

L'analyse de la législation et de l'administration fédérales dans le domaine des transports

introduction générale : Cadre conceptuel

Antoine Ambroise
Gilles Bouchard
Jacques Champagne



Sous la direction de Pierre-Emile Tremblay,
Service des Relations Extraministérielles,
Bureau du sous-ministre,
Ministère des Transports du Québec

Avril 1975



371152

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
CENTRE DE DOCUMENTATION
PLACE HAUTE-VILLE, 24^e ÉTAGE
700 EST, BOUL. ST-CYRILLE
QUÉBEC, QUÉBEC, G1R 5H1

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
CENTRE DE DOCUMENTATION
700, BOUL. RENÉ-LÉVESQUE EST,
21^e ÉTAGE
QUÉBEC (QUÉBEC) - CANADA
G1R 5H1

L'ANALYSE DE LA LEGISLATION
ET
DE L'ADMINISTRATION FEDERALES
DANS
LE DOMAINE DES TRANSPORTS

INTRODUCTION GENERALE:
CADRE CONCEPTUEL

Antoine AMBROISE
Jacques CHAMPAGNE
Gilles BOUCHARD

Sous la direction de Pierre-Emile TREMBLAY
Service des Relations Extraministérielles,
Bureau du Sous-ministre,
Ministère des Transports du Québec

Avril 1975

CANQ
TR
BSM
132

LES AUTEURS

Recherchistes et Analystes:

- Ambroise, Antoine, politicologue
- Bouchard, Gilles, politicologue
- Champagne, Jacques, politicologue
- Hamelin, Raymond, ingénieur et économiste
- Morin, René, avocat et politicologue

Rédacteurs:

- Ambroise, Antoine (INTRODUCTION GENERALE, TOME I,
TOME II)
- Hamelin, Raymond (TOME III)

Directeur de la recherche:

- Tremblay, Pierre-E., politicologue

AVANT-PROPOS

Le progrès observé dans les transports au cours des dix dernières années au Canada, particulièrement en Colombie-britannique, en Ontario et au Québec, s'est accompagné d'un accroissement progressif du rôle de l'Etat dans cet important secteur d'activités économiques. Cependant, cette intervention étatique dans le domaine des transports n'a pas pour autant diminuer l'acuité des problèmes à résoudre. En effet, aujourd'hui plus que jamais la problématique des transports demeure entière, que ce soit au chapitre de l'élaboration de politiques intermodales de transports, à celui de l'organisation et de la gestion des divers secteurs des transports, à celui du fonctionnement et de l'expansion de l'économie des transports, ou encore à celui du contrôle des actions réalisées par les divers organes et agents constitutifs du domaine des transports sur l'ensemble du territoire canadien.

Aussi, dans la recherche de solutions mieux adaptées aux impératifs et aux aspirations de notre société, il importe pour un Etat-membre qui désire assumer le contrôle du développement de son territoire, de connaître la nature et l'ampleur du rôle joué par l'Etat-central dans la dynamique même du fonctionnement du système global des transports au Canada. Une telle connaissance postule que l'on ait des indications sur la nature des pouvoirs habilitant l'Etat-central à intervenir dans le domaine des transports, sur l'organisation mise en place pour réaliser les fonctions et tâches dévolues, ainsi que sur les programmes d'action effectués par l'ensemble des agents et organismes étatiques fédéraux.

Devant les faiblesses des quelques recherches juridiques et techniques disponibles et l'absence d'étude fondamentale, il nous est apparu nécessaire pour les fins du Québec d'entreprendre une analyse de la législation et de l'administration fédérales dans le domaine des transports ainsi que des programmes d'action de l'Etat-central dans une perspective macro-politique. Le cadre analytique développé à cette fin s'inspire largement des nouveaux développements de la théorie systémique et de la théorie administrative ainsi que des résultats de travaux portant sur le développement d'une méthodologie appliquée à la réforme de secteurs d'activités étatiques.

Les résultats de cette recherche réalisée en moins d'un an avec le concours efficace et compétent de spécialistes des sciences humaines versés dans les questions économiques, juridiques et administratives, sont présentés en trois rapports distincts en plus d'une introduction générale explicitant quelque peu l'approche que nous avons privilégiée. Ils devraient fournir des éléments de première importance pour une pratique plus rationnelle et stratégique des relations fédérales-provinciales, ainsi que pour la mise en oeuvre d'une pressante réforme du domaine des transports au palier fédéral.

