécurité les plus élevées possible dans la pratique;

B

LNT 1967

LTN 1987

LTC 1996

- b)* la concurrence et les forces du marché soient, chaque fois que possible, les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces;
- c)* la réglementation économique des transporteurs et des modes de transport se limite aux services et aux régions à propos desquels elle s'impose dans l'intérêt des expéditeurs et des voyageurs, sans pour autant restreindre abusivement la libre concurrence entre transporteurs ou modes de transport;
- d)* les transports soient reconnus comme un facteur primordial du développement économique régional et la viabilité commerciale des lignes de transport doit être mis en balance avec les objectifs du développement économique régional de sorte que les atouts économiques potentiels de chaque région puissent être exploités pleinement;
- a)* que chaque moyen de transport supporte, autant que possible, une juste part du prix de revient réel des ressources, des facilités et des services fournis à ce moyen de transport grâce aux deniers publics;
- b)* que chaque moyen de transport soit, autant que possible, indemnisé pour les ressources, les facilités et les services qu'il est tenu de fournir à titre de service public commandé; et
- e)* chaque transporteur ou mode de transport supporte, dans la mesure du possible, une juste part du coût réel des ressources, installations et services mis à sa disposition sur les fonds publics;
- f)* chaque transporteur ou mode de transport soit, dans la mesure du possible, indemnisé, de façon juste et raisonnable, du coût des ressources, installations et services qu'il est tenu de mettre à la disposition du public;
- b)* la concurrence et les forces du marché soient, chaque fois que la chose est possible, les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces; **C**
- c)* la réglementation économique des transporteurs et des modes de transport se limite aux services et aux régions à propos desquels elle s'impose dans l'intérêt des expéditeurs et des voyageurs, sans pour autant restreindre abusivement la libre concurrence entre transporteurs et entre modes de transport; **D**
- d)* les transports soient reconnus comme un facteur primordial du développement économique régional et que soit maintenu un équilibre entre les objectifs de rentabilité des liaisons de transport et ceux de développement économique régional en vue de la réalisation du potentiel économique de chaque région; **E**
- e)* chaque transporteur ou mode de transport supporte, dans la mesure du possible, une juste part du coût réel des ressources, installations et services mis à sa disposition sur les fonds publics; **F**
- f)* chaque transporteur ou mode de transport soit, dans la mesure du possible, indemnisé, de façon juste et raisonnable, du coût des ressources, installations et services qu'il est tenu de mettre à la disposition du public; **G**

LNT 1967

c) que chaque moyen de transport achemine, autant que possible, le trafic à destination ou en provenance de tout point au Canada à des prix et à des conditions qui ne constituent pas

(i) un désavantage déloyal à l'égard de ce trafic plus marqué que celui qui est inhérent à l'endroit desservi ou au volume de ce trafic, à l'ampleur de l'opération qui y est reliée ou au type du trafic ou du service en cause, ou

(ii) un obstacle excessif à l'échange des denrées entre des points au Canada, ou

(iii) un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires et du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens;

LTN 1987

g) les liaisons assurées en provenance ou à destination d'un point du Canada par chaque transporteur ou mode de transport s'effectuent, dans la mesure du possible, à des prix et selon des modalités qui ne constituent pas :

(i) un désavantage injuste pour les autres liaisons de ce genre, mis à part le désavantage inhérent aux lieux desservis, à l'importance du trafic, à l'ampleur des activités connexes ou à la nature du trafic ou du service en cause,

(ii) un obstacle abusif à la circulation des personnes, y compris les personnes handicapées,

(iii) un obstacle abusif à l'échange des marchandises à l'intérieur du Canada,

(iv) un empêchement excessif au développement des secteurs primaire ou secondaire, aux exportations du Canada ou de ses régions, ou au mouvement des marchandises par les ports canadiens.

