

278 293

MINISTÈRE DES TRANSPORTS  
CENTRE DE DOCUMENTATION  
PLACE HAUTE-VILLE, 22<sup>e</sup> ÉTAGE  
700 EST, BOUL. ST-CYRILLE  
QUÉBEC (QUÉBEC) CANADA  
G1R 5H1



LES POLITIQUES FEDERALES DE TRANSPORT

ET LE DEVELOPPEMENT DU QUEBEC

Ministère des Transports,  
Service des Relations ministérielles.

Québec,  
Septembre 1979.

Gen  
CANQ  
TR  
BSM  
101

Ce texte reprend essentiellement les éléments contenus dans les études suivantes:

- POLESE, Mario; L'incidence des politiques fédérales et le projet d'association ; Ministère des Transports; Québec avril 1978.
- ARES, André et autres; Impacts économiques au Québec de politiques fédérales de transport; Ministère des Transports; Québec, avril 1978.
- POIRIER, André et GAGNE, Mario; Commentaires au document du gouvernement du Canada: "Les Transports- un lien unificateur"; Ministère des Transports; Québec, février 1979.
- SIMARD, Yves; Synthèse critique du document de Transports Canada: "Les transports - perspectives nationales et régionales"; Ministère des Transports; Québec, mars 1979.

## 1. INTRODUCTION

Les interventions fédérales dans le domaine des transports sont très nombreuses et elles influencent profondément le développement du Québec. Ce texte tentera tout d'abord de décrire pour l'essentiel l'ensemble de ces interventions fédérales et il proposera ensuite un bilan de l'impact que celles-ci ont pu avoir sur le Québec. Enfin, seront exposées certaines solutions aux problèmes posés par l'action fédérale, dans le contexte de l'éventuelle souveraineté-association proposée par le gouvernement du Québec.

Le transport est un secteur très vaste qui recouvre une multitude d'activités et de modes de déplacement. Ce secteur est d'autant plus vaste dans le cas du Québec que les densités de population sont relativement faibles et le niveau d'interaction économique élevé. De fait, le transport représente maintenant à peu près 5,5% de l'ensemble de notre activité économique totale.

Au Québec en 1973, les recettes des transporteurs s'élevaient à plus de 2,5 milliards de dollars, avec près de 114,000 employés et une masse salariale de 1,1 milliard de dollars. Cette activité se répartissait, selon les recettes brutes, à 45% pour le transport routier, à 27% pour le transport ferroviaire, à 18% pour le transport aérien et à 10% pour le transport maritime.

L'action des gouvernements est très importante dans le domaine des transports, puisque ce sont ceux-ci qui construisent, exploitent ou subventionnent une grande partie des services de transport et qui les réglementent. Dans cette optique, le

gouvernement fédéral occupe une position privilégiée puisque sa gestion de trois modes de transport (ferroviaire, aérien et maritime) et son rôle de péréquation entre les systèmes de transport des provinces lui permettent d'influencer très profondément l'économie québécoise.

Le gouvernement fédéral contrôle dans la pratique les transports maritime, aérien et ferroviaire; il s'agit là de modes de transport à technologie avancée, ou de modes d'importance nettement continentale. Ces trois modes représentaient en 1973 plus de 51% des recettes et 42% des emplois de transport au Québec.

## 2. LES OBJECTIFS FEDERAUX DE TRANSPORT

Le transport a toujours constitué au Canada un secteur très particulier. Il fut longtemps perçu comme l'outil privilégié pour la création, l'intégration et le développement d'un immense territoire peu peuplé. Les interventions du gouvernement fédéral sont encore motivées par ce souci de consolider le développement du Canada, en particulier en favorisant les échanges interprovinciaux, à l'intérieur d'un marché canadien protégé par de nombreuses barrières douanières.

Plus récemment, le transport a été utilisé comme un instrument de développement régional, selon le principe que des facilités accrues de transport réduiront l'écart économique qui existe entre les régions et assureront l'intégration des régions périphériques à l'économie du Canada central.

Le transport est aussi perçu comme un service public disponible à toute la population canadienne; c'est pourquoi un des objectifs principaux de la politique fédérale des transports consiste à assurer à tous un service minimum équitable, presque sans égard aux coûts.

Il n'est donc pas étonnant que le gouvernement fédéral soit intervenu massivement dans les transports tout au long de l'histoire de la confédération canadienne, en commençant par les chemins de fer et les canaux au siècle dernier, pour se poursuivre plus tard par le réseau aéroportuaire et les nombreuses subventions de fonctionnement du système global de transport. Il en résulte que le transport constitue, avec l'agriculture, le secteur le plus réglementé et le plus subventionné de l'économie canadienne. Dans la gestion des transports, ces nombreuses considérations d'intérêt public remplacent effectivement les critères de rentabilité économique et faussent les lois du marché.

Depuis 1967, l'action fédérale dans les transports est régie par la loi nationale des transports, laquelle met davantage l'accent sur l'efficacité économique, en particulier sur le principe que l'utilisateur défraie la totalité des coûts qu'il occasionne. Cette réforme inscrite dans les objectifs de la loi n'a toutefois pas débouché sur une application réglementaire et les pressions de plusieurs groupes (notamment de l'Ouest) ont empêché l'application intégrale des lois du marché et de ses principes d'efficacité.

