

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.

L'énoncé de la Politique nationale des transports : évaluation et suggestions de changement

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

Rapport préparé par
Trevor Heaver

Mars 2001

L'énoncé de la Politique nationale des transports : évaluation et suggestions de changement

Document préparé par Trevor D. Heaver
pour le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*

21 mars 2001

Résumé

Ce document contient six parties. La deuxième partie établit le bien-fondé d'un énoncé de politique et précise les éléments essentiels que réclame un tel énoncé. La politique doit préciser les objectifs généraux du secteur des transports et décrire les principes que doit suivre le gouvernement pour atteindre ces objectifs.

La partie 3 précise dans un contexte historique les principales forces qui ont façonné la Politique nationale des transports (PNT), et qui sont :

- l'acceptation accrue du rôle de la concurrence comme source d'économies;
- l'acceptation du besoin de politiques gouvernementales neutres pour les transporteurs sur les marchés concurrentiels;
- le malaise résiduel suscité par la « politique nationale », par exemple au chapitre du développement régional;
- l'intérêt des expéditeurs à vouloir se protéger contre les abus possibles de l'emprise sur le marché des fournisseurs de services de transport (ce qui cible en particulier les compagnies de chemin de fer mais qui s'applique en général).

La partie 4 examine successivement la PNT dans les lois de 1967, 1987 et 1996. Elle analyse sur le plan général la Loi de 1967, qui établit la structure logique de la première PNT. Cette structure revêt une importance fondamentale. C'est en effet le cadre qui permet d'analyser l'à-propos des multiples modifications ultérieures. La PNT de 1967 comporte cinq éléments, qui sont :

- les objectifs du secteur des transports;
- la raison d'être de ces objectifs;
- les moyens de les atteindre;
- les conditions nécessaires pour que les moyens portent fruit;
- les facteurs limitatifs.

Le cadre est utilisé dans l'analyse de chaque déclaration de la PNT sous forme de trois tableaux. Le tableau 1 illustre tous les éléments de la PNT de 1967 dans ce cadre. Le texte qui suit explique une partie de l'analyse du projet de loi C-231 qui l'a précédé afin de rendre compte du contenu réel de la *Loi*.

Le tableau 2 précise les éléments de la PNT qui ont été modifiés et ceux qui sont restés inchangés. Le tableau propose quelques brèves remarques sur les changements opérés. Une analyse plus longue traitant de la réglementation lui fait suite. Le passage à la concurrence intramodale est clairement effectué et il est logique. La plupart des autres changements ne font qu'ajouter à la confusion ou ils sont à la mauvaise

place ou n'ont tout bonnement pas de raison d'être. Il semble que certains changements aient été opérés en partant de l'hypothèse qu'on guérit le mal par le mal!

Le tableau 3 utilise le même cadre que les tableaux précédents, mais il ne traite que des éléments qui ont été modifiés.

La conclusion tirée de la partie 4 est que la PNT a besoin d'une révision radicale s'articulant autour du cadre de la version de 1967. Elle suggère ce qui suit pour chacun des éléments :

- simplifier l'énoncé des objectifs d'un « système économique et adéquat »;
 - simplifier les raisons. Est-il possible de revenir au libellé de la Loi de 1967? Si une allusion aux personnes ayant une déficience est toujours nécessaire, il ne faut en avoir qu'une. Et je pense que cette allusion figurerait bien mieux ailleurs;
 - l'énoncé simple existant des moyens convient à merveille;
 - il reste beaucoup à faire dans les circonstances. Il faut traiter à nouveau dans une seule sous-partie de tous les attributs non économiques des transports que l'on peut exiger de l'industrie, par exemple en ce qui concerne les normes de sécurité et d'environnement. Il faut remanier les conditions réglementaires des alinéas *b)*, *c)* et *g)*. J'avance une suggestion ci-après **sans** m'interroger sur l'à-propos qu'il y a à insérer les clauses telles qu'elles figurent dans l'alinéa *g)*.
- a) La réglementation économique des transporteurs et des moyens de transport n'intervient que lorsque la concurrence est insuffisante. (Ce qui présume le maintien de la politique en vigueur qui ne limite pas spécifiquement les pratiques prédatrices dans la législation sur les transports.)
 - b) La réglementation économique et autre ne doit pas être de nature à restreindre la capacité d'un transporteur ou d'un moyen de transport quelconque à faire librement concurrence à un autre transporteur ou moyen de transport.
 - c) Chaque transporteur et moyen de transport achemine, autant que possible, le trafic...
 - Les alinéas *d)* et *h)* et l'allusion à des politiques harmonisées dans l'actuelle PNT doivent être abrogés.
 - Il est inutile de modifier le texte des alinéas *e)* et *f)* actuels, les seules parties de la PNT qui sont indemnes depuis qu'elles ont été énoncées par la Commission MacPherson!

Dans la dernière partie de ce document, j'insinue qu'une politique nationale des transports rajeunie contribuera de manière plus efficace à la conduite et à la surveillance des transports au Canada. Celle-ci doit être comparée à certains textes législatifs, comme la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes*. Les principes de la PNT doivent également avoir une certaine pertinence dans les affaires de réglementation. La protection et le respect de ces principes font partie intégrante de l'intérêt public. Alors que les parties proprement dites cherchent normalement à protéger leurs propres intérêts, le Comité doit se demander si les mémoires d'*amicus curiae* ont leur place dans les procédures de l'Office des transports du Canada.

Enfin, compte tenu de la longueur de ce document, j'espère que le lecteur saura apprécier la raison d'être de la conclusion!

1. Introduction

Le présent document est une réponse à une demande du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* d'analyser l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* et la Politique nationale des transports (PNT), et de fournir des conseils sur son éventuelle modification ou son remplacement. Dans ce document, nous analyserons l'évolution historique de l'article, ses objectifs et sa pertinence continue, en plus de proposer des conseils sur son éventuelle amélioration.

Il va sans dire que j'exprime dans ce document des points de vue tout à fait personnels. Ceux-ci sont ancrés dans l'expérience que j'ai de la recherche et de l'enseignement dans le domaine des transports et de la logistique depuis plus de 40 ans et des diverses expériences que j'ai acquises en tant qu'expert-conseil auprès d'expéditeurs et de compagnies de chemin de fer sur les questions de politique et de tarification.

J'ai structuré mes remarques en cinq parties. La partie suivante de ce rapport traite de l'objectif de l'énoncé de politique. Cela revêt de l'importance à la fois pour la forme et le fond de la politique. Cela ouvre la voie à l'examen dans la partie 3 des principales forces qui ont façonné la déclaration de politique dans le temps et qui sont toujours valables aujourd'hui. Il m'a semblé ensuite opportun d'analyser dans la partie 4 la façon dont l'évolution de la conjoncture économique et politique a influé sur l'évolution de la PNT. Le fond des déclarations des lois de 1967, 1987 et 1996 est analysé et comparé. La cinquième partie propose des conseils sur les façons de l'améliorer. Enfin, le rapport se termine sur quelques commentaires au sujet du lien qu'il y a entre la politique et d'autres textes législatifs sur les transports.