LTC 1996

g) les liaisons assurées en provenance ou à destination d'un point du Canada par chaque transporteur ou mode de transport s'effectuent, dans la mesure du possible, à des prix et selon des modalités qui ne constituent pas : **H**

(i) un désavantage injuste pour les autres liaisons de ce genre, mis à part le désavantage inhérent aux lieux desservis, à l'importance du trafic, à l'ampleur des activités connexes ou à la nature du trafic ou du service en cause, **I**

(ii) un obstacle abusif à la circulation des personnes, y compris les personnes ayant une déficience, **J**

(iii) un obstacle abusif à l'échange des marchandises à l'intérieur du Canada, **K**

(iv) un empêchement excessif au développement des secteurs primaire ou secondaire, aux exportations du Canada ou de ses régions, ou au mouvement des marchandises par les ports canadiens; **L**

h) les modes de transport demeurent rentables. **M**

LNT 1967

et la présente loi est édictée en conformité et pour la réalisation de ces objectifs dans toute la mesure où ils sont du domaine des questions relevant de la compétence du Parlement en matière de transport.

LTN 1987

Il est en outre déclaré que la présente loi vise à la réalisation de ceux de ces objectifs qui portent sur les questions relevant de la compétence législative du Parlement en matière de transports.

(2) Le ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil et aux conditions précisées par celui-ci, conclure des accords de mise en oeuvre de la politique nationale des transports énoncée au paragraphe (1) ou des accords sur les matières de transport que le ministre estime indiquées.

LTC 1996

Il est en outre déclaré que la présente loi vise à la réalisation de ceux de ces objectifs qui portent sur les questions relevant de la compétence législative du Parlement en matière de transports. **N**

O

Loi de 1996 sur les transports au Canada

Article 5. Déclaration

Notes et commentaires

[Les lettres majuscules renvoient à chaque clause.]

A. 1. Cette formule introductive, dans la première version de 1967, présentait la concurrence intermodale comme le principal changement stratégique par rapport à l'ancienne situation d'une réglementation complète des prix. En 1987, la concurrence a été élargie pour s'appliquer dans les divers modes de transport, éliminant du même coup les tarifs modaux. Cela est demeuré inchangé dans la version actuelle (1996).

2. « Sûr » a été ajouté dans la Loi de 1987 car on craignait que la déréglementation et la concurrence n'incitent les transporteurs à prendre des risques inutiles pour comprimer leurs dépenses. La sécurité est devenue une préoccupation majeure de Transports Canada, principalement dans les domaines du transport ferroviaire et du transport aérien, moyennant le passage à l'autoréglementation de l'industrie. Quelle que soit la mesure utilisée, le transport routier est incontestablement la principale source des accidents des transports et des tués qui en résultent, mais il relève avant tout des responsabilités des provinces. En outre, les transports de loisir (terrestre, maritime et aérien) semblent être un problème croissant.

3. rentable, efficace et bien adapté... utilisant au mieux et aux moindres frais globaux. Ces mots figurent dans la déclaration depuis le commencement. Il est difficile d'affirmer sans qualificatifs que la rentabilité et l'efficacité des services de transport sont essentiels pour répondre aux besoins des usagers en matière de transport. Les expéditeurs de marchandises doivent respecter leurs exigences et leurs normes de production et de distribution aux moindres frais pour eux, ce qui ne veut pas forcément dire les coûts de transport les plus bas.

Pour ce qui est du transport des passagers, le choix privilégié est l'automobile; c'est le mode le plus coûteux et le plus inefficace (la voiture particulière est utilisée environ 5 % du temps où elle est disponible). Les services réguliers par avion, par autocar et par train ont la préférence de beaucoup, même si les services réguliers sont généralement moins efficaces que les services affrétés.

4. réseau de services rentables et efficaces. Il s'agit là d'une nouvelle description qui a été ajoutée à cette version. Elle ne s'applique pas aux transporteurs commerciaux; ceux-ci font en effet faillite s'ils ne sont pas rentables. Elle présuppose le recouvrement intégral des coûts sous réserve qu'ils s'appliquent à toutes les infrastructures et aux services voyageurs actuellement subventionnés.

Une « variété de réseaux régionaux reliés entre eux » serait sans doute plus appropriée qu'un seul réseau.

5. personnes ayant une déficience. Cette expression a été ajoutée à la version de 1987 [voir alinéa g)(ii)] afin de légitimer les efforts déployés par l'Office national des transports pour établir des règlements stipulant que les transporteurs doivent fournir des installations pour venir en aide aux personnes handicapées (que l'on appelle aujourd'hui les personnes ayant une déficience). Toute définition est difficile; alors qu'il est facile pour certains moyens de transport de transporter les personnes atteintes de certains types de handicaps, une déclaration ouverte impliquant que tous les moyens de transport pourront accueillir tous les types de handicaps est impossible.

