



EXAMEN DE LA *LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA*

**Mémoire du ministère des Transports du Québec
présenté au Comité d'examen
de la *Loi sur les transports au Canada***

QUÉBEC

12 décembre 2000

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i>	1
1. La vision en transport	3
La perspective économique.....	4
La perspective sociale et de qualité de vie.....	4
La perspective environnementale.....	4
Des transports à l'appui du développement durable.....	5
Conclusion.....	5
2. Les infrastructures de transport : des investissements nécessaires	6
Un réseau d'infrastructures.....	6
Vers un réseau intégré.....	6
Un réseau à améliorer.....	7
Les efforts du Québec.....	9
3. Le secteur ferroviaire	9
Le réseau ferroviaire au Québec.....	9
Le libre accès des voies ferroviaires.....	10
Les principes nécessaires au libre accès des voies.....	12
Une augmentation de la concurrence par d'autres moyens.....	13
4. Le transport maritime	14
Le manque de cohérence actuel.....	14
Une navigation durable.....	15
La nécessité d'une politique maritime.....	16
5. Le transport aérien	16
Des services en région qui se détériorent.....	17
Les infrastructures aéroportuaires.....	18
Le transport aérien international.....	19
6. Le transport par autocar	20
7. L'examen de la loi quant au rôle de l'Office des transports du Canada	21
Surveillance des prix et diffusion de l'information.....	21
L'intérêt public.....	21
Les litiges et l'arbitrage.....	22
L'harmonisation des lois.....	22
<i>Conclusion</i>	24

TABLE DES MATIÈRES

<i>Annexe 1 : Le mécanisme de transferts et cessation de l'exploitation de lignes (articles 140 à 146.....</i>	26
<i>Annexe 2 : Répartition fonctionnelle du réseau ferroviaire au Québec..</i>	27
<i>Annexe 3 : Modifications à l'article 51.....</i>	28

Introduction

Le rôle de l'intervention gouvernementale en matière de transport consiste à assurer des services de transport efficaces, sécuritaires, viables, accessibles et répondant aux besoins de la collectivité. Par ailleurs, ces services doivent être un outil de développement économique permettant d'atteindre une plus grande compétitivité. Il est nécessaire de rechercher un équilibre entre les besoins des membres de la collectivité et les besoins d'une économie plus compétitive, entre la croissance économique et une meilleure qualité de vie, entre le développement de grands centres urbains et celui des régions éloignées. Ces pôles offrent des balises aux interventions de l'État. La révision de la Loi sur les transports, et de toute autre loi concernant la réglementation économique d'un mode de transport, donne l'occasion de réfléchir à l'efficacité de cette loi comme instrument permettant d'atteindre ces objectifs gouvernementaux.

La recherche d'un équilibre budgétaire a poussé, ces dernières années, le gouvernement fédéral à se départir de plusieurs infrastructures et services de transport. Ce retrait de la propriété, de l'exploitation directe et du soutien financier de plusieurs infrastructures et services de transport, s'est effectué alors qu'il maintenait son contrôle législatif, réglementaire et budgétaire. En se retirant de plusieurs champs d'intervention sous sa responsabilité, le gouvernement fédéral a créé des pressions démesurées sur les collectivités, les régions et les gouvernements des provinces qui ont dû intervenir sans avoir les outils réglementaires ou financiers. D'ailleurs, ce retrait du gouvernement fédéral, sans une vision cohérente et sans une approche intégrée préalablement définies, a déjà eu des impacts considérables, et l'on craint fortement pour les répercussions futures dont on ignore encore l'ampleur. On peut même se demander si ce délestage n'a pas été à l'encontre des objectifs définis dans la Loi sur les transports.

En revanche, l'atteinte de l'équilibre budgétaire et l'émergence de nouveaux enjeux doivent maintenant inciter le gouvernement fédéral à revoir les prémisses qui ont guidé ses actions et appelle un positionnement renouvelé, en collaboration avec les provinces et en tenant compte du partage des responsabilités. C'est aussi en considérant le contexte continental et international nécessitant une meilleure intégration des modes et d'une plus grande cohérence entre les lois et les règlements que le ministère des Transports du Québec fera part de l'ensemble de ses préoccupations dans le domaine du transport.

Une attention particulière sera accordée au secteur ferroviaire suite aux mesures annoncées par le gouvernement fédéral dont l'intention est d'améliorer le système de manutention et de transport du grain de l'Ouest. Pour plusieurs intervenants, cette question ne toucherait que le secteur ferroviaire et se limiterait, à première vue, à l'ouverture des voies ferroviaires. Pour notre part, la

discussion concernant les droits d'accès sera élargie à celle de la concurrence et l'élaboration de principes sera préférée à des recommandations précises. L'approche de ce mémoire est d'apporter des réflexions et des éléments de discussion afin de mieux mesurer les impacts des solutions envisagées.

Par ailleurs, on remarquera que la concurrence et les forces de marché seront souvent au coeur des discussions. C'est pour assurer l'efficacité de ce mécanisme que l'on abordera le rôle de l'Office des transports du Canada. On doit toutefois convenir que le marché ne reste qu'un mécanisme et qu'il revient souvent à l'État d'orienter, dans une perspective d'équité à l'égard de la population, l'ensemble des actions des différents acteurs socio-économiques. C'est à l'État qu'il revient de préciser les objectifs, souvent antagoniques, qu'il juge incontournables et de maintenir l'équilibre nécessaire. L'examen de la loi est une opportunité intéressante pour aborder cette question cruciale.

1. La vision en transport

La révision de la loi, et de toutes lois concernant la réglementation économique en transport, est l'occasion de faire valoir une vision, une manière de s'organiser. Davantage qu'une forme de pilotage, c'est aussi une façon de distribuer le pouvoir et de coordonner les activités qui seront nécessaires pour répondre aux nouveaux défis. C'est au Comité, avec la collaboration des partenaires et des gouvernements des provinces, que revient la tâche d'examiner comment une telle démarche peut s'articuler.

Il serait intéressant de donner plus de force à l'article 5 de la Loi qui déclare les principes d'une politique canadienne des transports (objectifs, contraintes et mécanisme de régulation). On devrait disposer d'un ensemble de principes pour chacun des modes et en retrouver aussi l'application. En d'autres termes, les principes directeurs d'une politique maritime canadienne seraient élaborés et connus. Par exemple, on pourrait poser un principe sur les accès maritimes au Canada et sur les politiques de recouvrement de coût des services de la Garde côtière, ou encore, établir un principe qui évite que l'industrie doive payer le dragage des ports commerciaux alors que le dragage des marinas dans les Grands Lacs est subventionné par des programmes fédéraux. Sommes-nous certains, par exemple, que les principes de l'article 5 se retrouvent dans la Loi maritime du Canada ou dans le programme de cession des ports régionaux et locaux de Transports Canada?

Il convient donc de réviser la loi dans l'optique d'une politique canadienne des transports en dégageant les objectifs communs à l'ensemble des modes et en spécifiant, dans un contexte où les modes seraient mieux intégrés, les orientations relatives à chaque mode de transport.

De plus, dans la révision de la loi et en particulier de l'article 5 constituant la déclaration de la politique de base en transport, il faudra aller au-delà de la seule gestion de la concurrence et, à cet effet, présenter une vision des transports de demain qui soit convenue avec les gouvernements des provinces. La révision de la loi doit se faire en considérant que l'occasion est idéale pour présenter une vision constructive de l'avenir et du rôle déterminant que devront y jouer les transports, et ce, dans le respect des compétences des provinces.

La vision que le Québec défend, entre autres, dans l'édification de sa propre politique en transport, est liée à la reconnaissance de l'importance déterminante des transports pour son développement. Cette vision s'appuie sur une perspective économique, sociale et environnementale, et permet d'identifier les caractéristiques des transports que l'on souhaite selon chacune de ces perspectives.

La perspective économique : mobilité, efficacité, coûts

L'économie québécoise dépend de la capacité des systèmes et réseaux à développer et soutenir nos échanges et nos exportations. Ceci suppose une bonne desserte de toutes les régions et des réseaux de transport efficaces et intégrés des différents modes reliés aux grands réseaux continentaux. Des transports en support à l'économie supposent également des coûts de transport concurrentiels, donc les plus bas possible, ce qui implique le recours optimal aux différentes ressources financières, technologiques et humaines dont les différents modes disponibles en considérant les exigences des marchés.