2. L'objectif d'un énoncé de Politique nationale des transports

Aucune politique nationale n'est gravée dans la pierre. Le Canada a-t-il vraiment besoin d'un énoncé de Politique nationale des transports?

Un énoncé sectoriel de Politique nationale est nécessaire lorsqu'un secteur est suffisamment différent des autres secteurs de l'économie pour qu'un énoncé de politique générale ne convienne pas. (Cette observation part de l'hypothèse qu'il existe un énoncé général et intelligible. Si tel n'est pas le cas, le secteur des transports se voit alors offrir la possibilité de montrer l'exemple!) Peut-on donc affirmer que le secteur des transports est suffisamment différent des autres branches d'activités? À cette question, je répondrai « oui », ce qui vaut sans doute mieux, sinon beaucoup d'entre nous se retrouveraient au chômage!

Cette conclusion est étayée par le fort niveau de participation de l'État à ce secteur de l'économie. Pour commencer, le gouvernement fédéral participe directement et fortement aux investissements dans le secteur des transports, par exemple dans les ports et les aéroports éloignés, les terres sur lesquelles sont situés les principaux ports et aéroports et dans la navigation maritime, et indirectement par exemple dans la Voie maritime du Saint-Laurent. Ces investissements dépassent le rôle assumé par le gouvernement dans d'autres secteurs d'activités. Deuxièmement, la conjoncture des marchés de transport diffère de celle d'autres marchés en raison des plus grands foyers réels ou potentiels de pouvoir monopolistique, surtout dans les compagnies de chemin de fer, par rapport à d'autres secteurs. Troisièmement, les régimes internationaux qui régissent les transports obligent les pouvoirs publics à assumer un niveau de participation différent et plus important que dans l'industrie en général. C'est pour toutes ces raisons que la présence du gouvernement est importante et différente. Le gouvernement et ceux qui sont touchés par ses décisions doivent connaître les objectifs et les méthodes du gouvernement.

L'objectif d'un énoncé de politique sur les transports est d'énoncer les objectifs généraux du secteur des transports et les principes que le gouvernement doit suivre pour les atteindre. Les principes sont les lignes

directrices générales qui régissent les programmes gouvernementaux touchant le secteur des transports. L'énoncé de politique doit transcender les sujets individuels pour traiter des principes qui auront de l'importance pendant longtemps.

Un énoncé de politique doit être général, mais néanmoins donner un sens de l'orientation sans équivoque. Il doit être perçu comme pouvant s'appliquer à tout l'éventail des situations particulières auxquelles il est susceptible de s'appliquer. Et, pourtant, il doit être court. Il n'est donc pas étonnant que l'élaboration d'un énoncé de politique soit difficile et que l'on ait tendance à s'attarder pendant longtemps sur chaque sujet. Malheureusement, comme les avocats le savent très bien (ou en tout cas devraient le savoir), un plus grand nombre de mots risque de créer encore plus de confusion dans les esprits. Un examen de l'évolution de la PNT révélera que c'est effectivement le cas.

3. Principales forces inhérentes à la Politique nationale des transports

Inévitablement, une politique est le fruit des perceptions qui existent à une époque. Mais, heureusement, grâce aux enquêtes et à la procédure d'élaboration des textes législatifs, les législateurs acquièrent collectivement la sagesse qu'il faut pour séparer les positions éphémères de celles qui ont une valeur plus durable. Malheureusement, cet examen de l'évolution de l'actuelle PNT nous incite à croire que nos législateurs sont loin d'avoir acquis ce genre de sagesse. Il faut une logique plus évidente dans la PNT pour atténuer le risque de perdre de vue les arbres au milieu de la forêt.

L'examen des grands jalons du débat politique révèle quatre grandes forces motrices :

- l'acceptation accrue du rôle de la concurrence comme source d'économies;
- l'acceptation du besoin de politiques publiques neutres pour les transporteurs sur les marchés concurrentiels;
- le malaise résiduel suscité par une « politique nationale », par exemple au chapitre du développement régional;
- l'intérêt des expéditeurs à vouloir se protéger contre les abus éventuels de l'emprise sur le marché des pourvoyeurs de services de transport (ce qui cible les compagnies de chemin de fer, mais ce qui s'applique également en général).

3.1 La Commission MacPherson, la concurrence et la *Loi nationale de 1966-1967 sur les transports*

Une plus grande dépendance à l'égard de la concurrence et un rôle atténué des « politiques de la nation ». Les fondations de la politique actuelle sur les transports ont été coulées il y a 40 ans par la Commission MacPherson, sous l'influence perspicace et convaincante de Fred Anderson. Contrairement aux commissions précédentes, celle-ci a jugé que le problème des taux ferroviaires qu'on avait jeté devant sa porte faisait partie intégrante de la situation générale des transports, qui devenait de plus en plus manifeste. Elle a compris que la croissance de la concurrence résultant de la naissance de nouveaux services de transport par eau, par route et par avion n'était pas encore reconnue dans les politiques gouvernementales. Cela a abouti à des politiques gouvernementales des transports parfaitement inefficaces. La Commission a donc préconisé des solutions conformes à une plus grande dépendance à l'égard de la concurrence comme politique nationale des transports. Le résultat escompté était une amélioration de l'efficacité du réseau de transport et une rentabilité attendue, mais nullement garantie, des services de chemin de fer.

La recommandation d'une plus grande dépendance à l'égard de la concurrence s'accompagnait d'implications au sujet d'autres politiques gouvernementales. On ne pouvait pas s'attendre à ce que les entreprises de transport fournissent des services non rémunérés dans l'intérêt public sans être dédommées d'une façon quelconque, tandis que tous les programmes gouvernementaux touchant les transports devaient être neutres pour les transporteurs. La rationalisation de l'éventail des politiques

gouvernementales a fait l'objet d'un débat moins animé à l'époque que les mécanismes de mise en place d'une dépendance accrue à l'égard de la concurrence.

La perception de la concurrence comme étant intermodale s'explique par deux facteurs. Le premier est le point de vue de la Commission (et celui d'autres parties, notamment des expéditeurs) selon laquelle les compagnies de chemin de fer n'étaient pas prêtes à une concurrence intramodale. Le deuxième est que le gouvernement ignorait le point de vue de la Commission selon lequel les moyens de transport disposant de mesures d'entrée et de sortie faciles, en particulier les entreprises de camionnage, pouvaient s'ouvrir à l'éventail complet de la concurrence intercompagnies. C'était un appel bien en avance sur son temps en Amérique du Nord. Ainsi, le fait d'ouvrir les marchés des transports aux forces de la concurrence intermodale était la principale innovation de l'époque, qui a abouti à la déréglementation des chemins de fer.