C'est ainsi que, dans la réalité quotidienne des transports, la présence du gouvernement fédéral se fait sentir lourdement par les nombreuses subventions que celui-ci octroie, en particulier dans les domaines maritime et ferroviaire. Ces subventions ont, avant tout, une influence sur les lois du marché. En effet, la réduction des tarifs en-dessous des coûts de transport entraîne d'une part une augmentation artificielle de la demande de transport et prête d'autre part à de nombreuses inégalités géographiques et modales.

Ce sont des subventions fédérales qui permettent le transport de céréales de l'Ouest à des tarifs plusieurs fois en-dessous des coûts, tandis que les produits finis du Québec, eux, doivent défrayer plus que les coûts qu'ils occasionnent. Ce sont aussi des interventions fédérales qui font que le transport interurbain de personnes est subventionné inégalement selon qu'il s'agisse de transport ferroviaire (3,1 cents par kilomètre-passager), de transport aérien (1,3 cents) ou de transport routier (0,3 cents).

Une telle distorsion des prix par rapport aux coûts réels influence nettement l'utilisateur à effectuer des choix logiques pour lui-même mais entraîne d'importants coûts sociaux.

En gros, il apparaît que la politique canadienne des transports tente de répondre à plusieurs objectifs simultanément alors que ceux-ci ne sont pas toujours compatibles: l'intégration canadienne, le développement régional, l'équité du service et l'efficacité économique. Cette multiplicité d'objectifs disparates aboutit à un lourd ensemble de subventions qui sont inégalement distribuées. Les lois du marché deviennent ainsi inopérantes, au détriment des parties du système de transport qui (comme le Québec) sont les plus efficaces et peuvent très bien absorber les coûts qu'elles engendrent.

### 3. LES INTERVENTIONS FEDERALES ET LEURS INCIDENCES

Au total, les interventions du gouvernement fédéral ne comptent que pour le quart du total des dépenses des administrations publiques canadiennes dans le domaine des transports. Les provinces en contrôlent un peu moins de la moitié et les municipalités presque 30%. Pourtant les interventions fédérales ont une importance marquée parce qu'elles sont systématiquement concentrées dans les activités de transport les plus sensibles au développement. En effet, l'administration fédérale ne recherche pas tant le contrôle des modes ferroviaire, aérien et maritime que le

contrôle des activités sensibles, dans quelque mode que ce soit, à l'exclusion des activités de gestion routinière; c'est d'ailleurs pourquoi elle a débordé dans le mode routier lorsqu'il s'agissait de construire la route trans-canadienne et certains axes prioritaires; c'est aussi pourquoi elle désire maintenant laisser aux provinces la charge des quais publics désuets et des trains de banlieue.

### 3.1 Transport routier

Même si ce sont les gouvernements provinciaux qui demeurent les principaux intervenants dans le transport routier, le gouvernement fédéral a pu y intervenir à quelques reprises, par le biais de projets conjoints et de subventions.

Le gouvernement fédéral a dépensé 2375 millions de dollars entre 1952 et 1973 à titre de contribution à la construction routière des provinces, y compris pour la route trans-canadienne. De ce montant, le Québec a touché 420 millions de dollars, soit un peu moins de 18% du total. Par ailleurs, ces contributions ne représentent que 6% des dépenses de voirie effectuées au Québec pendant cette période. L'incidence de ces subventions est donc plutôt restreinte, peut-être même négative pour le Québec lorsque l'on considère que, si la répartition des subventions avait été effectuée selon l'importance de la population, du parc automobile ou des budgets de voirie, le Québec aurait bénéficié durant ces années de sommes supplémentaires évaluées entre 125 et 250 millions de dollars. L'impact de l'aide fédérale à la voirie n'a pas particulièrement favorisé le Québec; ce sont plutôt les régions excentriques (l'Ouest et les Maritimes) qui en ont profité, plutôt que le Québec et l'Ontario.

Malgré la délégation aux provinces de la responsabilité en matière de transport routier interprovincial, le gouvernement fédéral tente quand même d'intervenir sur la gestion du transport routier, par le biais de la sécurité routière, de la dérégle-

mentation, des matières dangereuses et de la réciprocité.

### 3.2 Transport ferroviaire

Par contraste, le transport ferroviaire a fait l'objet de très nombreuses interventions du gouvernement fédéral, à un point tel qu'il est devenu le mode de transport le plus réglementé et le plus dépendant de l'intervention gouvernementale.

L'intervention fédérale sur les infrastructures ferroviaires remonte aussi loin que la construction du réseau au siècle dernier, par la concession de droits et de terrains, en particulier dans l'Ouest. Il résulte d'ailleurs de cette intervention que le réseau des plaines est aujourd'hui nettement surdéveloppé par rapport au trafic qu'il dessert. Ainsi, il y a 6,77 kilomètres de voie ferrée par 1000 personnes dans l'Ouest pour 1,40 kilomètres au Québec et pour 3,28 kilomètres en moyenne au Canada; il existe aussi une surcapacité considérable dans l'Ouest, ce qui occasionne des frais fixes non subventionnés très importants qui doivent être répartis entre tous les usagers entre autres ceux du Québec.