Pierre-E. Tremblay

Pierre-E. Tremblay, pol.,
Chef des Relations
Extraministérielles,
Bureau du Sous-ministre
des Transports du Québec.

Québec, Avril 1975.

INTRODUCTION GENERALE

- 1- Méthodologie
- 2- Plan de la recherche

INTRODUCTION GENERALE: CADRE CONCEPTUEL

Le partage des pouvoirs et des responsabilités en matière de transport entre l'administration fédérale et les provinces fait présentement l'objet d'interrogations majeures par suite de l'évolution des modes de transport dans toutes les parties du Canada et du rôle de plus en plus fondamental que joue ce domaine d'activités dans le développement socio-économique du pays.

Jusqu'à un passé tout récent les provinces retranchées pour la plupart dans le développement et le maintien de l'infrastructure routière et dans l'administration du transport routier se sont contentées soit d'observer l'action fédérale en matière de transport, soit de demander à ce niveau de gouvernement d'assumer toutes sortes de responsabilités, soit plus rarement, d'intervenir, le plus souvent en ordre dispersé, face à cette action pour apporter des correctifs rendus nécessaires par la spécificité de chacune d'elles. Cette attitude de quasi-démission de la part des provinces, ce manque de cohérence dans l'action fédérale-provinciale et cette absence de politiques clairement définies dans ce domaine entre les deux niveaux de gouvernements ont par voie de conséquence entraîné des effets négatifs dans le développement des transports au niveau des régions et des provinces. Ces dernières, cependant, prennent de plus en plus conscience de la nécessité de rationaliser cette action

de façon à devenir des agents de développement à part entière dans ce domaine-clé de la mission économique.

Cette prise de conscience a été vécue de façon particulièrement aigüe au Québec depuis 1970, sans doute à cause de la position stratégique de cette province dans la géographie des transports et à cause de cette volonté nouvellement arrêtée de faire jouer aux différents modes de transports un rôle plus dynamique qu'autrefois dans le développement socio-économique de son territoire.

La satisfaction de cet objectif demande qu'on tienne compte du contexte institutionnel dans lequel s'insère l'action québécoise en cette matière, notamment en ce qui concerne les différents acteurs (1) mis en cause. Il nous paraît évident qu'une redéfinition formelle des rôles des acteurs oeuvrant dans le secteur public des transports s'impose de plus en plus. Dans cette optique - et en attendant qu'on y arrive - il est apparu urgent que le gouvernement québécois accorde une attention toute spéciale au principal intervenant dans l'administration des transports - le gouvernement fédéral - dans le but non pas de contrarier ses actions et interventions, mais plutôt de cerner leurs effets, de les canaliser en

(1) Ces acteurs oeuvrent soit dans le secteur privé (compagnies privées de transports), soit dans le secteur public (gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux) ou para-public (les organismes autonomes de gouvernement).

fonction des exigences (finalités) québécoises et de saisir jusqu'où elles limitent la politique québécoise en matière de transports.

1- Méthodologie

Pour une bonne connaissance des actions et interventions fédérales dans le domaine des transports, il est nécessaire de s'interroger sur trois ordres de réalité intimement liés: le cadre institutionnel qui pose des actes et les coordonne, les programmes qui rassemblent en séquences le contenu de ces actes et les activités qui concourent ou peuvent concourir à leur réalisation. Il se dégage de ces trois ensembles de phénomènes une vision idéalement intégrée de l'administration fédérale des transports que nous espérons mettre en relief à l'aide de catégories d'analyse simples et exclusives, ordonnées dans un cadre systémique selon leurs finalités propres.

A partir du modèle général de l'approche systémique(2) (inputs-outputs, throughputs, en-

- (2) Un système peut être défini comme un groupe d'éléments interdépendants, interagissants formant un ensemble unifié en vue d'atteindre un même objectif dans le cadre d'un environnement générateur à la fois de contraintes et d'incitations favorables à l'action(cf Katz, Saul: "Note méthodologique sur l'évaluation de l'aptitude administrative au développement", in ONU: L'évaluation de l'aptitude administrative au développement ONU, NY, 1970. L'approche systémique, processus dynamique, permet de cerner une réalité dans sa totalité, d'identifier et de comprendre divers niveaux de cette réalité. Ainsi le domaine fédéral des transports est un système et chacun de ses secteurs(aérien, ferroviaire, maritime, pipelines et routier) des sous-systèmes.

vironnement) nous avons identifié dans le domaine fédéral des transports quatre(4) catégories d'éléments ou de composantes: les ressources ou facteurs de production (inputs), les activités relatives à la transformation de ces ressources (throughputs), les résultats de cette transformation ou types de transport (outputs) et l'environnement avec lequel le système effectue des échanges. Examinons chacune de ses catégories (voir aussi la figure 1).