Comme exemple de l'appui général suscité par la dépendance accrue à l'égard de la concurrence, il faut mentionner la position de l'Association minière du Canada^[1]. Celle-ci n'a pas « contesté » en principe la notion de base selon laquelle « la concurrence entre tous les divers moyens de transport est le meilleur organe de réglementation ou le meilleur critère permettant d'avoir un réseau de transport économique et efficace au prix de revient le plus bas possible » (Comité permanent des transports et des communications, 10 novembre 1966, A-30, p. 2521). Très peu ont en fait contesté cette notion. Un autre exemple est celui du Syndicat national des cultivateurs, qui a affirmé que « les transports interprovinciaux devaient rester un instrument de développement et de maintien d'une nation économique et politique viable » (Comité permanent des transports et des communications, 27 octobre 1966, A-17, p. 2127). J'illustrerai ultérieurement dans ce rapport les diverses façons dont le gouvernement a souscrit à la notion de dépendance à l'égard de la concurrence en 1966 et au-delà, même si l'ancienne notion consistant à utiliser les transports pour parvenir à une politique nationale n'a jamais cessé de réapparaître. Bien sûr, un réseau de transport efficace est vital pour atteindre les objectifs économiques et la richesse ainsi créée, tandis qu'un réseau de transport plus efficace permet d'atteindre plus efficacement des objectifs non économiques.

Limites réglementaires à l'emprise sur le marché. L'adhésion générale au principe de la Loi n'a pas empêché un fastidieux débat. L'une des questions les plus litigieuses avait trait au niveau et à la forme de protection qu'il fallait offrir aux expéditeurs empruntant les chemins de fer^[2]. Les expéditeurs étaient habitués à bénéficier d'une protection contre toute discrimination déloyale sur le plan des tarifs en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*. Le fait que les principales causes préalables aient gravité autour des augmentations générales de tarifs et non pas d'une discrimination déloyale des tarifs n'a en rien diminué l'insistance mise par les expéditeurs à vouloir coûte que coûte une protection spécifique en matière de tarifs^[3]. Ceux-ci ont soutenu qu'ils avaient besoin de protection au-delà de celle que leur offraient les tarifs maximums et minimums, comme le recommandait la Commission MacPherson, complétée par la soi-disant clause d'intérêt public que contenait le projet de loi C-231.

Un champ de bataille s'est donc formé entre le gouvernement (et les compagnies de chemin de fer) et les expéditeurs. M. Pickersgill, en sa qualité de ministre des Transports, espérait que des modifications modérées à la clause d'intérêt public offriraient une protection aux expéditeurs « [...] selon une formule qui empêcherait l'interjection d'appels interminables, vexatoires et contrariaires devant la Commission [...] » (Comité permanent des transports et des communications, 17 novembre 1966, p. 2594-95). Le gouvernement hésitait à apporter des modifications à la clause d'intérêt public. Il voulait un mécanisme pour s'assurer que les causes qui lui étaient présentées étaient vraiment « importantes ». Les expéditeurs, pour leur part, voulaient s'assurer qu'ils étaient individuellement protégés contre les

éventuels abus de pouvoir de la part des compagnies de chemin de fer. Ils sont convenus avec M. Fawley, C.R., conseiller auprès du gouvernement de l'Alberta, qu'« il est vraiment fort peu pratique d'insérer l'expression "intérêt public" dans le projet de loi sans la définir » (Comité permanent des transports et des communications, 22 novembre 1966, p. 2767). Pour remédier à ce problème, les expéditeurs voulaient que les conditions prescrites au sujet des tarifs et des services qui figuraient dans la *Loi sur les chemins de fer* soient insérées dans la nouvelle législation. Ils ont gagné en ce sens que ces conditions ont été ajoutées à la PNT et à la clause d'intérêt public.

3.2 Le débat du milieu des années 70 sur la politique nationale

On aurait pu penser que l'adoption de la *Loi sur les transports nationaux* et le débat qui l'a accompagnée mettraient fin à la notion que « les transports doivent être un instrument de politique nationale, conçu pour atteindre de vastes objectifs sociaux et économiques » (discours du Trône, 30 septembre 1974). Or, cette attente ne tenait pas compte de l'aptitude des forces politiques à conférer un nouvel attrait à des notions mal conçues.

Le facteur clé a été la coalition forgée par les quatre provinces de l'Ouest pour faire valoir leurs griefs contre un gouvernement libéral qui comptait très peu de représentants dans l'Ouest. Tout permettait de prévoir qu'à la Conférence de 1973 sur les perspectives économiques de l'Ouest, l'un des griefs des provinces de l'Ouest aurait un rapport avec les tarifs de transport (ferroviaires)^[4]. (La propagande politique doit bénéficier de l'appui populaire, ce qui prouve que les vieux mythes peuvent être plus utiles que les nouvelles réalités, moins bien comprises du public!) Le ministre des Transports d'alors, M. Marchand, a réussi à se laisser convaincre, d'après les divers cas de taux de transport qui lui ont été cités, que « le secteur des transports était dans une vraie pagaille ». Cela a immédiatement abouti au lancement d'une étude par un groupe de travail. Un rapport en trois tomes a été publié par Transports Canada, notamment un rapport sommaire en 1975 intitulé « Politique des transports, un cadre d'ensemble pour les transports au Canada ». Pour répondre « au désir du gouvernement d'utiliser les transports comme instrument de politique publique » (Rapport sommaire, 1975, p. 28), il fallait respecter les prescriptions et les objectifs de la fonction publique et du secteur privé en adoptant dix principes, radicalement différents de ceux qui figuraient dans la PNT existante.

Cette initiative de réinsertion de la politique nationale comme objectif de la politique sur les transports a subitement pris fin. L'absence (et je crois même savoir l'absence **complète**) de soutien de la part des expéditeurs pour le projet de législation et le décès accidentel regrettable de M. Jim Davey, sous-ministre adjoint principal – Projets spéciaux, expliquent le retrait rapide mais discret de cette infortunée initiative. Toutefois, le phénomène souligne les réalités des pressions politiques reposant sur des questions régionales et sur la vulnérabilité des politicologues fédéraux à ces pressions. Elles n'ont pas entraîné de revirement majeur dans la politique des transports au milieu des années 1970, même si elles ont abouti à des modifications de la PNT dans les années 1980.

3.3 Aller sans entraves

Un plus fort contraste dans l'orientation politique entre celle de 1975 et de 1985 est difficile à imaginer. Le Sixième Rapport du Comité permanent des transports, intitulé *Aller sans entraves : quelle voie prendre*, décrit le document de Transports Canada en ces termes : « rapport philosophique qui énonce en termes généraux les intentions du gouvernement [...] ». Ces intentions visaient « une moindre réglementation se traduisant par une moindre ingérence des pouvoirs publics » et « une plus grande dépendance à l'égard de la concurrence et des lois du marché ».

Ce revirement de stratégie est en fait le fruit de plusieurs changements en profondeur survenus dans les attitudes du gouvernement et du public. La fin des années 70 a été le théâtre d'une profonde désillusion à

l'égard d'un gouvernement hypertrophié. En particulier, l'atténuation de la réglementation économique avait le « vent en poupe ». Toutefois, une réduction significative de nombreux autres éléments de la présence du gouvernement dans les transports a été remise à un autre moment au Canada.