La perspective économique implique d'accroître la productivité des ressources utilisées en transport et se traduit par une meilleure mobilité, des réseaux efficaces et intégrés, et des coûts de transport concurrentiels.

La perspective sociale et de qualité de vie : sécurité, accessibilité, équité

La perspective sociale et de qualité de vie, sous l'angle des transports, implique d'abord l'amélioration de la sécurité dans les déplacements, soit la réduction des accidents et des victimes associés à ces événements. Elle vise aussi, par les transports, l'amélioration de l'accès au territoire, aux biens et services requis pour le développement individuel et collectif, et la recherche d'une plus grande équité sociale, y compris pour les personnes ayant une déficience.

La perspective sociale doit considérer à priori le bien-être collectif et individuel et, à cet égard, vise l'amélioration de la sécurité, de l'accessibilité aux différents services et la recherche d'une plus grande équité sociale par les transports.

La perspective environnementale : réduction des polluants et intégrité du milieu

Les différentes interventions en transport doivent donc être planifiées, conçues et mises en œuvre en respect de l'environnement et en concordance aux concepts de développement durable. Les interventions en transport doivent viser la préservation de l'intégrité du milieu et du cadre de vie, la santé publique ainsi que la réduction des polluants.

La perspective environnementale vise à contrôler les sources d'impacts en transport de façon à ce que les milieux, tant à l'échelle planétaire que locale, préservent leur intégrité et répondent aux seuils de qualité environnementale reconnus.

Des transports à l'appui d'un développement durable¹

En incluant des considérations d'ordre économique, social et environnemental et en s'assurant de l'équilibre entre celles-ci, la vision des transports s'inscrit dans une perspective de développement durable. La vision des transports à l'appui d'un développement durable implique que les systèmes et la gestion réseaux de transports permettent de répondre aux besoins économiques, sociaux et d'équité actuels tout en assurant la qualité du milieu et la pérennité des ressources. Le développement est durable parce qu'il peut se perpétuer à long terme et qu'il permet de conserver les mêmes possibilités pour les générations à venir.

Conclusion

Somme toute, cette vision défendue par le Québec semble répondre aux enjeux que l'on devra affronter dans le futur, et c'est dans ce sens qu'un positionnement renouvelé du gouvernement fédéral est souhaité. Pour cela, il faudra réaffirmer l'importance d'un partage clair des responsabilités entre gouvernements dans l'organisation et l'encadrement du secteur des transports et l'importance qu'ils contribuent, selon leurs responsabilités respectives, à la mise en place de réseaux assurant une desserte adéquate de l'ensemble des régions. Ceci implique également de mieux situer les transports, non seulement selon la perspective économique, mais également selon les perspectives sociale et environnementale, donc dans le développement durable, et de réaffirmer, dans une perspective d'équité, le droit des citoyens à avoir accès à des réseaux, systèmes et services de transport diversifiés et abordables.

L'importance de la multimodalité et de l'intermodalité dans la rencontre des besoins à moindres coûts globaux sera à mettre en évidence. Dans un tel contexte, la concurrence entre les modes, transporteurs et logisticiens n'exclut pas la reconnaissance de leurs rôles complémentaires et des possibilités de collaboration que cela crée.

En reconnaissant la responsabilité importante et prépondérante partagée entre les gouvernements de l'atteinte d'objectifs en matière de sécurité et d'environnement en transport, il sera justifié que les mécanismes de la concurrence et de libre marché soient adaptés en fonction des objectifs retenus dans ces perspectives.

¹ Il serait adéquat que la Loi sur les Transports au Canada reflète les orientations qu'entend prendre Transports Canada en matière de développement durable, orientations exprimées par les défis environnementaux de sa stratégie triennale de développement durable (décembre 1997). Comme Transports Canada est actuellement à mettre à jour cette stratégie, il serait souhaitable que le Comité d'examen prenne connaissance des commentaires émis lors de la consultation nationale tenue en juin 2000 sur la deuxième stratégie de développement durable de Transports Canada (Pour un réseau de transport durable : rapport sommaire des consultations).

Enfin, constatant que l'accessibilité autant que la mobilité constituent les champs d'intervention gouvernementaux en transport, les gouvernements devront considérer, dans l'exercice de leurs compétences, la nécessité d'une localisation mieux planifiée des activités et des équipements sous leur responsabilité en tenant compte des besoins et des effets induits en transport. Ils devront également prendre en compte les développements technologiques en terme de potentiels d'amélioration de l'efficacité des systèmes et d'alternatives aux déplacements.

2. Les infrastructures de transport : des investissements nécessaires

Un réseau d'infrastructures

Pour supporter l'ensemble des déplacements des personnes et des marchandises, le Québec dispose de réseaux d'infrastructures étendus et diversifiés. Ces réseaux ont été mis en place et ont cru, en réponse aux besoins de desserte des régions, des municipalités, des sites d'exploitation des ressources naturelles et des entreprises. On estime au moins à 65 G\$ la valeur des infrastructures de transport au Québec.

Les infrastructures de transport du Québec font partie intégrante du vaste réseau nord-américain et assurent au Québec les liaisons tant nationales qu'internationales. Elles donnent accès au marché international. Les infrastructures routières permettent le transport local, régional, interrégional et même international des personnes et des marchandises. Le réseau ferroviaire supporte le transport sur de longues distances et généralement pour de grandes quantités de biens (matières premières et conteneurs). Les infrastructures maritimes complètent le transport routier et ferroviaire en plus d'assurer le transport intercontinental. Enfin, les aéroports rendent possible le transport aérien sur de longues distances vers les principales villes du monde ou les régions éloignées.

Vers un réseau intégré

Chaque mode de transport occupe une place importante, complémentaire et même concurrente aux autres. Ces réseaux multimodaux doivent être interreliés, structurés et bien intégrés pour permettre aux personnes et aux marchandises d'accéder efficacement et sans encombre aux lieux de destination, de production ou de consommation. On doit pouvoir également compter sur des équipements permettant l'intermodalité.

Le Québec est une économie ouverte qui dépend largement de son commerce extérieur. La position géographique du Québec, en périphérie des grands marchés nord-américains, est à cet égard désavantageuse : les coûts de

transport deviennent déterminants dans la position concurrentielle des entreprises. La mobilité des personnes et des marchandises dépend de systèmes de transport performants. L'accès aux régions et aux ressources suppose l'existence d'infrastructures adéquates. Des systèmes de transport efficaces, performants et économiques sont donc essentiels au maintien de notre économie et à la survie même de certains secteurs.

Au cours de la dernière décennie, des modifications importantes ont été apportées aux règles de commerce, ce qui a eu pour conséquence d'amplifier l'ouverture et de renforcer l'intégration de l'économie du Québec à l'ensemble nord-américain. Cette tendance a aussi pour conséquence de générer plus d'échanges avec l'extérieur, plus de déplacements de longues distances à origine et destination hors Québec.

Par ailleurs, cette plus grande ouverture des marchés crée une concurrence plus vive. Les industries québécoises doivent s'ajuster, rationaliser leurs opérations, ce qui exige plus d'efficacité dans les différentes étapes de production, dont l'approvisionnement et la distribution. Des infrastructures de transport plus efficaces et accessibles, à des prix les plus bas possibles, deviennent essentielles pour assurer la position concurrentielle des entreprises québécoises.

Un réseau à améliorer

La capacité du Québec à disposer d'infrastructures de qualité intégrées aux grands réseaux de transport multimodaux à l'échelle continentale et internationale, est déterminante pour assurer la compétitivité de l'économie québécoise. La planification de ces infrastructures doit donc tenir compte, entre autres, de l'évolution des réseaux des juridictions voisines.

Actuellement, les infrastructures routières du Québec sont, dans l'ensemble de qualité moindre que celles des États américains voisins et cet écart risque même de s'accroître considérant les investissements majeurs déjà prévus pour les prochaines années par le gouvernement fédéral américain.