1.1 Les ressources ou facteurs de production

Au sein du système de transport et de chacun de ses sous-systèmes, nous avons retenu trois (3) facteurs de production soit le personnel (marins, employés de chemins de fer, pilotes d'avion etc.), le matériel (quais, gares, aéroports, wagons, bateaux, véhicules de transport de tout genre, voies de circulation etc.) et les finances (fonds et capitaux, actions, obligations).

Ces ressources ou facteurs de production sont indispensables au bon fonctionnement du système de transport. C'est grâce à leur disponibilité que le système est capable d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé. Elles sont obtenues par des prélèvements de tout ordre sur l'environnement immédiat du système.

1.2 Les activités de transformation

La conversion des inputs (facteurs de production) en outputs (types de transport) se réalise par le truchement des activités de transformation. Pour appréhender l'ensemble de ces activités et pour mettre en évidence le rapport qu'elles entretiennent entre elles, il est nécessaire de les regrouper selon leurs affinités en catégories d'analyse plus fines. Au niveau du système de transport et de chacun de ses sous-systèmes, nous avons identifié trois (3) catégories d'activités qui constituent l'ensemble des actes posés ou susceptibles d'être posés par le système ou par l'un de ses sous-systèmes. Ce sont les activités de conception, les activités de régulation et les activités de production(3).

1.2.1 Les activités de conception regroupent tous les actes qui concourent à la connaissance de l'objet à administrer. Ces activités prennent forme par des opérations d'agrégation et d'analyse des données(in-

(3) Cette typologie des activités s'inspirent de la classification élaborée par Lucien Mehl. Ce dernier distingue trois (3) catégories d'activités au sein d'un système social: Les activités axiologiques, les activités guidantes et les activités réalisatrices. Pour plus d'informations, voir "Esquisse d'une théorie générale de l'action administrative" in Vedel, G. et autres: Traité de science administrative. Paris, Mouton 1966, p. 783.

ventaires, recensements, études, enquêtes, rapports etc.) et d'établissement de plans (élaboration d'objectifs, de programmes) (4).

1.2.2 Les activités de régulation incluent tous les actes qui visent à maintenir ou à faire varier les composantes d'un système ou d'un sous-système en vue de la réalisation d'un objectif. Elles assurent le fonctionnement correct du système de transport. Les actes qu'elles regroupent vont de la formulation de normes et de règlements à l'émission de permis et à l'exercice de contrôle.

1.2.3 Les activités de production comprennent tous les actes qui participent à la production d'un bien, à la fourniture d'un service ou qui constituent une aide financière (subventions, crédits, dégrèvements fiscaux etc.) et/ou technique (conseils, informations, conférences, etc.) à des composantes du système de transport ou de l'un de ses sous-systèmes(5).

1.3 Les types de transport

Les extrants ou types de transport sont le produit des activités qui ont mis à profit les

(4) Ouellet, Lionel: "Concepts et techniques d'analyse des phénomènes administratifs" in Revue Canadienne de science politique I no. 3 sept. 1968

(5) Ouellet, Lionel: id.

FIG.1 SYSTÈME DE TRANSPORTS

CYCLE D'ACTIVITÉS

FACTEURS DE PRODUCTION

TYPES DE TRANSPORT

ACTIVITÉS DE TRANSFORMATION

CATÉGORIES D'ACTIVITÉS:

- Activités de conception
- Activités de régulation
- Activités de production

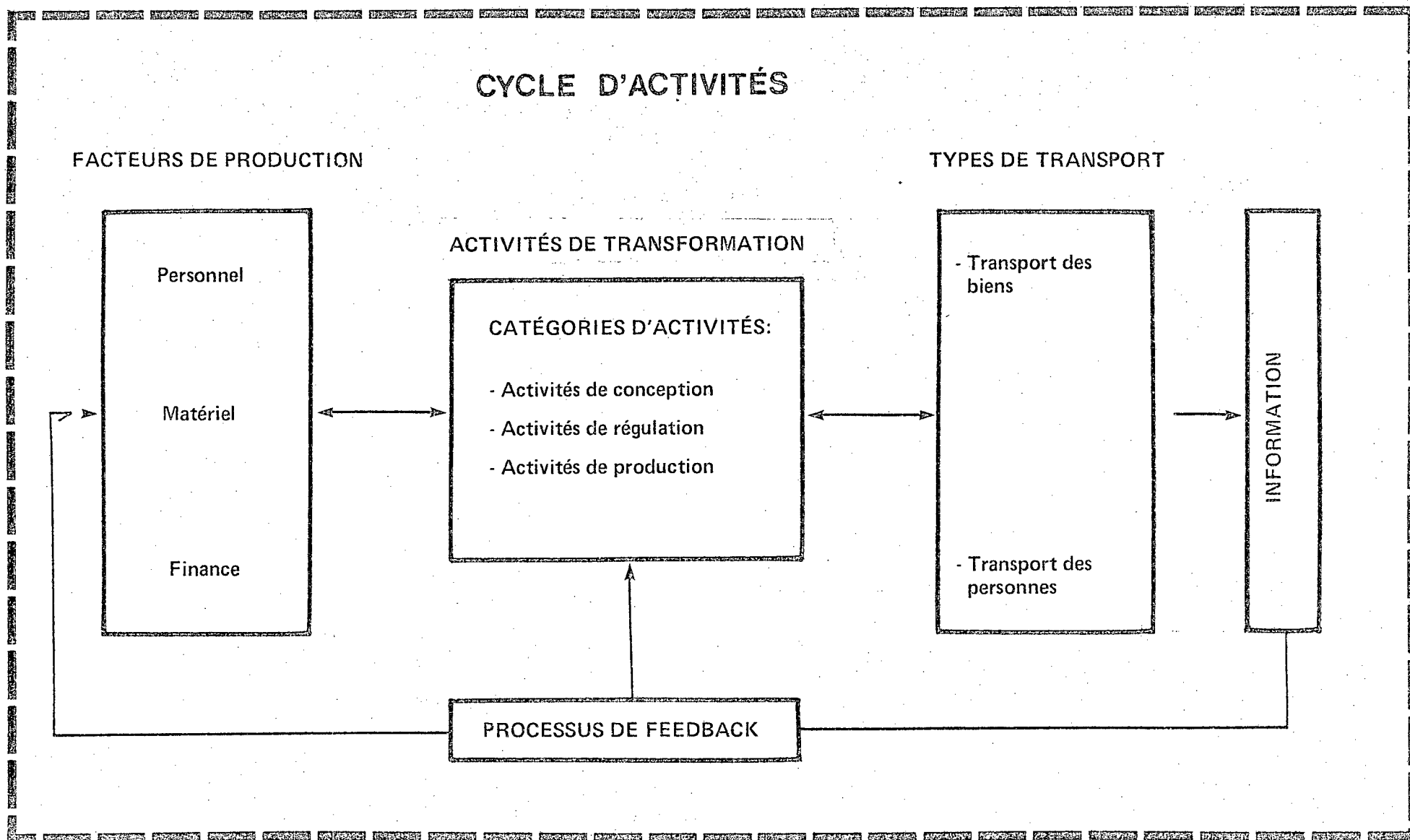
- Transport des biens

- Transport des personnes

INFORMATION

PROCESSUS DE FEEDBACK

ENVIRONNEMENT



facteurs de production, le résultat du processus de transformation qui s'est opéré à l'intérieur du système ou de l'un de ses sous-systèmes. Ils constituent la justification de l'existence du système de transport.

Cette catégorie analytique se subdivise en deux (2) sous-groupes: le transport des biens et le transport des personnes. L'évaluation (processus de feedback) de ces deux types de transport permet de juger de la performance du système de transport ou de l'un de ses sous-systèmes en rapport avec les objectifs fixés. L'écart entre les objectifs et les résultats sera corrigé en modifiant soit les facteurs de production, soit les activités de transformation ou les deux à la fois. Ainsi dans le cas d'une compagnie de transport des personnes qui mettrait en danger la vie de ses usagers à cause de la fréquence des accidents sur un parcours donné, il y aurait lieu d'intervenir pour vérifier la qualité de son matériel roulant et la compétence du personnel affecté à ce parcours. Il y aurait lieu aussi d'intervenir au niveau des activités de transformation en revoyant par exemple les règlements régissant cette compagnie ou la circulation sur ce parcours ou en réévaluant le tracé du parcours.