La déréglementation des transports aux États-Unis a eu de profondes répercussions au Canada. Les services américains sont ainsi devenus des concurrents plus agressifs des entreprises canadiennes. (Cela a abouti en grande partie à la déréglementation *de facto* de l'industrie du transport aérien en 1984.) Ainsi, la preuve a été fournie aux expéditeurs canadiens, par des exemples concrets et par la possibilité qui leur était ainsi offerte de négocier avec les chemins de fer américains, qu'ils jouissaient d'un pouvoir de négociation considérable avec les chemins de fer. Cela explique qu'ils aient abandonné leur préférence pour la négociation collective au profit de la négociation individuelle. Ils ont également réclamé des tarifs confidentiels. Cette réforme en profondeur de la conjoncture politique visait à promouvoir la concurrence intramodale et à utiliser les ramifications de la concurrence par réglementation pour atténuer le niveau d'emprise sur le marché exercé localement par les transporteurs, avant tout par les compagnies de chemin de fer. (La même politique prévalait dans l'industrie téléphonique.)

L'élargissement des limites d'interconnexion et l'adoption de prix de ligne concurrentiels expliquent que les compagnies de chemin de fer aient décidé de caractériser les propositions au mieux comme une réforme de la réglementation et non comme une déréglementation. Celles-ci craignaient en effet un resserrement de la réglementation. Il s'agissait en effet d'un type de pression différent qui s'exerçait sur le processus politique. Si elles n'étaient pas en mesure de mettre un terme à l'application des mesures envisagées, elles pouvaient du moins chercher à les limiter. (Elles ont également réclamé une plus grande liberté de gestion pour neutraliser les dispositions concurrentielles qui leur étaient imposées, mais toute mesure sur ce front a été ajournée jusqu'à ce que l'inévitabilité de la crise ne force le gouvernement à agir.)

Cependant, en dépit ou peut-être à cause d'une poussée fervente vers une plus grande dépendance à l'égard de la concurrence du marché, on a vu resurgir les préoccupations traditionnelles au sujet du développement économique régional, auxquelles on a donné suite. Ces préoccupations étaient particulièrement vives dans le Canada atlantique, où la politique de la conjoncture économique et de la situation électorale semblait propice à des concessions au chapitre de la législation. Aucune concession de ce type n'avait été obtenue en 1975! Les révisions malheureuses à la PNT de 1987 incitent à croire que des concessions ont été faites pour gagner à sa cause des intérêts politiques ayant des positions marginales.

3.4 Le rêve de MacPherson se concrétise ou presque : le milieu des années 90

La conjoncture du milieu des années 60, 70 et 80 n'avait pas été suffisamment sérieuse pour obliger le gouvernement à adopter des pratiques cadrant avec les principes qu'il avait énoncés dans la PNT de 1967. Celui-ci s'était occupé du côté réglementaire qui touchait la conduite des autres, sans veiller systématiquement aux éléments opérationnels et promotionnels de ses propres fonctions. J'ai généreusement décrit l'application par le gouvernement des principes stratégiques dépassant la réglementation par le terme « larvés ». Cela étant, on peut dire que le revirement de politique au milieu des années 90 a été « remarquable » ^[5].

La situation financière du gouvernement au milieu des années 90 a abouti à des initiatives systématiques en vertu des « nouvelles orientations des transports » du ministre Young (phrase employée pour la première fois pour caractériser les changements adoptés en 1984). Avant cela, la gestion de crise avait entraîné une certaine rationalisation des programmes gouvernementaux, comme le versement de subventions pour le transport du grain à des taux réglementaires en 1984, sans qu'aucun effort systématique soit engagé pour élaborer des programmes neutres pour les transporteurs au sujet des

subventions publiques et du fardeau infligé au secteur des transports par les politiques. Il a fallu les pressions d'une crise financière gouvernementale pour créer une conjoncture propice à un revirement des programmes gouvernementaux en faveur de la politique préconisée par la Commission MacPherson. La commercialisation d'un plus grand nombre d'installations et de services, comme les ports et les aéroports, et la mise en oeuvre effective de programmes de recouvrement (au moins partiel) des coûts pour les services de navigation aérienne et de navigation maritime ont été des mesures importantes pour neutraliser la participation du gouvernement sur les marchés des transports. La *Loi sur les transports au Canada* a abouti à certaines modifications modérées dans la PNT. Celles-ci sont analysées dans le traitement séquentiel de la loi en question.

4. Énoncés de la Politique nationale des transports du Canada

Les trois énoncés de la politique sur les transports sont analysés à la suite l'une de l'autre. Dans le cas de la législation de 1967, les caractéristiques de la politique dans le projet de loi qui a précédé la Loi sont également présentées pour faire valoir la structure logique de la déclaration et expliquer une partie du libellé de la politique.

4.1 La Loi nationale de 1966-1967 sur les transports

La *Loi nationale de 1966-1967 sur les transports* n'a pas suivi systématiquement les recommandations de la Commission MacPherson. Par exemple, elle n'a rien fait pour déréglementer l'industrie du camionnage. Par ailleurs, elle n'a pas suivi la structure simple préconisée par la Commission d'une réglementation de taux minimums et maximums pour les compagnies de chemin de fer. Pas plus qu'elle n'a adopté les principes d'une politique de non-réglementation que la Commission avait jugés nécessaires pour s'en remettre à la concurrence et que le gouvernement avait énoncés dans la PNT. Elle a toutefois énoncé une déclaration qui aurait dû servir de fondement à l'élaboration de la politique. La PNT de 1967 était comme un jeune, élané, parfaitement concentré et prêt à concourir, même si elle n'était pas parfaitement au courant des réalités du monde.

La structure de l'énoncé de la Politique nationale des transports (PNT, 1967) dans la *Loi nationale de 1966-1967 sur les transports* est illustrée au tableau 1. Ce tableau diffère de certaines autres caractérisations^[6]. J'ai séparé les objectifs des transports, dont certains soutiendront qu'ils comportent des redondances, des raisons qui font que ces objectifs sont « essentiels ». (Pourquoi les objectifs du réseau sont-ils essentiels?) Ces raisons sont de « protéger » les intérêts des usagers et de « préserver le bien-être économique et la croissance du Canada ». Les moyens les plus susceptibles d'atteindre les objectifs sont énoncés en termes simples comme « tous les moyens de transports [...] capables de soutenir la concurrence » dans les conditions prescrites. Ce sont là trois conditions essentielles. Chaque condition a un rapport avec les mesures du gouvernement ou les organismes publics. Si ces mesures ne sont pas justifiées, la concurrence n'aboutira pas à un réseau de transport disponible au plus bas prix escompté de tous. La première traite des rouages de la réglementation. Elle contient deux éléments. Le premier est de réglementer les transports pour qu'il n'y ait pas de limites à la concurrence intermodale. Le deuxième élément est d'imposer des limites à l'éventuelle emprise excessive sur le marché des entreprises lorsqu'elles recourent à la tarification et aux services différentiels. Les deux autres conditions sont nécessaires si l'on veut éviter les subventions ou les impositions publiques, qui faussent la concurrence.

Tableau 1

La structure de la Politique nationale des transports, 1966

Objectifs des transports :

- 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.

Raisons des objectifs :

- protection des intérêts des usagers;
- maintien de la prospérité et du développement économiques du Canada.

Moyens d'atteindre les objectifs :

- tous les moyens de transport doivent être capables de soutenir la concurrence dans les conditions prescrites.