Le rapport sur la mise à jour de la politique routière nationale pour le Canada, rendu public en décembre 1998 par le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière, a permis d'évaluer l'état du réseau routier «d'intérêt national» et de déterminer les coûts nécessaires à sa réhabilitation. Bien que ce «réseau» de quelques 2900 km soit en deçà de ce que le Québec pouvait considérer comme important pour son économie et qu'il ne reconnaît d'ailleurs pas, ce réseau routier, représentant les principaux axes interrégionaux et les liaisons majeures vers les provinces et États voisins, nécessiterait des investissements de plus de 2,9 G\$ pour corriger les déficiences actuelles. À ce jour, les contributions fédérales annoncées au budget de février 2000, dans le cadre du programme d'infrastructures en transport (estimé de 150 M\$ entre 2002-2006 pour le Québec), ne couvrent qu'une infime partie de ces besoins. À ce titre, d'ailleurs, «les premiers ministres provinciaux se sont entendus sur le fait

que les investissements consentis dans ces secteurs doivent être augmentés considérablement afin d'accroître la compétitivité et encourager la croissance économique à long terme. Ils souhaitent voir la mise en oeuvre d'une stratégie pancanadienne sur les transports accompagnée du financement nécessaire».²

Par ailleurs, le ministère des Transports du Québec estime à près de 3 G\$ les sommes requises, au cours de la prochaine décennie, pour réparer et améliorer le réseau stratégique de la région montréalaise et construire certains tronçons autoroutiers manquants, afin d'améliorer la fluidité et la sécurité de l'ensemble du réseau. De plus, les infrastructures de transport en commun vieillissent également. Le métro de Montréal a plus de 30 ans et nécessitera sous peu des travaux de réfection majeurs. Or, ces infrastructures de transport en commun sont essentielles et doivent offrir le niveau et la qualité de service adéquat. À ce chapitre, les seuls besoins de l'agglomération de Montréal sont évalués à plus de 1,5 G\$ d'ici 2010.³

Les infrastructures ferroviaires montrent également des déficiences. La rationalisation du réseau ferroviaire canadien a entraîné l'abandon de certaines lignes, pendant que d'autres, souvent dégradées, étaient cédées à des chemins de fer d'intérêt local (CFIL) sans véritable soutien à leur prise en charge.

Le retrait du gouvernement fédéral du soutien aux infrastructures maritimes et aériennes, de vocation régionale et locale, force le gouvernement du Québec à revoir ses interventions dans ces domaines pour s'assurer que la gestion de ces équipements puisse être assumée convenablement sans entrave majeure à l'organisation des transports et la desserte du territoire québécois.

Le développement de l'économie du Québec, la compétitivité de ses entreprises, l'importance du commerce extérieur commandent des infrastructures performantes qui favoriseront l'émergence de corridors commerciaux efficaces et bien intégrés aux réseaux nord-américains. Les entreprises doivent pouvoir compter sur des infrastructures de qualité supérieure, sinon comparable, à celles de nos voisins qui sont à la fois nos clients et nos concurrents, afin de les desservir aux moindres coûts possibles.

Un effort soutenu et une implication financière concertée de tous les paliers de gouvernement, en partenariat avec le secteur privé pour certains projets, sont maintenant requis pour la réfection et l'amélioration des infrastructures de transport. À l'exemple de tous les pays développés, cette participation conjointe de tous les gouvernements dans les infrastructures est nécessaire au Canada pour soutenir son développement économique et faire face convenablement au défi de la mondialisation.

² Communiqué de la 41^e Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux les 9,10 et 11 août 2000.

³ Ministère des Transports du Québec, Plan de gestion des déplacements, Région métropolitaine de Montréal, Pour une décongestion durable, MTQ, avril 2000.

Les efforts du Québec

Le Québec a, quant à lui, fait les efforts majeurs pour mettre à la disposition des usagers des infrastructures de qualité. Il a ainsi :

- ✓ investi de façon importante dans les infrastructures routières du réseau supérieur québécois;
- ✓ investi dans les infrastructures municipales de transport;
- ✓ mis en place un programme de soutien dans le secteur ferroviaire;
- ✓ investi dans le réseau des aéroports nordiques;
- ✓ intervenu sur les infrastructures et navires de son réseau de traversiers;
- ✓ identifié des plans d'intervention majeurs pour le développement des réseaux autant routier que pour le transport collectif pour la métropole, par le plan de gestion des déplacements de la métropole de même que pour les agglomérations de Québec et de Hull;
- ✓ défini un réseau stratégique pour identifier les parties des réseaux sur lesquelles devront être canalisées des ressources suffisantes pour intégrer le Québec dans les grands réseaux continentaux et intercontinentaux.

Il est donc essentiel que le gouvernement fédéral participe davantage à améliorer la qualité des infrastructures disponibles au Québec, de façon à ce que celles-ci parviennent au niveau de qualité requise pour qu'elles jouent pleinement leur rôle à l'appui du développement socio-économique. Le réinvestissement, par le fédéral, des revenus perçus des activités de transport au Québec, en respectant l'autonomie stricte du Québec à choisir les interventions à réaliser sur les réseaux de sa compétence, permettrait d'améliorer significativement la qualité de la desserte de l'ensemble des régions du Québec.

3. Le secteur ferroviaire

Le réseau ferroviaire au Québec

Les modifications antérieures de la loi ont eu des répercussions importantes sur l'industrie ferroviaire au Canada, notamment, celles de 1987 qui ont favorisé le processus d'abandon et celles de 1996 qui ont accéléré le processus de transfert de lignes. L'ensemble de ces modifications ont contribué à la rationalisation des chemins de fer et à l'abandon du tiers du réseau ferroviaire au Québec commencé il y a une vingtaine d'années.

En revanche, ces modifications ont aussi permis la prise en charge du réseau secondaire par les CFIL. À cette fin, le gouvernement du Québec a adopté la Loi sur les chemins de fer en 1993 dans le but de faciliter la création de CFIL de compétence québécoise. Au Québec, les CFIL de compétence québécoise occupent 69 % du réseau appartenant aux CFIL (voir l'annexe 2 sur la répartition

fonctionnelle du réseau). De surcroît, le gouvernement du Québec a créé récemment un Programme d'aide aux infrastructures en transport ferroviaire⁴ qui se veut une mesure transitoire à la rationalisation du réseau ferroviaire secondaire par les grandes compagnies de chemin de fer et sa prise en charge par les CFIL. Ce programme vise ultérieurement un meilleur équilibre modal dans le système de transport du Québec, et ce, dans un souci de protection de l'environnement et de sécurité. C'est ainsi qu'au volet de la réhabilitation de voies ferroviaires s'ajoute celui de la mise en place de nœuds intermodaux et d'embranchements industriels.

Le libre accès des voies ferroviaires

L'une des grandes préoccupations dans la révision de la loi actuelle a été apportée par la révision du système de manutention et de transport des céréales. Les gens de l'Ouest ont tendance à croire que le transport du grain concerne très peu l'Est. Pourtant, «... c'est à cause du boum du blé dans l'Ouest, à la fin du XIX^e siècle, que dans l'Est, on s'est mis à construire des chemins de fer, des silos. C'est grâce au boum du blé que le Port de Montréal s'est développé. Et c'est pendant ce boum que Montréal et Toronto s'urbanisent»⁵. Malgré les diverses interprétations de l'histoire quant à l'impact du transport du grain, il est indéniable que les décisions qui se prendront aujourd'hui dans ce dossier auront des conséquences au Québec.

Par exemple, la question des ports et de la Voie maritime du Saint-Laurent a été plutôt négligée dans l'examen concernant le transport du grain de l'Ouest. On y trouve peu de mentions sur les impacts pour la Voie maritime, l'est du Canada et le Québec. L'accent a plutôt été mis, par exemple, sur les moyens d'assurer au port de Churchill des trafics minimaux permettant de sortir «artificiellement» du grain par le Nord au détriment de la Voie maritime et des ports.