1.4 L'environnement du système ou de l'un de ses sous-systèmes

L'étude de l'environnement du système fédéral des transports (ou de l'un de ses sous-sys-

tèmes) se fera en tenant compte de l'ensemble des composantes à l'extérieur du système (ou d'un sous-système) avec lesquelles ce dernier entretient des relations d'échanges formelles ou informelles, régulières ou sporadiques. Pour rendre ce concept opérationnel il est nécessaire d'effectuer une distinction qui tient compte des deux niveaux analytiques suivants: L'environnement immédiat ou milieu d'action et l'environnement lointain, général ou milieu contextuel(6). L'environnement immédiat regroupe toutes les composantes de la réalité canadienne avec lesquelles le système fédéral des transports entretient directement des échanges. L'environnement contextuel, de son côté, comprend l'ensemble des composantes non spécifiquement canadiennes, telles les conventions internationales sur le transport, les systèmes de transport d'autres pays qui peuvent devenir autant d'éléments de contraintes ou d'incitations pour les composantes du système de transport canadien. Ces échanges, contraintes ou incitations se réalisent soit par des activités de conception (étude sur l'impact de tel service ou d'installation de transport sur le développement économique et social d'une région), de régulation (élaboration de normes sur la construction des bâtiments dans le voisinage des aéroports ou des voies ferrées) ou de production (fourniture de subventions à une compagnie pour maintenir en service un parcours non rentable).

(6) ONU - L'évaluation de l'aptitude administrative au développement ONU N.Y. 1970 p.50.

2- Plan de la recherche

Le modèle d'analyse que nous venons d'élaborer sera appliqué tour à tour aux institutions politico-administratives fédérales, aux activités postulées par la législation fédérale et aux programmes d'action en cours en matière de transport.

Notre premier rapport (Tome I), à caractère purement institutionnel, identifiera à la lumière de la typologie des activités de notre modèle, les organismes fédéraux qui participent soit à la conception et à la régulation des facteurs de production, des types de transport et de l'environnement du système de transport, soit à la production vis-à-vis de ces mêmes catégories. Chaque organisme recensé sera qualifié d'organes de conception, de régulation ou de production selon qu'il pose des actes concourant à la conception, à la régulation ou à la production vis-à-vis des autres composantes du système.

Notre deuxième rapport (Tome II) sera consacré au recensement des activités postulées par la législation et à leur compilation par le jeu d'une triple confrontation au cours de laquelle les activités de transformation (conception, régulation, production) seront mises en relation avec les facteurs de production (personnel, équipement, finance), les types de transport (transport des personnes et transport des marchandises) et avec l'environnement.

Ce volume consacré à l'étude des activités constitue la charnière de cette recherche. En effet, la connaissance et la compréhension de l'action fédérale en matière de transport exige qu'on cerne au préalable et à priori les conditions de cette action et qu'on situe les pouvoirs, devoirs et responsabilités que le gouvernement fédéral s'est imposé par le truchement de cette législation dont les premiers textes remontent au tout début de la confédération.

Le dernier rapport (Tome III) qui mettra l'accent sur l'économie des transports tentera d'identifier les programmes d'action mis en branle par le gouvernement fédéral dans les trois champs d'activités retenus. On aura donc des programmes nettement orientés vers la conception du domaine à administrer, d'autres qui visent à réguler le système et enfin une dernière catégorie qui participent aux activités de production du système de transport. Dans ce même rapport, on tâchera d'identifier les programmes fédéraux qui s'adressent directement au transport sur le territoire québécois et on les mettra en parallèle avec ceux de l'une ou l'autre des provinces de la confédération canadienne.

*L'analyse de la législation et de
l'administration fédérales dans le domaine des trans-
ports comportera donc trois rapports distincts, à
savoir:*

Tome I : Le cadre institutionnel

Tome II : Les activités

Tome III : Les programmes d'action