Conditions nécessaires à l'atteinte des objectifs :

- tous les moyens de transport doivent être capables de soutenir la concurrence dans les limites d'une réglementation de la concurrence intermodale;
- chaque moyen de transport supporte, autant que possible, une juste part du prix de revient des ressources, des facilités et des services qui lui sont fournis grâce aux deniers publics;
- chaque moyen de transport est indemnisé autant que possible au titre des services publics qui lui sont commandés;
- l'autorisation de prix et de services différentiels, mais dans les limites des normes établies d'une absence de « désavantage déloyal » ou d'« obstacle excessif ». (Ce qui signifie qu'il faut s'attendre à certains désavantages et obstacles!)

Facteurs limitatifs :

- une politique nationale;
- les prescriptions juridiques et constitutionnelles, notamment la juridiction du Parlement.

L'évolution de certains éléments de l'énoncé de politique, depuis le projet de loi C-231 jusqu'à la *Loi*, mérite d'être analysée.

Objectifs de la politique sur les transports : le projet de loi C-231 déclare ceci : « un réseau de transport économique et efficace utilisant au mieux tous les moyens de transport au prix de revient global le plus bas est essentiel [...] » Au cours de l'examen du projet de loi, d'aucuns ont déclaré craindre que seuls les installations et services commercialement justifiables étaient visés par cette terminologie. La province du Manitoba a soutenu par exemple que le projet de loi n'accordait aucune place aux services ou aux installations socialement souhaitables, comme certains embranchements déficitaires. C'est pourquoi on a ajouté le mot « adéquat ». Cet ajout visait les services que l'on peut uniquement justifier en reconnaissant les valeurs qui dépassent les simples mesures économiques. (Ce qui n'empêche pas une analyse économique de mesurer les coûts de réalisation d'un objectif non économique de cette façon ou d'une autre.)

Je ne connais aucune définition qui ait été donnée au Canada des termes « économique et efficace ». Toutefois, toute l'expression « économique, efficace et adéquat » se trouvait (et se trouve peut-être encore) dans la partie X de la Trade Practices Act d'Australie. On pense que c'est Charles Halton qui l'a « emportée » avec lui lorsqu'il a émigré d'Ottawa à Canberra! Dans la première affaire soulevée par cette législation, le Trade Practices Tribunal a sollicité une interprétation de l'expression pour savoir où étaient ses poteaux de but. Il a interprété le mot « économique » comme signifiant la juste affectation des ressources, « efficace » comme le fait de bien faire les choses, et « adéquat » comme un éventail de services adaptés au commerce. Au Canada, nous ne nous sommes pas souciés du sens des objectifs de

notre principale loi sur les transports. Peut-être sommes-nous habitués aux buts qui sortent facilement de leurs gonds pour glisser sur la glace, plutôt qu'aux gros poteaux ancrés dans le sol par souci « d'équilibre ».

Raisons des objectifs : le projet de loi C-231 mentionne tout bonnement que le réseau de transport « est essentiel au bien-être économique et à la croissance du Canada; [...] » Compte tenu des préoccupations profondes exprimées par les expéditeurs pour la protection réglementaire qui leur était offerte et du besoin de reconnaître les transports comme une industrie de service, la phrase a été reformulée ainsi : « est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économiques du Canada, [...] »

Moyens d'atteindre les objectifs : le projet de loi C-231 stipule que les objectifs ont le plus de chances d'être atteints « lorsque tous les moyens de transport sont en mesure de se faire concurrence dans des conditions qui assurent que, sauf lorsqu'un moyen de transport exerce un monopole, [...] » dans les conditions prescrites. Compte tenu de l'intérêt des expéditeurs pour des mesures de réglementation plus précises lorsque la concurrence est restreinte et de la préoccupation suscitée par l'interprétation du mot « monopole », le libellé de la *Loi* est différent. Il mentionne la concurrence entre les moyens de transport comme le moyen. Toutes les qualifications sont explicitées ultérieurement.

Conditions nécessaires à l'atteinte des objectifs : trois types de conditions sont énoncés. Le premier traite de l'évitement des règlements susceptibles d'entraver la concurrence intermodale. Les deuxième et troisième traitent des subventions et des indemnités versées par le gouvernement aux transporteurs. Ces prescriptions cadrent parfaitement avec les principes énoncés par la Commission MacPherson^[7]. Le principal changement entre les déclarations du projet de loi et celles que contient la *Loi* tient à l'insertion des articles qui traitent des droits de péage et des conditions. Ceux-ci reflètent l'« insistance » des expéditeurs pour que quelque chose soit fait pour rendre plus tangible la clause sur l'intérêt public, tandis que le Ministre refusait d'ouvrir la porte aux nombreux appels susceptibles d'être interjetés devant la Commission. L'insertion dans la clause d'intérêt public et dans la PNT des articles qui figuraient au préalable dans la *Loi sur les chemins de fer* traitant des prescriptions relatives aux péages et aux conditions de transport constituait la façon de faire face à cet éventuel conflit. Étant donné que les articles de la *Loi sur les chemins de fer* sur le « désavantage déloyal » et l'« obstacle excessif » sont ancrés dans la jurisprudence, ils assurent un certain niveau de continuité dans les normes que l'on escompte des causes de discrimination tarifaire en vertu de la clause d'intérêt public. Toutefois, leur insertion semble avoir été d'un moindre secours pour les expéditeurs que ce que l'on aurait pu espérer pour surmonter l'obstacle de l'établissement de l'« intérêt public » en demandant un redressement en vertu de cette clause. Les expéditeurs ont alors abordé la tâche en y insérant l'évier de cuisine proverbial! Je dirai quelques mots de plus à ce sujet dans la dernière partie de ce rapport.

La seule remarque que j'aimerais formuler ici au sujet des clauses de la *Loi sur les chemins de fer* est que celles-ci mentionnent le commerce d'exportation mais pas le commerce d'importation. Il s'agit d'un déséquilibre courant. C'est un déséquilibre inapproprié sur le plan économique et, dans le monde d'aujourd'hui, un déséquilibre encore moins justifié sur le plan politique. Tout le commerce qui transite par les ports canadiens semble néanmoins être protégé.

Facteurs limitatifs : l'aveu que des exceptions peuvent être nécessaires à la lumière des considérations d'une politique nationale et des prescriptions juridiques et constitutionnelles, notamment le champ de compétence du Parlement, est présent de façon similaire mais non identique dans le projet de loi et dans la *Loi*.

4.2 La Loi de 1987 sur les transports nationaux

Si la PNT de 1967 peut être apparentée à un jeune athlète élancé prêt à faire la course, la version de 1987 affiche des signes de quarantaine au niveau de l'orientation et de la prise de poids, de sorte que notre jeune athlète n'obtiendrait pas des résultats aussi convaincants dans l'arène de la concurrence. Le remaniement de la *Loi nationale de 1966-1967 sur les transports* a été entrepris en vue de rendre plus efficaces les marchés de la concurrence. Malheureusement, on n'a pas prêté suffisamment d'attention à la structure visionnaire de l'énoncé de politique, qui est axé sur les rouages des marchés. En revanche, cet énoncé semble avoir été traité comme un lieu où l'on peut se débarrasser des déclarations de valeur politique. La graisse qui en résulte occulte la forme et le fonctionnement des muscles qui se trouvent sous la peau.