De même, les règles d'abandon des infrastructures ferroviaires, le degré de liberté tarifaire des compagnies ferroviaires, le rôle de l'Office national des Transports, les options concernant l'accès au réseau ferroviaire sont autant de domaines où les impacts dépassent largement un seul mode de transport. D'ailleurs, quoique intéressants, les changements apportés à la loi depuis le 1^{er} août 2000, quant aux transferts et cessation de l'exploitation de lignes, favorisent davantage l'Ouest. Les mesures concernant l'indemnité annuelle de 10 000 \$ par mille d'embranchement tributaire au transport du grain que les compagnies doivent verser aux municipalités touchées, ainsi que les investissements de 175 M\$ sur cinq ans sur les routes de l'Ouest pour compenser la pression que ces routes ont subi, en sont des exemples éloquentes. Dans cet ordre d'idées, d'autres modifications seraient nécessaires pour

⁴ Ministère des Transports du Québec, Programme d'aide aux infrastructures ferroviaires, [en ligne] www.mtq.gouv.qc.ca/ministere/programmes/c7.htm

⁵ Jean-Claude Robert, *Le Devoir*, 14 octobre 2000.

favoriser une interprétation claire du mécanisme de transferts et cessation de l'exploitation de lignes (l'annexe 2 en explique les termes).

Certes, on comprend bien l'importance accordée par les provinces de l'Ouest au transport du grain. D'ailleurs, la recommandation du juge Estey dans son rapport concernant la manutention et le transport du grain au Canada, quant à la possibilité pour quiconque d'accéder aux voies ferroviaires (privées), démontre très bien cette préoccupation. Cette proposition est cependant très différente de ce qui se passe actuellement en Europe et en Australie où l'infrastructure (publique) est complètement séparée de l'exploitation.

La solution d'un libre accès des voies ferroviaires ne paraît pas une piste appropriée pour l'ensemble du Canada en général, et pour le Québec en particulier. À cet égard, les analyses et les études réalisées nous renseignent encore trop peu sur les impacts d'une telle orientation. Les expériences actuelles offrent des enseignements peu concluants, outre le fait qu'un libre accès des voies semble nécessiter des investissements de la part des gouvernements. Par exemple, on peut poser les questions suivantes :

- Quels seront les impacts sur l'incitation des chemins de fer à investir et à entretenir leur propre réseau s'ils ne contrôlent pas l'usage de leurs infrastructures? Quel sera l'impact sur le réseau à long terme? L'état actuel du réseau ferroviaire peut-il permettre de facto un libre accès? Sinon, le gouvernement fédéral est-il prêt à investir dans le réseau?
- Les compagnies ferroviaires seront-elles davantage incitées à réaliser des ententes commerciales entre elles?
- Comment seront établies les opérations quant aux aspects logistiques et de priorités d'utilisation des voies, entre autres choses?
- Quels seront les impacts sur les petits chemins de fer d'intérêt local (CFIL)? Seront-ils capables d'assumer les frais leur permettant de circuler sur les lignes d'autrui (équipement, équipage)? Seront-ils capables d'assumer les frais sur leur propre réseau lorsqu'il sera utilisé par d'autres? Devront-ils s'ajuster, et comment, aux normes des autres compagnies qui ont des wagons plus lourds et des locomotives plus performantes?
- Quel sera l'impact réel sur la concurrence? Notons que certaines ententes particulières entre les CFIL et les grandes compagnies empêchent pratiquement les CFIL de donner leur trafic au concurrent. Un libre accès pourrait-il permettre aux CFIL d'être plus autonomes et de créer, par conséquent, une concurrence réelle? Pour l'heure, le réseau ferroviaire au Québec, particulièrement en région, est tel que les chemins de fer secondaires ne s'y croisent presque pas.
- Si un libre accès provoque une augmentation de la concurrence, les expéditeurs bénéficieront-ils d'un meilleur service et d'une réelle baisse de tarifs?

- Dans la mesure où ce libre accès n'existe pas au sud de nos frontières, les entreprises américaines bénéficieraient-elles davantage que les entreprises canadiennes d'une telle législation?
- Un tel régime ne rend-il pas difficile une plus grande intégration des transports sur le continent américain où l'on cherche plutôt à harmoniser les normes?

Ces questions préoccupent le Ministère d'autant plus que la charge financière qui pèse sur les CFIL, en raison notamment de l'état du réseau secondaire, est considérable. D'ailleurs, l'analyse des demandes d'aide reçues dans le cadre du programme a permis de constater que les besoins à cet égard sont appréciables.

Les enjeux liés au libre accès des voies ferroviaires sont fondamentaux pour la redéfinition du rôle et des responsabilités de l'État. Les modifications que l'on apporterait au régime actuel quant à la gestion des droits d'accès, à la tarification, à l'encadrement réglementaire, entre autres, pourraient nécessiter des investissements notables des gouvernements.

Les principes nécessaires au libre accès des voies

Aussi, il nous semble que le débat sur le libre accès des voies doit pouvoir s'articuler autour de certains principes. Le Ministère privilégie ceux qui suivent :

- L'équité entre l'Ouest et l'Est afin de mettre en application les mêmes règles d'un bout à l'autre du Canada.

Malgré le fait que la situation qui prévaut dans l'Ouest est différente de celle de l'Est, il semble essentiel, dans un contexte nord-américain où l'on cherche une certaine harmonisation des règles commerciales, que la mise en place de nouvelles règles soient les mêmes d'un bout à l'autre du Canada. En outre, certaines entreprises ferroviaires couvrent l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, la mise en place d'un régime d'accès public suppose l'application de tarifs compensatoires pour ceux qui empruntent ces lignes. Comment serait évaluée une telle compensation? Si l'une des règles est d'imposer un taux uniforme, les régions où les tarifs sont présentement moindres risquent d'être désavantagées. Certains marchés, comme celui du transport de conteneurs entre Montréal et Toronto, bénéficient présentement de meilleurs tarifs parce qu'une plus grande concurrence existe : la concurrence du camionnage par la présence d'une infrastructure routière, la possibilité d'utiliser le port d'Halifax, et la concurrence modale des deux compagnies de chemins de fer. On parle alors d'une plus grande élasticité de la demande,⁶ et par conséquent, de tarifs moins élevés. Or, si un tarif uniforme était imposé,

⁶ Dr. Norman Bonsor, «Rail Access Regimes : Relevance to the Canadian Rail Sector», Departments of Economics, Lakehead University, Ontario, Canada. Conférence préparée pour un Symposium sur la concurrence et les droits d'accès dans l'industrie ferroviaire organisé par l'Institut Van Horne, Saskatoon, 16 septembre 2000. [En ligne] WWW.ucalgary.ca/UofC/departments/vanhorne.

les expéditeurs de l'Est en seraient plus affectés et pourraient, par exemple, délaisser le transport ferroviaire pour emprunter un autre mode moins favorable au développement durable.

- L'équité entre les grands chemins de fer et les petits chemins de fer d'intérêt local.

On doit s'assurer que les conditions d'opération sont adéquates et permettent, autant aux CFIL qu'aux grandes entreprises, d'entretenir convenablement leur réseau. Ce souci reflète l'importance que l'on accorde à l'avenir du développement économique des régions, un champ particulièrement occupé par les CFIL et la nécessité, d'autre part, de reconnaître le rôle des grandes entreprises ferroviaires dans l'ensemble du réseau nord-américain et leur contribution pour faire de Montréal une plaque tournante incontournable. Nous pourrions ajouter à cela la recherche d'une meilleure équité entre les compagnies de chemin de fer canadiennes et les compagnies américaines, lesquelles pourraient profiter d'une telle mesure, mais non l'inverse.

- L'équité entre les compagnies de chemin de fer de compétence québécoise et celles de chemin de fer de compétence fédérale.

Présentement, l'Office peut prendre une décision sur les droits de circulation que pour les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale. Afin d'éviter de pénaliser les expéditeurs qui sont desservis par un CFIL de compétence québécoise, il serait pertinent d'harmoniser cette mesure en permettant à l'Office de prendre une décision sur les droits de circulation pour les compagnies de chemin de fer de compétence québécoise.

- L'équité entre le transport de marchandises et le transport des personnes.

Dans le même ordre d'idées que le point précédent, les gouvernements municipaux ou organismes de transport urbain pourraient avoir la possibilité de demander des droits de circulation. D'ailleurs, dans ce cas-ci, il serait opportun de considérer l'intérêt de la collectivité à un service public dans un contexte où le développement des trains de banlieue offre des pistes de solutions intéressantes à la réduction des gaz à effets de serre et des autres polluants atmosphériques, ainsi qu'au problème de congestion urbaine.