Le gouvernement fédéral exerce un contrôle réglementaire très serré et très complet sur le transport ferroviaire, mais c'est au chapitre tarifaire que cette réglementation se fait le plus sentir. En effet, même si les transporteurs sont libres de fixer leurs tarifs à l'intérieur d'une fourchette relativement souple établie par la loi des chemins de fer, ceux-ci sont soumis à l'obligation de maintenir certains tarifs artificiels pour lesquels ils ne sont pas nécessairement compensés en entier. En particulier, le transport des céréales de l'Ouest s'effectue selon des taux inchangés depuis plus d'un demi-siècle,

les transporteurs doivent maintenir le service sur des lignes secondaires non rentables et ils doivent également encaisser les pertes encourues pour les services de passagers. Ces obligations imposent aux compagnies de chemin de fer un fardeau financier qu'elles doivent répartir sur l'ensemble de leurs opérations.

En conséquence, l'action fédérale sur le transport ferroviaire se caractérise par de très fortes subventions directes aux transporteurs. Entre 1960 et 1975, ces subventions ont totalisé 3750 millions de dollars.

Millions  
de dollars

1550	<u>Financement des transporteurs</u>
1300	dont Canadien National.
2200	<u>Aide à l'exploitation</u>
593	transport des passagers;
505	réduction des tarifs ferroviaires;
290	maintien des lignes secondaires non rentables dans l'Ouest;
227	transport des marchandises dans les Maritimes;
159	compensation pour le gel des tarifs en 1973 et 1974.
<hr/> 3750	

Les subventions versées entre 1960 et 1975 équivalent à environ 13% des recettes commerciales de cette période, ce qui démontre bien l'importance vitale de ces subventions.

Celles-ci sont d'ailleurs tellement cruciales que, malgré la volonté de rationalisation de la loi nationale des transports, le montant des subventions accordées a presque triplé entre 1970 et 1975, et la situation ne risque pas de changer avant longtemps puisque les services non-rentables et les tarifs subventionnés de transport des céréales n'ont pas été abandonnés. Le Québec n'a pas reçu une part équitable de ces programmes. Par exemple, il est estimé que, pour l'année 1974, le Québec n'a reçu qu'une soixantaine de millions de dollars sur un total de 449 millions de dollars, alors qu'il aurait pu recevoir 112 millions de dollars au prorata de la population; il en résulte donc un manque à recevoir de plus de 50 millions de dollars, et ce pour une seule année.

Malgré les subventions fédérales, les transporteurs connaissent aussi des pertes qui sont dues aux diverses réglementations fédérales. Les chemins de fer auraient perdu près de 240 millions de dollars en 1971 pour le transport de céréales, somme que ceux-ci doivent récupérer ailleurs. Dans un tel contexte, il n'est donc pas étonnant qu'une étude portant sur un échantillon des bordereaux d'expédition de 1975 ait démontré que les expéditions ferroviaires du Québec se faisaient à un tarif 41% plus élevé que la moyenne canadienne et 32% plus élevé que la moyenne ontarienne. Il semble donc que les chemins de fer récupèrent au Québec (et dans une moindre mesure en Ontario) les pertes encourues ailleurs. Ces tarifs plus élevés pour le Québec réduisent de manière significative la capacité concurrentielle de l'économie québécoise, laquelle aurait économisé 130 millions de dollars en 1979 si elle avait bénéficié de tarifs comparables à la moyenne canadienne.

Finalement, le gouvernement fédéral intervient directement dans le transport ferroviaire par le biais du Canadien National et de

Via Rail. Ces deux sociétés d'état reçoivent une aide gouvernementale très importante sous la forme de participation au capital et de subventions, et leurs activités sont une part importante du marché du transport ferroviaire des marchandises et des passagers au Canada. Par leur entremise, le gouvernement fédéral réalise, en concurrence avec l'industrie privée, ses propres objectifs.

### 3.3 Transport maritime

Contrairement à ce qui se passe dans le transport ferroviaire, l'intervention fédérale dans le transport maritime se concentre essentiellement dans la construction d'infrastructures. Les transporteurs et les tarifs ont par ailleurs été presque entièrement négligés, d'autant plus qu'une part essentielle du transport maritime canadien est effectué par des armateurs étrangers.

Pour la période de 1955 à 1969, les coûts de cette intervention s'élevaient, en dollars constants de 1968, à 483 millions, dont 205 millions pour les ports et 173 millions pour les canaux et voies navigables. Durant ces années c'est dans les Maritimes et en Ontario que les investissements ont été les plus importants, tandis que c'est au Québec et en Colombie-Britannique que le rapport revenus-coûts est le plus élevé, les revenus couvrant même les coûts variables dans les deux cas.

Par ailleurs, entre 1966 et 1975, seulement 26% des investissements du Conseil des Ports Nationaux ont été effectués au Québec, alors que les ports québécois manutentionnaient 55% du trafic canadien; entre 1971 et 1975 cette proportion n'était même que de 15% des investissements. Comme résultat, les ports du Québec ont rapidement perdu leur place relative, faute des investissements nécessaires à leur expansion. Ainsi, même si le trafic de marchandises générales des ports de Montréal et Québec était

2,5 fois plus élevé que celui des ports des Maritimes (Halifax et Saint-Jean) en 1971, ces derniers avaient tellement bénéficié des investissements fédéraux massifs que les trafics des deux groupes de ports s'équivalaient à peu près en 1975.