Tableau 2

L'émasculature de la Politique nationale des transports en 1987-

Objectifs des transports :

- non satisfait des trois mots manquant de définition au Canada, trois autres sont ajoutés, dont deux (viables et efficaces) ne font qu'ajouter à l'état de confusion suscité par ceux qui y figurent déjà. L'ajout de « viables » peut avoir eu pour objectif d'apaiser les compagnies de chemin de fer qui craignaient que leurs intérêts commerciaux ne soient ignorés par le gouvernement et ne soient pas visés par les termes « sûr et rentable ». Les compagnies de chemin de fer voulaient en effet obtenir réparation par rapport à la priorité apparente accordée au développement régional. Elles pensaient en particulier aux services déficitaires dans le Canada atlantique. L'ajout du mot « sûr » ne nous dit pas pourquoi on a ajouté une telle dimension sans raison économique apparente. Que signifie désormais le mot « adapté »? Ces adjectifs qualifient désormais les « services » et non le « réseau »;
- **utilisant au mieux tous les modes de transport existants;**
- **et aux moindres frais globaux.**

Raisons des objectifs :

- « assurer la protection des usagers » a été remplacé par « essentiel à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs; », comme s'ils n'étaient pas des usagers du réseau;
- essentielle à la prospérité et à la croissance économique du Canada; « et de ses régions », a-t-on ajouté, ce qui, d'une certaine façon, distingue le Canada des parties qui le constituent. Cela a pour effet de glisser subrepticement un élément particulier de la politique sans rapport avec les transports (questions régionales) dans les objectifs visés par la politique des transports. Cela semble faire fi du fait que, pour certaines régions (locales), le coût élevé des transports peut davantage contribuer à protéger l'industrie locale que des transports à bas prix. Cela signifie que ceux qui se préoccupent d'autres éléments du Canada, comme son environnement, risquent d'avoir le sentiment que leurs intérêts n'ont aucune valeur vu qu'on les ignore superbement.

Moyens d'atteindre les objectifs :

- les objectifs ont le plus de chances de se réaliser en situation de concurrence, dans et parmi les divers modes de transport dans les conditions prescrites. Le changement conceptuel important et précieux que l'on constate ici est que la concurrence entre les modes devient une concurrence dans et parmi les modes. Cela est repris dans les autres articles de la PNT, qui renvoient aux « transporteurs » de même qu'aux « modes de transport ».

Conditions nécessaires à l'atteinte des objectifs :

- l'élaboration de la nature de la réglementation est reléguée à l'alinéa c) et est reformulée pour

entrer en conflit sur le fond avec la teneur conceptuelle de la PNT. Cela est explicité ci-après;

- à l'alinéa *a*), l'objectif « sûr » est ajouté comme condition qui stipule que le réseau national des transports « doit être conforme aux normes de sécurité ». Pourquoi et de quelle façon des objectifs deviennent-ils des conditions? Et que dire d'autres buts non économiques, comme la durabilité?
- d'autres objectifs sélectionnés apparaissent à l'alinéa *b*); il s'agit à nouveau d'objectifs insérés dans les conditions. On peut y voir que la « concurrence » et les « forces du marché » doivent être, « chaque fois que possible, les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces ». Pourquoi cette répétition? Pourquoi y mentionne-t-on les « forces du marché »? Le mot « concurrence » n'est-il pas compris? Pourquoi singularise-t-on les mots « viables » et « efficaces »? Les objectifs « économique » et « efficace » peuvent-ils être atteints d'une autre façon?
- les modifications apportées à l'alinéa *c*) sont analysées plus bas dans le tableau;
- à l'alinéa *d*), on affirme que « les transports doivent être reconnus comme un facteur primordial du développement économique régional », même si, sauf au niveau le plus fondamental, cela n'est pas vrai. Cela n'a par ailleurs aucun rapport avec la réalisation des objectifs de la politique des transports;
- **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;**
- **chaque transporteur ou mode de transport doit être, 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;**
- **des prix et des services différentiels autorisés par les transporteurs, mais limités par les normes établies d'une absence de « désavantage injuste » ou d'« obstacle abusif »;**
- est ajoutée la prescription qu'il ne doit pas y avoir d'« obstacle abusif à la circulation des personnes, y compris les personnes handicapées ». Le libellé préalable ne s'appliquait qu'au transport des marchandises.

Facteurs limitatifs :

- **politique nationale;**
- **prescriptions juridiques et constitutionnelles, notamment le champ de compétence du Parlement.**

Le changement des prescriptions de la réglementation à l'alinéa *c*) mérite une mention spéciale. Le libellé a modifié le sens de « réglementation » par rapport à 1967. De plus, le libellé provoque un conflit dans la PNT entre les objectifs de la politique des transports et les raisons de ces objectifs.

Voici le libellé de l'alinéa *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,

La première partie de la déclaration fait état de « réglementation économique ». Cela est repris dans la deuxième partie par un renvoi à « cette réglementation ». Au préalable, le critère de « justice » s'appliquait aux effets d'une réglementation quelconque sur les rapports de concurrence. Mais, désormais, se peut-il que des règlements non économiques soient injustes? Je ne vois aucune raison ni intention pour restreindre ainsi le critère de justice des règlements.

L'allusion dans la première partie de la déclaration aux besoins des expéditeurs et des voyageurs est déroutante, étant donné que la satisfaction de leurs besoins doit se faire par l'efficacité, etc. des services de transport.

Ce que fait cette clause, mais de façon imparfaite, c'est de préciser où une réglementation peut s'imposer pour assurer la réalisation des objectifs. L'objectif est d'assurer que, dans les foyers où les forces de la concurrence sont limitées, on procède à une intervention réglementaire. Ce qu'il faut, c'est reconnaître les secteurs où une réglementation économique est souhaitable, compte tenu des caractéristiques de ces marchés. (Le projet de loi C-231 contenait quelque chose d'équivalent lorsqu'il reconnaissait le traitement spécial qui s'imposait lorsqu'un moyen de transport exerçait un monopole.)

Pour y parvenir, je propose que les conditions qui se rattachent à la réglementation soient mentionnées dans l'ordre.

- a) La réglementation économique des transporteurs et des modes de transport ne doit intervenir que lorsque la concurrence est insuffisante. (Cela présuppose la continuation de la politique actuelle d'aucune limite précise aux mesures prédatrices dans la législation sur les transports.)
- b) La réglementation économique ou autre ne doit pas restreindre abusivement la libre concurrence entre transporteurs ou modes de transport.
- c) Chaque transporteur et mode de transport doit, dans la mesure du possible, acheminer le trafic...

Cela laisse le soin à d'autres parties de la loi et à d'autres procédés réglementaires d'aborder les modalités de la réglementation économique et de son administration.