Une augmentation de la concurrence par d'autres moyens

La loi contient une panoplie d'outils permettant d'améliorer la concurrence : les prix communs, les prix de lignes concurrentiels, les tarifs d'interconnexion, les contrats confidentiels et l'arbitrage. Dans le cas des tarifs d'interconnexion, par exemple, le rayon de 30 kilomètres permet actuellement de réduire la clientèle

captive à environ 25 à 30 %⁷. Une augmentation de ce rayon serait acceptable seulement si cette mesure permet de réduire substantiellement le pourcentage de clients captifs et si elle ne fragilise pas les compagnies ferroviaires canadiennes face à la concurrence des compagnies ferroviaires américaines qui s'en prévaudraient sans aucune contrepartie. Dans le cas d'un tel changement, l'Office devrait s'assurer que le tarif reflète, notamment, les besoins d'investissements pour le maintien du réseau.

Même si certains de ces outils sont peu utilisés (les prix de lignes concurrentiels, par exemple), cette panoplie de mesures donne la possibilité à l'expéditeur de choisir celle qui convient le mieux à sa situation et permet aux expéditeurs, de façon générale, de négocier de meilleurs tarifs. Il est donc important d'en conserver l'existence.

Par ailleurs, on peut envisager d'autres types d'interventions qui amélioreraient la concurrence : celle d'une plus grande indépendance des CFIL « affiliés ou associés ». Au Québec, à l'heure actuelle, parmi les CFIL de transport de marchandises, un seul est véritablement indépendant. Cependant, sa remise en marche récente, à laquelle le gouvernement a financièrement contribué, ne permet pas encore de savoir si cette indépendance se concrétisera par de meilleurs tarifs pour les expéditeurs. Les ententes entre les grands chemins de fer et leurs CFIL incluent des clauses obligeant ces derniers à leur offrir le trafic qu'ils produisent et les dissuadant fortement d'utiliser le concurrent. À titre d'exemple, on peut citer les ententes de transfert de propriété où les grands chemins de fer conservent des sections de corridors près des intersections dans le seul but d'exiger le tarif d'interconnexion (double, parfois triple) si le CFIL donnait son trafic au concurrent. De quelle façon la révision actuelle peut contribuer à une augmentation de la concurrence en éliminant les effets causés par de telles barrières?

Quelles que soient les mesures que l'on mettra de l'avant, on doit comprendre qu'actuellement le portrait du secteur ferroviaire est en pleine mutation et que les impacts de ces mesures se feront sentir différemment dans le futur selon l'évolution de ce mode de transport.

4. Le transport maritime

Le manque de cohérence actuel

Pour mener à bien un examen éclairé de la Loi sur les transports au Canada, il est nécessaire d'examiner les aléas de la politique canadienne dans le domaine maritime. La discordance des politiques fédérales touchant le secteur maritime nuit à la mise en valeur d'un avantage comparatif unique au Canada : le fleuve Saint-Laurent et son économie maritime.

⁷ Idem, p. 4

Le fleuve et les infrastructures portuaires sont des éléments de développement économique qui touchent autant de grands centres urbains que certaines régions éloignées. Le secteur maritime et portuaire représente un chiffre d'affaires de près de 3 G\$ de dollars et génère, au Québec, 26 500 emplois directs et indirects. Pourtant, la Loi néglige pratiquement tout le secteur maritime dont la réglementation se trouve éparpillée dans plusieurs autres lois. Par exemple, la politique fédérale de recouvrement des coûts de la Garde côtière est non couplée à celle du transfert de la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, ni coordonnée à celle de l'abandon des ports de Transports Canada, ou encore à la mise sur pied des Administrations portuaires canadiennes. De plus, on peut se demander si la politique de recouvrement des coûts ne contreviendrait pas à l'article 5 g) (iii) et (iv) en touchant de plein fouet le transport maritime de matières premières comme le minerai de fer ou les exportations de grain canadien par la Voie maritime.

Chaque politique a été menée indépendamment l'une de l'autre et n'a pas été réajustée en fonction de la diminution des contraintes budgétaires. On a transféré des infrastructures et instaurer des frais pour des services sans que les usagers puissent intervenir. À cet égard, il serait intéressant de voir si l'article 5 d) est respecté quand le gouvernement fédéral décide de ne plus entretenir des ports régionaux et locaux, et de s'en départir en laissant aux provinces le poids de la réorganisation et même l'entretien de ses ports? Est-ce que l'article sur la concurrence et les forces du marché ont été respectés, quand l'imposition de tarifs publics pour la Garde côtière a eu pour effet de rendre artificiellement plus coûteux l'accès maritime au Canada par le Saint-Laurent que par les Maritimes ou la Côte Ouest?

Une navigation durable

L'examen de la Loi doit absolument porter sur une vision des transports dépassant la vérification des dispositions administratives et réglementaires contenue dans l'ensemble hétéroclite que constitue actuellement la Loi. Dans ce sens, il serait pertinent que le gouvernement fédéral porte une attention particulière au document de l'industrie intitulé «La voie navigable des Grands lacs et du Saint-Laurent, une vision claire pour l'avenir»⁸. À cet effet, ce document soulève que «l'utilisation accrue des navires pour soutenir l'accroissement du trafic est le moyen le plus efficace sur le plan de l'environnement pour augmenter la capacité de transport du Canada ». Il serait fort pertinent d'élargir l'appui au transport maritime dans la deuxième Stratégie de développement durable de Transports Canada mentionné précédemment.

⁸ L'Association des armateurs canadiens, La chambre de commerce maritime, La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, «La Voie navigable des Grands Lacs et du Saint-Laurent : Une vision claire pour l'avenir», 2000.

Il est indispensable que l'on recherche les chaînes de transport multimodales comportant des segments maritimes les plus efficaces possibles, en prenant les précautions adéquates pour minimiser les pressions environnementales. Le Canada, avec le système Saint-Laurent – Grands Lacs, a une place de choix à occuper sur la scène du développement durable. Il ne l'occupe pas. Pourtant le défi de promouvoir un réseau de transport plus efficient doit faire partie de sa stratégie et de sa future Loi sur les transports au Canada.

Dans le même ordre d'idées, la stratégie de navigation durable à laquelle contribue le Québec, dans le cadre de l'entente fédérale – provinciale Saint-Laurent Vision 2000, va dans le sens d'une place particulière au transport maritime et au Saint-Laurent, de paire avec un contrôle concerté des impacts environnementaux. Il serait souhaitable à ce sujet que Transports Canada investisse plus dans cet effort et surtout intègre plus précisément cette approche dans sa deuxième stratégie de développement durable. À date, ce sont Pêches et Océans Canada ainsi que Environnement Canada qui occupent le terrain dans ce domaine.

La nécessité d'une politique maritime

Or, bien que le transport maritime ne soit pas central dans la loi, certaines dispositions qui seront à l'examen ont des impacts directs ou indirects sur le secteur maritime et sur les activités industrielles et portuaires. La révision de la loi donne l'occasion de réclamer la mise en place d'une politique maritime canadienne que prônent depuis longtemps divers intervenants du milieu.

Une telle politique viserait le soutien de l'industrie maritime dans un contexte concurrentiel et nord-américain. Pour ce faire, une telle politique pourrait tenir compte, outre les lois existantes (marine marchande, cabotage, conférences maritimes, etc.), des éléments comme le développement des régions et le service aux régions éloignées, l'amélioration de la compétitivité de la Voie maritime et du système fluvial, le maintien de certaines activités connexes, en particulier celles des chantiers maritimes.

En dernier lieu, le gouvernement du Québec désire adopter une politique maritime dont certains éléments nécessiteront une implication du gouvernement fédéral : l'examen de la loi ne devrait-il pas être le bon moment pour recommander et lancer l'élaboration de la politique maritime du Canada, non seulement utile pour le Saint-Laurent, mais aussi pour l'ensemble des activités maritimes canadiennes?

5. Le transport aérien

Depuis l'abandon de la politique visant à maintenir deux transporteurs internationaux, l'industrie du transport aérien connaît une série de

bouleversements dont les répercussions se font sentir à tous les niveaux de l'organisation de l'industrie, des services offerts en région ainsi que de la politique aérienne internationale.