En outre, il est difficile de savoir si le coût des modifications et des matériels supplémentaires qu'un transporteur doit offrir est visé par l'alinéa f) *q.v.*

6. compte dûment tenu de la politique nationale. Sans doute est-il souhaitable de préciser les politiques nationales qui touchent directement les transports, comme le transport durable.

7. compte dûment tenu... des avantages liés à l'harmonisation de la réglementation fédérale et provinciale. La version de 1987 contenait une déclaration plus forte au paragraphe 3(2). Cette déclaration a été insérée à l'époque pour donner plus de pouvoirs au Ministre dans la négociation de l'adoption de la *Loi sur les transports routiers* auprès des provinces. La déclaration actuelle est trop faible pour être d'une grande utilité, surtout si ce que l'on vise, c'est une politique des transports vraiment nationale.

B. 1. Cette disposition a été adoptée dans la version de 1987 et est inchangée.

2. Il y a manifestement des différences dans les niveaux de sécurité (ou de risque) « acceptables et pratiques » entre les modes de transport du Canada; entre les services voyageurs et marchandises; entre les exploitants commerciaux et privés; entre les risques acceptables pour les clients, le grand public et les employés; entre les services à destination du Nord, des localités éloignées et du Sud; et entre les différentes saisons de l'année.

3. « Pratique » en soi peut supposer une faisabilité technique/opérationnelle ou une faisabilité économique, ou les deux.

C. 1. Cette disposition a été adoptée dans la version de 1987 et est inchangée.

2. Les lois du marché sont les principaux agents de l'efficacité des services; la concurrence doit contribuer à maintenir les coûts des transporteurs à des niveaux raisonnables. Les infrastructures, moyennant des redevances d'utilisation appropriées, peuvent donner lieu à des services efficaces; à l'instar de tout service public, les coûts des infrastructures devront être surveillés de manière autonome.

D. 1. Cette disposition a été introduite dans la version de 1987 et est inchangée. Elle visait sans doute les services aériens à destination du Nord.

2. Il est difficile de savoir à quoi tient l'importance d'une identification distincte des « transporteurs » et des « modes de transport ». Peut-être cela a-t-il pour but de viser les infrastructures de même que les transporteurs ou de signifier que certains transporteurs au sein d'un même mode peuvent être réglementés et d'autres pas.

Quoi qu'il en soit, les modes ne se font pas concurrence, contrairement aux transporteurs.

E. 1. Cette disposition a été introduite dans la version de 1987 et est inchangée. En 1987, compte tenu de l'importante déréglementation, en particulier des chemins de fer, certaines provinces ont exercé de fortes pressions pour maintenir une certaine mesure de contrôle pour assurer que les compagnies ferroviaires continuent de répondre aux besoins locaux perçus. C'était aussi un reliquat de la tentative au début des années 1970 de s'écarter de la concurrence comme principal principe directeur.

2. La disposition est sans efficacité et elle ne sert d'autres fins que des fins cosmétiques.

F. Il s'agit là, et c'est le cas depuis sa première apparition dans la Loi de 1967, d'une déclaration ambiguë et qui l'est délibérément. Il est difficile de savoir si la « part raisonnable » des transporteurs est censée s'additionner pour donner le coût effectif total, ou s'il ne s'agit que d'une « part raisonnable » du total. Dans l'un ou l'autre cas, la disposition a été superbement ignorée. La différence de traitement dans et entre les modes persistera sans doute.

G. Cette disposition existe depuis 1967. Depuis cette époque, la plupart des subventions d'importance ont été éliminées et, dans certains cas, on a constaté (comme le recommandait à l'origine la Commission

MacPherson) un changement des programmes d'aide gouvernementaux aux bénéficiaires plutôt que leur exécution par le biais des subventions au transport.

H. Ce sont les transporteurs qui assurent le transport; le mot « mode » est inutile.

I. Cette disposition, qui existe depuis 1967, visait à l'origine les chemins de fer. Depuis 1987, la grande majorité des marchandises ferroviaires sont transportées en vertu de contrats confidentiels, et la disposition est difficile à appliquer. Elle a encore sans doute une certaine utilité et application dans le domaine du transport aérien.