Pour ce qui est de la Voie Maritime, les immenses efforts qui y ont été consacrés par le gouvernement fédéral (plus de 3 milliards de dollars en 20 ans) ont généralement eu des effets positifs, même si ce projet est encore loin de couvrir ses frais. La Voie Maritime a contribué à une amélioration notable de l'économie du Canada central, de l'Ouest et de la région des Grands Lacs aux Etats-Unis. Pour le Québec, le plus grand bénéficiaire sans doute été le développement des gisements miniers de la Côte-Nord. Toutefois, il est certain que l'énorme subvention que représente l'absorption du déficit de la Voie Maritime par le gouvernement fédéral bénéficie plus à l'Ontario et aux Etats-Unis qu'au Québec, lequel contribue pourtant au prorata de ses taxes fédérales.

Par opposition à cette intervention massive dans les infrastructures, le gouvernement fédéral délaisse presque totalement les transporteurs. En effet, en plus de ne pas avoir adopté de politique relative à une flotte marchande canadienne, le gouvernement fédéral n'exerce à peu près pas de contrôle commercial sur le transport maritime autant intérieur qu'extérieur. La réglementation fédérale du transport maritime ne porte que sur la navigation elle-même et sur les normes de sécurité. Le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine est donc plutôt circonscrit et l'impact sur le Québec de cette intervention réduite est d'autant plus important que le Québec possède un potentiel unique dans le domaine maritime, autant pour les ports que pour l'exploitation d'une flotte marchande.

### 3.4 Transport aérien

L'intervention fédérale dans le transport aérien revêt plusieurs aspects différents: la construction et l'entretien des principales infrastructures aéroportuaires, la gestion du système de navigation aérienne, la réglementation de la sécurité et des permis commerciaux et le rôle primordial que joue Air Canada. Les subventions aux transporteurs n'ont pas ici de rôle très significatif.

Au niveau aéroportuaire, l'intervention fédérale dessert généralement toutes les régions de manière équitable, en réponse aux impératifs du marché et de l'évolution technologique, selon une optique nationale. Toutefois, une exception majeure, celle de l'aéroport de Mirabel, balance depuis quelques années la répartition des dépenses en faveur du Québec, puisque des investissements de 750 millions de dollars (dont plus de 180 millions de dollars de la part du gouvernement québécois) y ont déjà été effectués. Un investissement aussi exceptionnel de la part du gouvernement fédéral profite certainement au Québec; mais ses effets seraient encore plus bénéfiques et ses malencontreuses conséquences sur l'aménagement régional seraient bien moindres si le choix du site avait été effectué en tenant compte des besoins exprimés par le gouvernement québécois et si les superficies expropriées pour cet aéroport avaient été moindres.

L'action du gouvernement fédéral s'exerce également par le biais de la réglementation, et en particulier par l'émission des permis commerciaux et par le contrôle des tarifs. En d'autres termes, c'est le gouvernement fédéral qui autorise la desserte de chaque aéroport et de chaque ligne aérienne par les transporteurs qu'il juge à propos. C'est ainsi que le gouvernement fédéral a pu assurer le maintien de l'oligopole actuel et surtout

assurer la prépondérance d'Air Canada, au détriment des transporteurs régionaux et locaux. Toutefois, le Québec profite partiellement de cette situation puisque ce transporteur a son siège social et ses principaux ateliers d'entretien à Montréal.

Un autre aspect de l'action du gouvernement fédéral touche le contrôle de la navigation aérienne. Dans ce domaine, la place et l'importance du Québec sont constamment niées, puisque l'usage du français a toujours été proscrit et puisque le contrôle d'une grande partie de l'espace aérien québécois s'effectue à partir des provinces voisines; ce n'est que suite à des pressions énormes que de récentes décisions pourront donner au français la place qui lui revient. L'Association des Gens de l'Air du Québec a exercé dans ce contexte une action importante depuis quelques années.

Le gouvernement fédéral intervient également auprès des transporteurs. Que ce soit par les modalités de contrôle des permis commerciaux, par le fait qu'Air Canada est une société d'Etat, ou, par certaines petites subventions directes sur les lignes aériennes les plus marginales. Le Québec est encore plus directement touché par une récente intervention fédérale sur la propriété de Nordair et par les intentions fédérales de constituer un seul transporteur aérien régional pour tout l'est du Canada.

#### 4. BILAN GLOBAL DE L'INTERVENTION FEDERALE

Les interventions fédérales dans le domaine des transports ont une orientation tout à fait constante au fil des années: la création, l'unification et le développement d'un état continental.

#### 4.1 Un système canadien de transport

Malgré qu'elles soient formellement très peu intégrées, les diverses politiques fédérales de transport ont toutes eu comme résultat l'élaboration d'un réseau intégré de transport destiné à stimuler les exportations et le commerce inter-régional, ainsi qu'à procurer à chaque région canadienne une source d'activité que des marchés plus morcelés n'arriveraient pas à soutenir.