Le gouvernement fédéral ayant gardé tous les pouvoirs normatifs, les possibilités d'intervention du Québec sont limitées. Malgré cette contrainte, le gouvernement du Québec a tenté d'obtenir du gouvernement du Canada le respect de quelques principes entourant la restructuration de l'industrie. «L'intérêt du gouvernement du Québec dans ce dossier est de veiller à ce que les prix du transport régional demeurent concurrentiels, que les petites communautés aient accès à un réseau de correspondances et que les transporteurs locaux exploitent leurs services dans un cadre de saine concurrence (...)»⁹ C'est en ce sens, qu'à leur tour, les premiers ministres provinciaux considèrent indispensable que le gouvernement fédéral mette en place un régime de réglementation qui assurera une saine concurrence au sein de l'industrie du transport aérien, y compris au niveau international.¹⁰

Le gouvernement du Québec signalait dans son communiqué qu'il veillait aussi à ce que les services régionaux tiennent compte de l'utilisation de la langue française dans les communications avec les passagers. En effet, plusieurs ont soulevé des craintes à cet égard, et de multiples plaintes ont été mentionnées par la Commissaire aux langues officielles¹¹ quant aux exposés sur la sécurité à bord des aéronefs ainsi qu'à l'endroit d'Air Canada et de ses transporteurs régionaux. Cette dernière a, de plus, souligné l'absence de mécanismes de contrôle dans certains aéroports locaux et régionaux cédés par Transports Canada pour le respect de leurs obligations linguistiques. À l'instar de la Commissaire aux langues officielles, le Québec sera vigilant quant à la mise en application des recommandations proposées par la Commissaire ainsi qu'au suivi des mesures prises dans la loi C-26, afin de s'assurer du respect des droits des citoyens à recevoir des services en français.

Finalement, cette restructuration affecte aussi le transport international et crée des incertitudes qui s'ajoutent aux inquiétudes sur la conjoncture récente des aéroports qui ont été transférés aux municipalités, ou qui sont en voie de l'être.

Des services en région qui se détériorent

Les préoccupations majeures suite à la restructuration de l'industrie aérienne concernent la crainte d'une diminution des services en région, la place des

⁹ Gouvernement du Québec, «Le gouvernement du Québec suit de près le dossier de l'acquisition de Canadien International par Air Canada», Communiqué du cabinet du ministre des Transports, 23 déc. 1999.

¹⁰ Communiqué de la 41^e conférence annuelle des premiers ministres provinciaux les 9,10 et 11 août 2000.

¹¹ Gouvernement du Canada, Commissariat aux langues officielles, Rapport annuel 1999-2000, p. 25-26-53-54-55. [En ligne] WWW.ocol-clo.gc.ca/

transporteurs locaux ou régionaux dans le marché du transport aérien régional et l'accès de ces derniers au trafic d'apport et de correspondances intercompagnies.

Mais encore, le retrait d'Inter Canadien des marchés régionaux a créé une situation telle que c'est Air Nova qui a pris la relève en exerçant un quasi-monopole dans les services régionaux. **Cette concentration soulève des inquiétudes de la part de la clientèle des régions qui y voit une baisse dans la qualité des services aériens et la probabilité que les prix déjà élevés puissent augmenter davantage.**

Pour ces raisons, les pouvoirs de l'Office et du Bureau de la concurrence ont déjà été renforcés. Il est important que ces organismes jouent leur rôle en vertu des nouveaux mandats conférés par la loi C-26, d'autant plus qu'à l'heure actuelle certains transporteurs locaux et régionaux sont en difficulté financière. Il est maintenant impérieux que les organismes de surveillance fassent leur travail.

De plus, le gouvernement du Québec a mis sur pied un Groupe de travail interministériel chargé d'examiner la situation du transport aérien régional au Québec et de proposer une stratégie d'intervention gouvernementale en la matière.

Les infrastructures aéroportuaires : des besoins de financement

Depuis 1995, sept aéroports ont été cédés aux municipalités du Québec; dix restent à être cédés. Ce processus est encadré par la politique québécoise en matière d'infrastructures aéroportuaires qui offre aussi un soutien aux municipalités. D'ailleurs, les municipalités sont généralement satisfaites de l'encadrement et du soutien reçus du gouvernement du Québec dans ce dossier.

Cependant, plusieurs éléments soulèvent l'inquiétude du Québec et des municipalités. D'abord, l'impact financier des modifications réglementaires, notamment à la suite de l'épopée du projet de règlement 308 sur les services d'intervention pour aéronefs en état d'urgence (SIU). Cette modification réglementaire est un exemple éloquent de l'imposition d'une norme dont il a été démontré que les mesures proposées ne constituaient pas le meilleur investissement sur le plan de la sécurité et qui aura des répercussions financières importantes pour les municipalités.

Par surcroît, cette philosophie de gestion demeure inconsistante avec les gestes antérieurs de Transports Canada. Il faut se rappeler qu'en 1995, Transports Canada avait retiré les services de lutte contre les incendies d'aéronefs aux aéroports les moins achalandés. Cette mesure avait alors permis au gouvernement fédéral d'abaisser les coûts d'exploitation et d'accroître la viabilité des aéroports afin de faciliter le transfert aux autorités locales. Notons que la Politique nationale des aéroports précisait que «les exploitants locaux des

aéroports régionaux et locaux seront en mesure de mettre en place des services d'intervention d'urgence selon les capacités de la collectivité environnante». Or, la réintroduction, en juillet 1999, d'une mesure du même type, aura des répercussions importantes sur la viabilité et la stabilité financière de 20 aéroports toujours visés au Québec.

À ces incertitudes qui inquiètent les municipalités, s'ajoute l'impact financier de changements appréhendés au Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (PAIA), à la suite de l'annonce de changements possibles au programme par Transports Canada en septembre 1999. Transports Canada ne veut fournir aucune garantie aux municipalités quant à l'impact financier des changements réglementaires ni en ce qui concerne le PAIA. Même si le programme PAIA a été renouvelé et que certains coûts reliés à l'application du règlement 308 sur les SIU seront admissibles à ce programme, on ne sait pas de quelle façon le montant sera réparti.

En d'autres termes, il demeure que l'incertitude de l'avenir de la réglementation impute un risque financier substantiel à la prise en charge des infrastructures par les municipalités. Cette incertitude s'ajoute à l'instabilité de l'industrie des transporteurs aériens et met en relief la vulnérabilité des municipalités. Par ailleurs, ces modifications réglementaires occasionnent aussi des coûts d'exploitation supplémentaires au Ministère. Pour ces raisons, les premiers ministres ont rappelé à Ottawa qu'il doit s'acquitter de ses responsabilités, notamment en favorisant un financement suffisant pour répondre aux besoins en capital et en fonctionnement, afin que les aéroports confiés aux administrations locales demeurent viables et que le transport aérien demeure sécuritaire.

Le transport aérien international

Depuis la présence d'une seule compagnie nationale canadienne, le Québec se préoccupe des effets qu'aura le développement de la concurrence dans le secteur du transport aérien international sur les consommateurs, l'industrie canadienne de transport aérien et les activités aéroportuaires.

Dans le cadre de l'examen de la Loi sur les transports, il convient aussi de noter les préoccupations suivantes :

- le gouvernement fédéral devra adopter un mécanisme rigoureux de révision périodique des politiques de transport aérien international et mettre sur pied une publication officielle intégrant les diverses politiques en transport aérien international (voir aussi l'annexe 3);
- le gouvernement fédéral devra également favoriser l'élimination de toute contrainte réglementaire ou administrative qui puisse nuire au développement des activités «tout-cargo», afin de favoriser les activités de ce secteur à l'aéroport international de Montréal-Mirabel;

- le gouvernement fédéral devrait effectuer des analyses afin de mieux connaître les impacts d'une augmentation de la limite de 25 % des actions détenues par les étrangers; une telle analyse fut effectuée aux États-Unis¹²;
- dans le cadre du processus de négociations bilatérales avec les pays étrangers, il est souhaitable que Transports Canada consulte davantage le ministère des Transports du Québec.