J. voir **A. 5** ci-dessus. La Commission royale sur le transport des passagers a traité abondamment de cette question, sans toutefois s'intéresser à la question de déterminer la façon de défrayer les coûts supplémentaires pour les transporteurs.

K. et L. Les deux dispositions se trouvaient dans la version d'origine de 1967 et ont été reprises sans changement. Équivoques en 1967, elles ne semblent plus avoir aucune utilité de nos jours.

M. Cette disposition a été introduite dans la Loi de 1996. En faisant allusion à la rentabilité économique des modes plutôt que des transporteurs, elle semble insinuer qu'aucun mode (ou ses infrastructures) ne doit être subventionné. Même s'il s'agit sans doute là d'un objectif souhaitable, les traversiers, les services ferroviaires voyageurs et les transports urbains ont peu de chances de l'atteindre dans un avenir prévisible.

N. Cette disposition standard, pratiquement inchangée dans les trois lois, confirme que l'article 5 est une déclaration de la politique fédérale plutôt que nationale des transports.

O. Cette disposition, uniquement dans la version de 1987, est mentionnée à la rubrique **A. 7** ci-dessus. Il se pourrait fort bien qu'elle soit reprise dans la prochaine version moyennant le changement suivant : « Le Ministre peut... » deviendra « Le Ministre doit... ».

Une politique nationale des transports pour l'avenir

Quelques réflexions :

1. La première question est de savoir s'il existe un désir authentique d'établir une vraie politique nationale des transports conçue et approuvée par les gouvernements fédéral et provinciaux. Il y a un précédent à cela; il y a quelques années, le ministre fédéral des Sciences et de la Technologie et les ministres compétents de toutes les provinces et des territoires ont signé une déclaration conjointe de la politique nationale en matière de sciences et de technologie. [Malheureusement, les demandes adressées au ministère fédéral qui lui a succédé sont restées sans réponse.]

L'accueil raisonnable réservé à la LTR, même si le processus a été lent, incite à croire qu'il devrait être possible d'établir une politique commune.

2. Si l'on parvient à une politique nationale, celle-ci pourra alors être incorporée par renvoi dans les lois fédérales et provinciales ultérieures comme disposition de déclaration d'objet.

3. On peut s'attendre à ce qu'une loi fédérale sur les transports au Canada nouvelle ou modifiée soit adoptée d'ici un an ou deux, pour tenir compte des recommandations du Comité d'examen. Celle-ci précédera de beaucoup toute nouvelle initiative nationale. Une déclaration remaniée devra comporter une directive à l'intention du Ministre pour qu'il prenne activement une telle initiative.

4. Comme l'a révélé l'analyse article par article, dans les différentes lois qui se sont succédées, un certain nombre d'éléments se sont accumulés dans la déclaration qui touchent plus la forme que le fond. On pourrait fort bien les éliminer dans une version ultérieure.

5. Il faut de toute urgence adopter des modes de recouvrement des coûts plus uniformes et équitables (auprès des usagers et des bénéficiaires) au titre des infrastructures et des installations fournies par les gouvernements (fédéral, provinciaux et municipaux), surtout dans le cas des autoroutes et des routes. Le règlement de cette question pourrait bien paver la voie à une politique nationale des transports.

6. Le financement ininterrompu du traversier qui dessert Terre-Neuve peut se justifier en vertu de la politique en vigueur car il s'agit d'une obligation constitutionnelle. Mais l'argent versé à VIA ne peut être justifié en vertu de la politique. Les intentions du gouvernement de s'investir dans les transports urbains soulèveront de nouvelles questions. Il se peut qu'une réforme politique soit nécessaire.

7. Les politiques propres à un seul moyen de transport sont abondantes à Transports Canada. Quelques-unes sont exprimées dans des textes législatifs, mais beaucoup ne le sont pas. Il faut qu'elles cadrent avec la déclaration de la LTC, mais il est difficile de savoir si ce critère est jamais appliqué.

8. D'aucuns ont insinué qu'un énoncé des objectifs à long terme était nécessaire en prévision d'une déclaration. Une politique indique les « modalités »; une vision indique les « raisons ». À nouveau, il se peut que cette démarche favorise l'adoption d'une politique commune avec les provinces.