4.3 Vers la sénilité dans la *Loi de 1996 sur les transports au Canada*

Après la crise de la quarantaine survenue en 1987, la PNT de 1996 affiche d'autres signes de vieillissement qui la rapprochent de la retraite obligatoire. Elle est flasque, indécisive, embrouillée, sans compter qu'elle manque de vision. L'espoir de pouvoir faire concurrence a été abandonné il y a longtemps. Au milieu des années 90, l'objectif primordial du gouvernement était de mettre de l'ordre dans ses propres affaires opérationnelles et promotionnelles. D'importantes réformes réglementaires ont été opérées dans l'industrie du transport aérien transfrontalier, dans la déréglementation du camionnage et l'assouplissement des limites imposées aux compagnies de chemin de fer pour leur donner plus de flexibilité et leur permettre de maîtriser leurs dépenses. Malheureusement, la dégénérescence plus poussée de la PNT est survenue sur ces entrefaites.

D'autres ajouts ont été apportés à la PNT. Il semble que ce soit en réponse aux sensibilités du moment. (Même si l'environnement n'a pas réussi à se frayer un chemin jusque-là, contrairement à mes attentes [8]!) Or, ces ajouts ne font qu'aggraver les choses au lieu de les améliorer. Les changements apportés à la PNT de 1996 sont énoncés au tableau 3.

Tableau 3

La sénilité de la Politique nationale des transports en 1996

Objectifs des transports :

- les six adjectifs décrivant les attributs attendus des services de transport ont été conservés; « accessibles aux personnes ayant une déficience » a été ajouté.

Raisons des objectifs :

- Comme si la reconnaissance de l'accessibilité des transports aux personnes ayant une déficience n'était pas suffisante dans l'énoncé des objectifs, la description des voyageurs

desservis stipule maintenant « y compris les personnes ayant une déficience », comme si ceux-ci risquaient autrement de ne pas être considérés comme des voyageurs. On est loin des « usagers » de 1967!

Moyens permettant d'atteindre les objectifs : (pas de changement.)

Conditions nécessaires à la réalisation des objectifs :

- la seule modification par rapport aux conditions de 1987 se trouve à l'alinéa *d*). On a admis qu'il y avait des écueils dans le caractère essentiel des transports pour le développement économique régional, ce qui explique qu'on ait ajouté du texte qui obscurcit toute interprétation utile de ce paragraphe. Le temps qu'il faut pour interpréter chacune des positions conflictuelles énoncées n'en vaut pas la peine. C'est l'exemple même de la sénilité! Mais il y a pire encore!
- une nouvelle condition a été ajoutée, compréhensible aux yeux des personnes âgées qui ne souhaitent pas que le monde change trop!. Une condition veut que « chaque mode de transport soit économiquement viable ». Je n'arrive pas à m'imaginer comment une telle condition peut permettre aux rouages de la concurrence d'atteindre les objectifs fixés pour les transports. S'agit-il d'une énième tentative pour permettre aux transporteurs de savoir que le Canada reconnaît que la rentabilité est importante pour l'efficacité des services?

Facteurs limitatifs :

- une nouvelle limite est ajoutée aux conditions dans lesquelles la concurrence a le plus de chances d'atteindre les objectifs souhaités. À condition que « compte dûment tenu de la politique nationale, des avantages liés à l'harmonisation de la réglementation fédérale et provinciale [...] » J'ai participé activement aux travaux de l'Association des transports du Canada et je sais que celle-ci s'est évertuée à harmoniser les règlements provinciaux et fédéraux afin d'améliorer les performances du réseau de transport. Tous ceux qui y ont participé seront heureux de constater que le sujet mérite aujourd'hui de figurer dans la PNT. Mais est-ce vraiment nécessaire et la façon de procéder est-elle sensée? La réponse est incontestablement « non » étant donné que l'énoncé de politique met la charrue avant les boeufs.

Mon interprétation des limites peut être illustrée par rapport à la politique nationale. Je crois comprendre que les questions de politique nationale permettent difficilement de prendre des mesures qui auraient pour effet d'améliorer les performances des transports. Cela est compréhensible. Mais renoncer à la concurrence du type ou du niveau nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique sur les transports dans le souci d'harmoniser les règlements fédéraux et provinciaux fait de l'harmonisation un objectif plus élevé que les performances des transports. Cela n'est certainement pas dans les intentions de la politique, ce n'est pas non plus ce que le ministre des Transports a approuvé et ce n'est pas ce à quoi les transporteurs ou les usagers s'attendent. Je suis convaincu que les transporteurs et les usagers préféreraient de plus grands écarts au chapitre de la réglementation si le résultat général était un réseau de transport plus efficace. Il ne faut pas faire de l'harmonisation une fin en soi.

Lorsque j'ai entrepris mon analyse du cycle de vie de l'évolution de l'énoncé de la Politique nationale des transports (PNT), jamais je n'avais envisagé d'employer le mot « sénilité » dans une description quelconque de l'actuelle PNT. Or, je trouve désormais que le mot est fort approprié. Et cela me choque.

5. Suggestions d'améliorations possibles

Recommencer à zéro!

Il n'y avait rien à redire à la structure de la PNT de 1967. Quelque part en cours de route, on a perdu toute compréhension que l'on avait de la PNT. Il faut donc rétablir le construit de la politique.

Cela étant, l'objectif de la politique doit faire l'objet d'une remise au point. Je recommande l'emploi de deux adjectifs, qui sont « efficace » et « adapté ». Ces deux termes doivent être définis dans la partie de la *Loi* consacrée à l'interprétation. En définissant « adapté », on apaisera les préoccupations selon lesquelles le critère commercial à lui seul doit déterminer l'existence des services.

L'exposé des « raisons » de la prestation de services efficaces et adaptés doit être simplifié. Il faut éliminer l'allusion aux « régions ». Qu'a-t-on à reprocher à l'expression « protéger les intérêts des usagers »? Je ne pense pas qu'il soit absolument indispensable de faire allusion explicitement dans la PNT aux personnes ayant une déficience (même si je comprends que cette déclaration soit nécessaire dans certains textes législatifs). Si une telle allusion est nécessaire, pourquoi ne pas la faire qu'une seule fois?

L'énoncé des moyens qui permettent le mieux d'atteindre les objectifs est parfait comme il est. La présentation des conditions nécessaires à la libre concurrence doit être reformulée. Un nouveau traitement s'impose, dans une seule sous-partie, de toutes les qualités non économiques des transports qui peuvent être exigées de l'industrie, par exemple les normes sur la sécurité et l'environnement. (On pourrait débattre à satiété pour savoir si l'« environnement » sous une forme quelconque est préférable à la « durabilité ». Je ne voudrais pas être à la place de celui qui sera chargé de rédiger la définition de « durable » pour l'interprétation!) Je pense qu'il est préférable de fixer les prescriptions non économiques avant de traiter de la réglementation. J'ai déjà conseillé un regroupement des dispositions réglementaires. Je les répète ici. Elles visent les actuels alinéas *b*), *c*) et *g*). J'é mets ce conseil sans m'interroger sur le bien-fondé qu'il y a à insérer les clauses telles qu'elles sont dans l'actuel alinéa *g*).

- La réglementation économique des transporteurs et des modes de transport ne doit se faire que si la concurrence est insuffisante. (Cela présuppose la continuation de la politique actuelle d'aucune limite particulière sur les mesures prédatrices dans la législation sur les transports.)
- La réglementation économique et autre ne doit pas indûment restreindre la capacité d'un transporteur ou d'un mode de transport à se faire libre concurrence.
- Chaque transporteur et mode de transport, dans la mesure du possible, achemine du trafic...