Une telle action n'est pourtant pas non plus sans conséquence négative. Par exemple, l'Ouest a de toute évidence profité abondamment de l'intervention fédérale sur le réseau ferroviaire et sur les tarifs des céréales; par contre, ces conditions préférentielles ont retardé l'éclosion d'une industrie manufacturière locale, profitant ainsi à l'économie de l'Ontario et renforçant la centralité de cette province. Dans le cas du Québec, la constitution d'un réseau canadien de transport et l'intégration qui en résulte ont pu procurer certains avantages, comme un accès plus facile à tout le marché canadien. Toutefois, il n'est pas certain que, dans l'absence de tels liens est-ouest, le Québec n'aurait pas pu profiter de relations nord-sud avec les Etats-Unis.

Ainsi, il est certain que la structure économique du Québec est intimement liée au réseau canadien de transport et de la structure de marchés que celui-ci propose; ce n'est pas par hasard que le Québec exporte la plus grande partie de sa production manufacturière vers le reste du Canada.

De même, une proportion importante du réseau québécois des transports est directement dépendante du reste du réseau canadien.

Par exemple, il est peu probable que les ports du Québec pourraient jouer leur rôle de transit sans leur intégration à la Voie Maritime et au réseau ferroviaire de l'Ontario et de l'Ouest. De la même manière, la présence d'ateliers d'entretien ferroviaire et aérien à Montréal est tout à fait indissociable de la position de cette ville dans le réseau canadien. Le Québec n'est toutefois pas le seul à profiter de ce réseau; l'Ontario surtout, et les régions périphériques y voient des avantages encore plus grands.

#### 4.2 Une structure étrangère aux besoins du Québec

Au fil des années, le gouvernement fédéral a tenté de constituer un réseau unique de transport, réunissant de manière artificielle des régions qui ont plus de caractéristiques avec les régions voisines aux Etats-Unis qu'entre elles toutes. Dans ce contexte, le Québec a longtemps bénéficié de sa position privilégiée sur le Saint-Laurent, du moins tant que la Voie Maritime n'a pas été ouverte et tant que l'économie canadienne était centrée à l'est et tournée vers l'Atlantique. Depuis plusieurs décennies déjà, le pôle du réseau s'est résolument déplacé vers l'Ontario, de sorte que le Québec ne profite plus d'une position aussi centrale. Par ailleurs, la constitution d'un réseau aussi vaste suppose des efforts de rapprochement artificiel des régions périphériques, pour lesquelles les régions centrales (comme le Québec) doivent nécessairement payer. Ainsi, après avoir bénéficié au siècle dernier d'une position centrale dans le réseau canadien que constituait le gouvernement fédéral, le Québec ne profite plus que des résidus de la position centrale de l'Ontario tout en défrayant à part entière les coûts des concessions accordées aux régions périphériques.

#### 4.3 Un réseau subventionné par le Québec

Il est clair que ce sont les régions les plus excentriques (en particulier l'Ouest) qui sont les principales bénéficiaires des

interventions fédérales directes. La grande étendue et la faible population de ces régions ont fait que la mise en place des infrastructures de transport, leur entretien et leur exploitation ont exigé des déboursés considérables. L'intervention du gouvernement fédéral a débouché sur un système de péréquation qui a nettement favorisé l'Ouest et les Maritimes, aux dépens du Québec et de l'Ontario.

Cette péréquation prend trois formes: tout d'abord des dépenses directes pour la construction et l'entretien qui sont proportionnellement beaucoup plus élevées dans l'Ouest; ensuite des subventions directes aux transporteurs ferroviaires qui profitent surtout à l'Ouest et aux Maritimes; enfin des politiques de tarification qui obligent les transporteurs à une certaine péréquation interne selon laquelle l'ensemble des usagers (y compris ceux du Québec) doivent couvrir les pertes subies sur les lignes non rentables. Bien qu'il soit impossible de déterminer exactement l'ampleur de ces transferts financiers, il est certain que ceux-ci sont de l'ordre de plusieurs centaines de millions de dollars chaque année.

Il est par ailleurs évident que les Québécois ne récupèrent pas dans les transports une juste part de leurs taxes fédérales. C'est pourquoi il est possible d'affirmer que le Québec, qui a un système de transport plus rentable, subventionne les transports des régions marginales du Canada.

#### 4.4 Rationalité économique

Ces problèmes d'inégalité ne se produiraient vraisemblablement pas si le principe de la vérité des prix, auquel le gouvernement

fédéral a pourtant souscrit dans sa loi nationale des transports de 1967, était appliqué intégralement dans la tarification des transports. En d'autres termes, il faudrait que les usagers des transports absorbent directement les coûts des services dont ils bénéficient, et que les transports ne soient pas utilisés dans des buts politiques étrangers à la bonne gestion et à l'efficacité.

Les multiples interventions du gouvernement fédéral ont pratiquement toutes imposé au système canadien de transport des entorses à la vérité des prix, pour l'intégration politique, l'intérêt public ou le développement régional. Les interventions fédérales ont toutes imposé des coûts supplémentaires à l'utilisateur québécois, alors que le réseau québécois se caractérise déjà par un très fort taux de récupération des coûts. La répétition de ces interventions a ainsi détruit toute vérité des prix et toute rationalité économique pour la société puisque les tarifs n'ont plus de relation directe avec les coûts économiques et sociaux qu'ils entraînent.