6. Le transport par autocar

D'une manière générale, on peut être relativement favorable à la déréglementation dans le transport par autocar. Cependant, les préoccupations déjà explicitées lors des modifications à la Loi sur les transports routiers (LTR) (dépôt du projet de loi C-77, en mars 1999) restent toujours pertinentes.

D'abord, le gouvernement fédéral, de par la LTR et au nom de l'harmonisation, ne doit pas envahir le champ de compétence des provinces. Il doit maintenir le droit des provinces à réglementer les services par autocar. Ensuite, on doit évaluer l'opportunité d'une déréglementation complète dans le secteur du transport par autocar en tenant compte des besoins locaux et régionaux des provinces. Plusieurs provinces maintiennent par interfinancement des services en milieu rural qu'une déréglementation risque de faire disparaître; ces services locaux interurbains desservent actuellement au Québec 38 % des municipalités accessibles par autocar.

On doit aussi considérer l'impact sur les transports en commun organisés par les municipalités. Au Québec, selon nos propres estimations, 45 % des localités desservies risquent de perdre leur unique service de transport en commun.

On comprend qu'il peut être difficile de maintenir une certaine rentabilité pour les transporteurs, puisque les services du réseau régional qui rejoignent les localités rurales sont en régression. Malheureusement, l'impact sur la population des petites collectivités ou des régions de faible densité risque d'être fort appréciable d'autant que les services ferroviaires de passagers ont été abandonnés au cours des dernières années.

Il semble donc évident que l'application d'une déréglementation complète du gouvernement fédéral nécessitera un mécanisme de financement afin de maintenir les services d'autocars auprès des petites collectivités qui verront disparaître ce service.

¹² Voir : «Air Competition – Impact of changing foreign Investment and control limits on U.S. Airlines = United States General accounting Office 1992.

7. L'examen de la loi quant au rôle de l'Office des transports du Canada

L'Office est un tribunal administratif quasi-judiciaire qui a pour rôle de voir à l'application «des politiques gouvernementales en matière de transport tout en offrant une tribune pour la résolution des différends»¹³.

Le principe de la concurrence et des forces du marché ainsi que le principe de la réglementation économique laissent à l'État un rôle beaucoup plus discret. L'État doit tout de même s'assurer que le mécanisme du marché est efficace. Plusieurs régions ne sont desservies que par une compagnie de chemin de fer ou une seule compagnie aérienne. Pour cette raison, il est primordial que la surveillance soit maintenue pour s'assurer que la situation de monopole et de duopole ne vient pas à l'encontre des principes établis à l'article 5.

Surveillance des prix et diffusion de l'information

Par exemple, le quasi-monopole dans les services régionaux aériens fait craindre une augmentation des prix déjà élevés. C'est dans cette perspective que le Ministère souhaitait un renforcement des moyens et des pouvoirs de l'Office des transports du Canada en matière de surveillance de prix afin de surveiller et de prévenir une politique de prix abusifs sur les routes à monopole. De même, le renforcement des pouvoirs accordés au Bureau de la concurrence va dans le sens d'une telle surveillance.

De plus, dans le cadre du rôle de surveillance dévolu à l'Office, le Ministère est d'avis que cet organisme devrait diffuser ses analyses afin de permettre à tous les intervenants du milieu de prendre connaissance de l'évolution de la tarification dans ce nouvel environnement économique. Il paraît également essentiel que de telles analyses soient davantage axées sur les régions, dont celles du Québec, plutôt que sur les routes intérieures ou transcanadiennes.

Dans le même ordre d'idées, mais qui ne concerne pas directement l'Office, il serait souhaitable que des modifications soient apportées à l'article 51 comme l'explique l'annexe 3.

L'intérêt public

Théoriquement, le rôle de l'Office est de s'assurer que le principe de la concurrence permet effectivement d'atteindre les objectifs voulus quant à un service de qualité au meilleur prix et quant à l'équilibre entre les objectifs de rentabilité des liaisons de transport et ceux de développement économique régional.

¹³ Office des transports du Canada, Rapport annuel 1999. [En ligne] www.cta-otc.gc.ca

Cependant, des modifications en 1996 ont aboli le fondement législatif permettant à l'Office de maintenir un service d'intérêt public dans le secteur ferroviaire.

Dans la suite des réflexions concernant l'avenir de Via Rail, il serait pertinent de se pencher sur les services ferroviaires des régions éloignées. On soulève ici le cas particulier des services de passagers fournis par un chemin de fer de marchandises (compte propre) dans une région éloignée (Schefferville) où la route ne se rend pas et qui verra éventuellement sa subvention s'éteindre. La décision de conserver ce service ou non relève désormais du ministre. En effet, des modifications de la loi en 1996 ont aboli le fondement législatif permettant à l'Office des transports de maintenir un service d'intérêt public. N'aurait-il pas lieu d'assurer une certaine pérennité à ce genre de service?

Les litiges et l'arbitrage

La Loi sur les transports au Canada ne prévoit que deux recours possibles aux expéditeurs : l'arbitrage et la demande de réparation prévue à l'article 27. En ce qui concerne l'arbitrage, le Québec accueille favorablement les amendements de la loi modifiant la Loi sur les transports au Canada, en vigueur le 1^{er} août 2000. En effet, ces modifications simplifient le mécanisme d'arbitrage par la création d'une procédure sommaire pour les différends portant sur une valeur d'au plus 750 000 \$.

Quant à la demande de réparation à l'article 27, où l'Office doit être convaincu que son intervention est essentielle pour éviter à l'expéditeur de subir un préjudice commercial important, il faut noter un seul recours à cet article depuis le 1^{er} juillet 1996. Lors des consultations en 1995-1996 à propos du projet de loi fédéral sur les transports au Canada, le Québec et de nombreux intervenants ont souligné le caractère non incitatif de cette disposition. Considérant qu'une seule demande a été déposée depuis 1996, il serait pertinent d'assouplir cette disposition.

Dans un tel contexte où les expéditeurs ne peuvent recourir qu'à l'arbitrage, compte tenu des difficultés d'invoquer la demande de réparation prévue à l'article 27, il semble pertinent et justifié de conserver les obligations de transporteur public prévues aux articles 113 et suivants, de la Loi sur les transports.

L'harmonisation des lois

Les dispositions sur l'interconnexion (articles 127 et suivants) et celles sur les prix de ligne concurrentiels (article 129 et suivants) de la Loi sur les transports au Canada s'appliquent aux chemins de fer fédéraux et ceux transférés en vertu de la Loi nationale sur les transports de 1987. Il semblerait que les CFIL n'ayant pu bénéficier de cette dernière clause et les expéditeurs situés sur leurs lignes ne

pourraient recourir, pour le premier, au mécanisme de l'interconnexion, et le second, au mécanisme des prix de ligne concurrentiels.

Nous croyons que, pour clarifier cette situation, il y aurait lieu de préciser que tous les CFIL peuvent recourir aux dispositions de l'interconnexion tandis que pour les expéditeurs, ces derniers peuvent recourir aux prix de ligne concurrentiels, qu'ils soient situés sur un chemin de fer fédéral ou non.

Dans un autre ordre d'idées, il n'existe présentement aucun mécanisme d'arbitrage dans le cas de litiges entre un chemin de fer de compétence québécoise et un chemin de fer de compétence fédérale. Cela pose des problèmes majeurs aux expéditeurs qui en sont les premières victimes. Un mécanisme d'arbitrage souple et rapide pourrait exister pour résoudre ce type de conflit quand deux autorités sont en litige. D'ailleurs, le Québec considère réajuster les dispositions de «La loi sur les chemins de fer» en vue de faciliter le règlement des litiges résultant de compétences différentes.

Conclusion

L'ensemble des préoccupations soulevées précédemment souligne l'importance de développer une vision de l'intervention de l'État dans le domaine des transports qui s'appuie sur des perspectives économique, sociale et environnementale. Dans un tel cadre, les transports jouent pleinement leur rôle comme outil de développement économique et desservent la population par des services sécuritaires, accessibles, équitables, efficaces et viables. C'est en ce sens que le gouvernement fédéral doit redéfinir son intervention pour répondre aux défis de l'avenir.