Il n'est pas nécessaire de modifier le texte des actuels alinéas *e*) et *f*).

Les alinéas *d*) et *h*) et l'allusion à l'harmonisation des politiques dans l'actuelle PNT doivent être supprimés.

J'espère qu'une PNT élaguée et plus clairement structurée que ce que nous avons eu jusqu'ici rendra l'énoncé plus pertinent et utile et moins susceptible de modifications inadaptées à l'avenir. Je crains que, sans une révision soignée en profondeur en vue de rétablir la rigueur intellectuelle de la PNT, de fréquents changements absurdes continuent de lui être apportés. Et, pour rester dans le même thème, j'ai ajouté une courte conclusion!

6. La Politique nationale des transports et l'intérêt public

L'énoncé de la Politique nationale des transports est au coeur d'une saine gouvernance. Il sert de fondement à l'édification de mesures du rendement. Il est réconfortant de constater que le gouvernement a inséré dans la *Loi de 1996* la nécessité de surveiller dans quelle mesure les dispositions de la PNT en matière de dédommagement et de subventions étaient respectées. La *Loi* n'a pas besoin de surveiller

l'observance de ses propres règles! Mais, plus généralement que cela, la PNT doit constituer une plateforme pour l'examen très particulier et critique des politiques, surtout lorsque celles-ci ne concordent pas avec la PNT. Le traitement unique des armements réguliers dans la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes* est un exemple type.

L'utilisation d'un énoncé de politique comme critère permettant de juger de diverses politiques est une façon de contribuer à l'intérêt public. Toutefois, l'intérêt public avait un sens particulier et différent dans le domaine des transports jusqu'à l'élimination de la clause d'intérêt public de la *Loi* en 1996. Si j'ajoute des remarques à ce propos, c'est que je suis convaincu que certaines observations dans cette veine sont escomptées de ma part.

Pour moi, l'« intérêt public » ne concerne pas forcément des causes célèbres qui touchent les usines et de nombreux employés. Il peut représenter de nombreux « soldats », c'est-à-dire une collection d'intérêts personnels. La réalité veut que, lorsque les répercussions deviennent suffisamment importantes, cela ait une incidence sur les **intérêts communautaires**. Mais cela n'a jamais permis à un expéditeur de gagner sa cause. Après le nettoyage de l'évier de cuisine des effets communautaires, l'affaire a alors reposé sur les conditions de transport et sur les tests de rationalité des taux ou des services. La question dans ces affaires consistait à comparer les événements à ce qui est conforme aux règles du jeu dont les principes de la PNT doivent constituer (et ont constitué) un élément important – comme l'ont reconnu les Australiens. L'intérêt public doit consister à protéger ces principes, peu importe que les risques d'abus concernent une gigantesque compagnie de navigation ou une compagnie minuscule.

L'argument peut sembler très théorique. Je l'ai toutefois utilisé avec succès pour amorcer des négociations fructueuses avec les compagnies de chemin de fer dans les années 70, là où d'autres avaient échoué et où les avocats avaient dit : « pas question ». Je m'en suis également servi pour obtenir le droit de prendre position dans « l'affaire de la parité des taux ». (Il s'agit d'une affaire célèbre où les compagnies de navigation recouraient aux vieilles protections de la réglementation à une époque où elles appuyaient ardemment le document *Aller sans entraves*.) Autant d'intérêt personnel était présenté par les deux camps et j'ai cherché à intervenir pour exposer l'« intérêt public » qui faisait partie des principes de l'affaire. On m'a autorisé à présenter mes points de vue, leur admissibilité étant tombée dans un vide juridique. La conséquence ressemblait plus à un chien courant sur un terrain de jeu mais le quittant rapidement sans laisser la moindre trace physique, pour que le match puisse continuer comme avant.

Toutefois, les interventions de ce genre ne sont pas toutes sans conséquences^[9]. Le Comité doit s'interroger pour savoir si les mémoires d'*amicus curiae* ont leur place dans les procédures de l'Office des transports du Canada.

Conclusion

Dans *Alice au pays des merveilles*, Lewis Carroll cite un poème célèbre dont les deux premières strophes ont une certaine pertinence ici. Je les cite de peur que, si l'on ne remédie pas à l'absence de logique (c'est-à-dire « cervelle ») dans la Politique nationale des transports, nous ne continuions de la retourner à l'envers. (Les quatre dernières strophes du poème se trouvent à l'adresse www.ingeb.org/songs/youareol.html.)

Vous êtes bien vieux, père William », lui dit le jeune homme,
« Et vos cheveux sont devenus très blancs;
Mais cela ne vous empêche pas de rester constamment sur la tête
Pensez-vous qu'à votre âge cela soit conseillé? »

« Dans ma jeunesse », le père William répondit à son fils,
« Je craignais que cela n'abîme le cerveau;
Mais aujourd'hui que je suis parfaitement sûr que mon cerveau est intact,

Je n'arrête plus de le faire. »

• Trevor Heaver est professeur émérite à l'Université de Colombie-Britannique. On peut le joindre au numéro (604) 738-6152 ou à tdheaver@hotmail.com.

[1] Il a fallu attendre l'analyse de la politique de transport maritime en 1984 et, peu de temps après, l'analyse de la politique générale des transports pour que les expéditeurs forment des coalitions pour mener des manoeuvres de couloir et présenter des mémoires plus efficaces.

[2] La protection des transporteurs, en particulier de l'industrie du camionnage contre les tarifs ferroviaires en deçà des prix de revient, a été débattue mais n'a pas été vivement contestée.

[3] M. Rae, de l'Association des manufacturiers canadiens, a fait remarquer que, « même en vertu des règles actuelles, le nombre de fois où la Commission des transports du Canada est partie prenante à des situations entre deux expéditeurs est relativement peu fréquent ». SCOT, 19 octobre 1966, p. 1952.

[4] Trevor D. Heaver, « Wrong Way to Solve Ill-Defined Problems », *Executive*, 15, 78 : 13-15 (juillet 1973).

[5] Trevor D. Heaver, « Transport Policy the Main Issues in Canada », *Actes du colloque sur les transports Canada-R..-U.* (Éditeur - ?! : Londres, 1995.) Version photocopiée du rapport, voir p. 5.

[6] Par exemple, le Western Transportation Advisory Council ne fait pas la distinction entre les objectifs des transports et ceux de l'économie, même si ces derniers sont les raisons de la politique des transports. Dans un mémoire remis au Comité, je crois que le professeur Stanbury ne fait pas la distinction entre les éléments qu'il énumère comme les moyens et les fins.

[7] Les prescriptions de la Commission au sujet des subventions et des paiements d'indemnisation sont énoncées dans son rapport, tome II, 1961, p. 143.

• Le texte en caractères gras renvoie aux éléments de la politique qui n'ont subi aucune modification.

[8] Heaver, 1995, p. 5.

[9] Les problèmes auxquels s'est heurtée l'OMC sont mentionnés dans l'article « WTO, Briefs in a twist », *The Economist*, 9 décembre 2000, p. 85.