#### 4.5 La place de Montréal

Les interventions fédérales au siècle dernier et jusque vers 1950 ont généralement bien traité Montréal en tant que pivot du système canadien de transport. Un tel choix était facile à expliquer, aussi longtemps que Montréal se trouvait au centre de gravité économique du Canada. Toutefois, le développement rapide des régions de l'Ouest a inexorablement entraîné une diminution progressive de l'importance de Montréal, et il n'est pas impossible d'imaginer que cette évolution se poursuivra.

C'est durant la première période que Montréal a vu l'installation des sièges sociaux et des ateliers d'entretien des principaux organismes de transport: Canadien National, Canadien Pacifique,

Air Canada, Voie Maritime du Saint-Laurent, Canada Steamship, et bien d'autres. Toutes ces organisations oeuvrent à la dimension du Canada et le choix de Montréal correspondait à la meilleure localisation pour administrer toutes leurs activités. Avec le déplacement vers l'Ouest du centre de gravité, il n'est pas impossible que, la position de Montréal devenant éventuellement trop "excentrique", ces organisations songent à déménager une partie plus ou moins importante de leurs activités montréalaises. C'est ainsi que, si Montréal a profité de sa position dans le réseau canadien (en partie grâce à l'intervention fédérale), il ne pourra compter sur une telle situation à l'avenir.

#### 4.6 Traitement discriminatoire du Québec

Les interventions du gouvernement fédéral dans l'intérêt public nuisent souvent au Québec et à l'Ontario pour le bénéfice des régions périphériques. Toutefois, seul le Québec connaît un traitement discriminatoire qui le prive de ses avantages naturels. Le traitement réservé à la langue française dans la réglementation aérienne, la sous-représentation des contrôleurs aériens québécois, les conditions spéciales de transport ferroviaire accordées aux ports des Maritimes pour les conteneurs ou le traitement financier discriminatoire des ports québécois sont des exemples suffisants de cette inégalité profonde de traitement.

On remarque même que les dépenses du ministère des Transports du Canada et de la Commission Canadienne des Transports ont connu partout des hausses entre 1974 et 1979, sauf au Québec, où elles sont passées de 22,9% à 15,6% du total.

5. SOLUTIONS POSSIBLES

En somme, il apparaît que le Québec ne bénéficie pas particulièrement de l'intervention fédérale dans le domaine des transports et que, au contraire, il en subit des désavantages marqués.

En effet, même si les besoins et priorités du Québec en matière de transport sont nettement différents de ceux du Canada, et même s'ils sont quelquefois franchement opposés, les interventions fédérales ne suivent pourtant que des objectifs canadiens, sans concession significative aux priorités québécoises. Il n'est donc pas étonnant que l'économie du Québec soit relativement mal desservie par des interventions fédérales qui, pour l'ensemble du Canada, ont une utilité bien marquée. A ceci s'ajoute le fait que les politiques fédérales de transport coûtent cher au Québec, qui contribue par péréquation aux dépenses et subventions fédérales, sans toutefois profiter pleinement des bienfaits de celles-ci. Face à cette situation, les seules solutions complètement satisfaisantes nécessitent une prise en main de toutes les responsabilités de transport par le Québec, de façon à faire enfin coïncider les interventions gouvernementales avec les besoins de la société et de l'économie québécoise.

Dans le contexte d'une redéfinition plus globale des relations qui unissent le Québec et le Canada, et plus précisément dans l'hypothèse de la souveraineté-association qui est proposée par le gouvernement, les transports joueront même un rôle tout à fait primordial. En effet, il y a eu tout au long de l'histoire canadienne une symbiose remarquable entre les grands développements politiques et les transports. Ces derniers ne pourront être négligés dans aucun projet de redéfinition de la position du Québec, et les solutions qui seront adoptées pour les transports refléteront elles-mêmes les modalités des nouveaux liens qui auront été définis entre le Québec et le Canada.

Enfin, puisque la gestion des transports est un des éléments importants qui motivent depuis longtemps l'insatisfaction du Québec face à l'administration fédérale, il est donc vraisemblable que les transports devront être à la base de toute nouvelle entente, où les priorités respectives du Québec et du Canada pourront enfin être clairement discutées.

## 6. LA SOUVERAINETE

En accédant éventuellement à la souveraineté, le Québec assumerait toutes les fonctions de transport actuellement sous l'emprise fédérale. Avec les responsabilités qu'il a déjà, le Québec aurait ainsi un contrôle complet du transport sur son territoire.

### 6.1 Avantages

Une telle autonomie dans le contrôle et la gestion des transports comporte de très nombreux avantages. Le plus important est sans doute la possibilité pour le Québec d'énoncer pour lui-même et sans interférence induite une politique des transports complète et intégrée; par ce biais, le Québec serait alors en mesure de répondre à tous ses besoins dans ce domaine, et seulement à ceux-ci. Pour l'instant, les politiques que le gouvernement fédéral applique au Québec sont loin de satisfaire toutes les exigences québécoises, mais elles satisfont par contre des priorités du reste du Canada qui vont à l'encontre de celles du Québec.