Ces dernières années, l'articulation des objectifs en transport du gouvernement fédéral a été laissée au soin du marché dans un contexte où la mondialisation incite aussi à une certaine harmonisation des règles du jeu. L'énumération des conséquences d'une approche incohérente et non intégrée est assez probante : le retrait du gouvernement fédéral de la propriété, de l'exploitation directe et du soutien financier de plusieurs services et infrastructures a eu des répercussions considérables dans plusieurs domaines et a mis en péril des services aux régions éloignées.

Le délestage, de plusieurs infrastructures, indique le désintéressement du gouvernement fédéral pour maintenir des acquis de plusieurs décennies. D'ailleurs, le processus de dégradation de certaines infrastructures s'accélère au point où leur maintien et leur remise en état nécessiteront des investissements considérablement plus élevés que les coûts d'un entretien régulier. Des collectivités et les gouvernements des provinces subissent, de surcroît, des pressions visant à maintenir ces infrastructures, même s'ils n'ont pas reçu une compensation financière suffisante.

La modification de normes réglementaires par le gouvernement fédéral, tout en maintenant ses pouvoirs normatifs, et sans transfert de nature législative ou financière, ajoute de l'incertitude quant à la possibilité de conserver et de développer plusieurs de ces infrastructures et systèmes de transport. Le projet de règlement 308 sur les services d'intervention pour aéronefs en état d'urgence (SIU) en est un exemple éloquent.

Le gouvernement fédéral doit maintenant se donner un nouveau cadre d'intervention en collaboration avec les gouvernements des provinces, dans le respect des compétences et en fonction des priorités des provinces. Une politique canadienne des transports est requise pour donner une cohérence entre les règlements et les lois qui touchent respectivement chacun des modes qui relèvent de compétences différentes, d'autant que ces modes doivent être mieux coordonnés et intégrés. Cette vision est également justifiée afin de permettre aux gouvernements de conjuguer avec les mécanismes à la base du processus de mondialisation, celui du marché en particulier, plutôt que de n'en subir que les conséquences. Finalement, cette vision doit constituer une nouvelle

lecture des enjeux qui se profilent à l'aube du XXI^e siècle et doit introduire un positionnement renouvelé du gouvernement fédéral.

L'allègement des contraintes financières du gouvernement fédéral offre d'ailleurs l'opportunité de se donner les moyens de concrétiser une vision de l'État dans le domaine des transports; il permet aussi de répondre à des besoins plus ciblés, toujours dans le cadre d'une telle vision. Par exemple, un réseau d'infrastructures de qualité intégrées à l'échelle continentale et internationale exige un effort soutenu et concerté des gouvernements. À cet égard, la récente entente Canada-Québec en matière d'infrastructures municipales, avec un volet en transport, constitue une initiative à poursuivre, d'autant que les besoins du Québec sont appréciables, comme le montre les nombreuses interventions du Québec auprès du gouvernement fédéral pour l'établissement d'un programme bipartite en infrastructures de transport à la hauteur des besoins du Québec.

En revanche, le gouvernement fédéral doit investir, non seulement dans les infrastructures de transport, mais aussi dans le maintien de systèmes et de services de transport, tout en respectant les priorités du gouvernement du Québec. Qu'il soit question d'infrastructures ou de services, ce sont souvent de petites localités éloignées, comme dans le cas des services locaux et régionaux aériens, qui en subissent plus lourdement les conséquences.

En définitive, le gouvernement fédéral doit définir un nouveau cadre d'intervention en collaboration avec les provinces. Le gouvernement du Québec est d'ailleurs prêt à collaborer à une démarche qui permettra de développer une vision cohérente de l'intervention des gouvernements, dans le respect de leurs compétences, afin d'offrir aux membres de la collectivité des services qui correspondent à leurs besoins et qui répondent aux défis de l'avenir.

ANNEXE 1 : Le mécanisme de transferts et cessation de l'exploitation de lignes (articles 140 à 146)

Le mécanisme de transferts et cessation de l'exploitation de lignes prévues aux articles 140 à 146 de la Loi sur les transports au Canada a des faiblesses quant à la préservation de corridors ferroviaires pour une utilisation future de transport. En effet, les étapes établies dans la loi n'ont pas la même interprétation selon que l'on est un chemin de fer qui veut spéculer sur des propriétés immobilières, ou un gouvernement qui désire conserver des corridors à des fins d'usage public (incluant la possibilité de revenir à une vocation ferroviaire ultérieurement). Car une fois le corridor scindé, le retour en arrière est pratiquement impensable.

Pour préserver un tel corridor, il serait pertinent que l'ordre établi dans le cadre du processus de l'article 145 concerne essentiellement la vocation ferroviaire. Ainsi, une municipalité pourrait acquérir la ligne pour une vocation ferroviaire, mais non à d'autres fins comme une vocation immobilière qui risquerait de scinder le corridor.

Un cas récent au Québec, nous a indiqué que l'interprétation précédente n'était pas celle d'une des grandes compagnies ferroviaires qui s'apprêtait à céder à une municipalité, dans le cadre de l'article 145, le corridor à des fins immobilières. Le gouvernement du Québec conçoit qu'il doit faire part d'une telle acquisition à l'article 146, s'il ne vise pas une vocation ferroviaire, mais comment peut-il conserver de tels corridors si une municipalité, dans le cadre de l'article 145, achète le corridor et le scinde?

Dans le même ordre d'idées, afin d'éclaircir le processus de transfert et de cessation, il serait pertinent que la loi définisse précisément ce qu'est un épi (article 141).

Il serait aussi pertinent que la valeur nette de récupération soit définie avant que l'acquéreur potentiel fasse une offre d'achat.

ANNEXE 2 : Répartition fonctionnelle du réseau ferroviaire au Québec

Répartition fonctionnelle du réseau au 6 novembre 2000

<i>Catégorie de lignes</i>	<i>Compagnie/compétence</i>	<i>km</i>	<i>km</i>
<i>Ligne principale</i>			887
	Canadian National	687	
	Saint-Laurent et Hudson	111	
	CSX (E.U.)	89	
<i>Lignes locales et régionales</i>			2449
	Canadian National	548	
	CFILINQ (CN)	1 756	
	Saint-Laurent et Hudson	145	
<i>CFIL</i>			2 351
	<i>Compétence provinciale</i>	1 623	
	<i>Compétence fédérale</i>	728	
<i>Chemins de fer d'entreprises</i>			813
	<i>Compétence fédérale</i>	294	
	Quebec North Shore and Labrador Railway	256	
	Chemin de fer Arnaud	38	
	<i>Compétence provinciale</i>	519	
	Chemin de fer Roberval Saguenay	61	
	Chemin de fer Charlevoix	416	
	Chemin de fer Rivière Romaine	42	
<i>Autres chemins de fer</i>			55
	Ontario Northland	40	
	Conseil des ports nationaux	15	
		Grand Total	6 555

Service du transport ferroviaire,
routier des marchandises
Le 7 novembre 2000

ANNEXE 3: Modifications à l'article 51

L'article 50 de la Loi des transports du Canada prévoit que le ministre peut, par règlement, avec l'agrément du gouverneur en conseil, par règlement exiger des transporteurs de lui fournir des renseignements sur la situation financière, l'exploitation, la propriété et le trafic. L'article 51 de la même loi spécifie que de tels renseignements deviennent confidentiels dès leur réception par le ministre. Or, le ministère des Transports du Québec et d'autres ministères provinciaux peuvent avoir besoin de tels renseignements pour prendre position à l'égard de la restructuration de l'industrie du transport aérien au Canada. Par ailleurs, le ministère des Transports du Québec peut avoir besoin de données statistiques sur l'exploitation, le trafic et la situation financière des entreprises de transport ou autres, dans le but d'analyser la problématique et les enjeux, de suivre l'évolution de la demande et de l'offre dans les différents modes de transport et de connaître les incidences pour l'économie québécoise.

Aussi, il serait approprié que le ministère des Transports du Québec et les autres organismes provinciaux puissent accéder à de tels renseignements, afin qu'ils puissent évaluer les tendances du marché de transport au Canada, préparer leur position ou leur politique respective pour les différents modes. Une modification de l'article 51 de la Loi des transports du Canada permettrait d'éliminer les restrictions actuelles.