Le Québec pourrait aborder sans difficulté particulière son autonomie dans les transports parce que le système québécois est déjà très bien adapté aux besoins réels; c'est ainsi que le poids de l'infrastructure existante n'est pas disproportionné par

rapport à la population ou à l'activité économique, et que l'autofinancement des transports est généralement beaucoup plus élevé au Québec qu'ailleurs au Canada. Le Québec connaîtrait d'ailleurs un certain gain financier en se dissociant du réseau canadien de transport puisqu'il est évident que le Québec a rarement eu sa part des investissements et des subventions fédéraux et puisque, de plus, le Québec subventionne par péréquation les déficits et les coûts élevés rencontrés dans les régions périphériques de l'Ouest et des Maritimes.

Un autre avantage de cette souveraineté serait la plus grande cohérence des politiques de transport, une fois que la gestion de tous les modes sera intégrée sous une seule juridiction. Finalement, le Québec pourrait exercer un contrôle réglementaire et tarifaire sur ses transports, en accord avec ses priorités et ses besoins.

En particulier, il sera alors possible d'appliquer les principes de la liberté de marché et de la vérité des prix, lesquels permettront une gestion plus éclairée et un choix plus réaliste des modes. Alors qu'il est difficile dans le contexte fédéral actuel d'espérer que les régions périphériques acceptent le principe de la vérité des prix, lequel profiterait avant tout au Québec, l'application d'une telle politique serait beaucoup plus facile à l'intérieur d'un système québécois de transport. Néanmoins, dans le cas où le Québec choisirait de poursuivre la tendance actuelle en subventionnant certaines des activités de transport et certaines régions québécoises, du moins le bilan net des subventions et des coûts serait-il équilibré à l'intérieur même du Québec, ne mettant plus en cause les pertes nettes actuelles que subit le Québec au bénéfice de l'Ouest et des Maritimes.

## 6.2 Contraintes

La prise en charge par le Québec de tout son système de transport ne devrait pas poser de contraintes sérieuses à long terme. Une telle transition ne sera toutefois pas nécessairement facile puisque le Québec n'a pas jusqu'à maintenant eu une expertise complète dans les domaines ferroviaire, maritime et aérien. Cette difficulté de transition se pose donc comme la principale contrainte à envisager. Toutefois, l'expérience de quelques années permettra d'aplanir cette difficulté.

Par ailleurs, l'exercice de la souveraineté, que ce soit dans les transports ou dans d'autres domaines, n'est jamais sans aucune contrainte. Ainsi, les ententes entre le Québec et le Canada, de même que les ententes avec les Etats-Unis ou tout autre état, fixeraient certaines limites à l'intervention québécoise sur ses transports extérieurs; il faut également compter sur l'impact de certaines politiques communes qui pourraient être établies dans le cadre de l'association du Québec et du Canada.

## 7. L'ASSOCIATION

Le transport constitue nécessairement un secteur important de tout projet d'association économique, puisque les politiques de transport des partenaires ne doivent pas s'opposer au mouvement des biens, des services et des personnes.

Il serait donc tout à fait essentiel que, dans le contexte d'une association, les politiques du Québec et du Canada favorisent la meilleure intégration de leurs systèmes respectifs de transport. Ceci serait d'autant plus facile à réaliser qu'une histoire commune les a unis pendant plus d'un siècle. Et ceci serait d'autant plus nécessaire que, pour des raisons géographiques, le réseau

canadien devrait nécessairement se poursuivre à travers le territoire québécois pour relier les Maritimes. Une collaboration étroite, doublée d'un respect des souverainetés respectives et des priorités différentes, apparaît donc tout à fait essentielle.

#### 7.1 Les infrastructures

Le contrôle des infrastructures de transport (ainsi que leur propriété, dans certains cas) reviendrait normalement aux états souverains, l'association économique n'imposant aucune obligation de co-propriété ou de contrôle conjoint.

Toutefois, il est évident que, dans le cas du Québec et du Canada, une telle collaboration ou encore l'exercice conjoint de certaines juridictions deviendrait extrêmement utile, en raison d'un degré très élevé de dépendance et d'intégration effectives des systèmes respectifs de transport. En particulier, on pourrait envisager une telle collaboration dans le cas de la Voie Maritime, ou encore pour les voies ferrées et la route trans-canadienne qui réunissent les Maritimes au reste du Canada. On pourrait même étendre cette collaboration à une certaine harmonisation des tarifs d'utilisation des infrastructures concurrentielles (comme les ports et les aéroports), en autant qu'une analyse québécoise aurait jugé ces tarifs conjoints compatibles avec les priorités du Québec.

Pour ce qui est des autres infrastructures, le Québec pourrait préférer un contrôle autonome comparable à celui que fournit actuellement l'administration fédérale.

#### 7.2 Les transporteurs

La souveraineté du Québec pourrait entraîner la division du marché des transporteurs "nationaux" actuels. D'une part,

ces transporteurs (Air Canada, Canadien National, Canadien Pacifique, CP Air, Canada Steamships Line,...), qui desservent présentement le Québec à l'intérieur d'un vaste marché transcontinental, selon des critères d'intérêt "national", devraient affronter une situation où existeraient deux marchés distincts, même s'ils sont intégrés, à desservir selon des critères et des priorités vraisemblablement différents. D'autre part, presque tous ces transporteurs ont présentement leurs sièges sociaux et leurs ateliers d'entretien à Montréal, contribuant ainsi à l'activité économique québécoise. Un choix difficile se dessine, que le Québec doit déjà envisager, entre un contrôle conjoint de ces transporteurs et un contrôle autonome et distinct du Québec et du Canada.

Dans le premier cas, le Québec pourrait peut-être conserver sur son territoire les fonctions centrales de ces entreprises (et l'impact que celles-ci ont sur Montréal), mais il perdrait sans doute un contrôle direct sur les activités de ces transporteurs au Québec; par exemple, il faut déjà imaginer les problèmes que créerait la discussion entre le Québec et le Canada de sujets aussi épineux que les subventions au réseau ferroviaire de l'Ouest. Dans le second cas, le Québec devrait encourager la création de filiales ou de compagnies associées, chargées de la gestion des services québécois de ces transporteurs; les activités centrales liées au réseau canadien quitteraient sans doute le Québec mais il serait alors plus facile de contrôler les activités québécoises de ces transporteurs et d'assurer leur intégration aux politiques québécoises de transport.

Bien que nettement plus délicate, la seconde solution est néanmoins la seule qui permette de résoudre les problèmes qui causent justement l'insatisfaction actuelle du Québec face aux

politiques fédérales. D'un strict point de vue d'efficacité économique, il n'est évidemment pas toujours recommandable de scinder un transporteur, mais ces transporteurs sont en général bien au-delà d'une taille minimale d'efficacité et le marché québécois est suffisamment important pour permettre le fonctionnement d'entreprises efficaces de transport. Par ailleurs, le déménagement éventuel des activités centrales des transporteurs canadiens aurait à court terme certaines conséquences négatives pour Montréal. La seule conservation de ces fonctions centrales n'apparaît pas à long terme une raison suffisante pour ne pas scinder ces grands transporteurs, puisqu'il n'est pas du tout assuré que ces entreprises ne déplaceraient pas quand même graduellement leurs sièges sociaux et leurs ateliers d'entretien ailleurs, à mesure que le centre de gravité du Canada se déplace vers l'Ouest.

Le cas des importantes sociétés d'état fédérales que sont Air Canada et le Canadien National est un peu plus complexe encore, puisque l'état fédéral en est lui-même propriétaire. De toute évidence, le fonctionnement dans un Québec souverain d'une entreprise possédée par le gouvernement du Canada serait difficile à concevoir. C'est ainsi que l'avenir de ces importantes sociétés devrait être discuté directement entre le Québec et le Canada. Le choix se ferait alors entre deux possibilités: soit la propriété conjointe de chacun de ces transporteurs, lesquels seraient toutefois soumis au contrôle autonome du Québec et du Canada sur leurs territoires respectifs, soit le partage de leurs actifs et le fonctionnement indépendant des portions québécoise et canadienne de ces transporteurs. De toute façon, il est impératif que le Québec puisse exercer un contrôle réglementaire et tarifaire sur les activités importantes de ces sociétés.

Dans le cas de la propriété conjointe, l'exploitation d'un seul réseau aérien et ferroviaire, plutôt que leur fragmentation, pourrait avoir certains avantages pour les sociétés autant que pour les usagers, mais il demeure que le Québec aurait une participation minoritaire et que l'exploitation des sociétés se ferait nettement plus en réponse aux besoins canadiens que québécois. Par contre, le partage de ces sociétés poserait de difficiles problèmes de définition des actifs et des droits respectifs du Québec et du Canada, mais permettrait subséquemment au Québec un contrôle nettement plus grand sur son système de transport.

### 7.3 La réglementation et la tarification

La logique d'une association économique exige que les partenaires adoptent les réglementations et les tarifications les plus compatibles possibles. Cette exigence n'empêche toutefois pas l'établissement de politiques différentes pour chacun des partenaires, en accord avec ses besoins propres. Dans cette optique, il importerait d'abord que le Québec renforce sa capacité de contrôle réglementaire et tarifaire de façon à orienter le développement des modes de transport que le gouvernement fédéral contrôle actuellement pour l'essentiel.

Pour ce qui est du contrôle des services de transport entre le Québec et le Canada, il ne semble pas nécessaire d'établir d'organisme de contrôle conjoint, pas plus qu'il a été nécessaire d'en établir un entre le Canada et les Etats-Unis. Toutefois, la concertation entre les organismes de contrôle québécois et canadien devrait être la plus étroite possible.

Il faudrait également prévoir des modalités particulières pour certains services et infrastructures de transport qui, tout en étant localisés sur le territoire de l'un des partenaires, seraient

abondamment utilisés par l'autre. Une telle entente existe présentement entre le Canada et les Etats-Unis pour l'utilisation de la Voie Maritime, et il est tout à fait vraisemblable que la gestion de cette infrastructure nécessiterait la participation du Québec. Des ententes particulières, et éventuellement la formation d'organismes conjoints de contrôle, seraient particulièrement nécessaires dans le cas des routes et voies ferrées utilisées pour le transit entre l'Ontario et les Maritimes, ainsi que dans celui de la navigation entre le golfe du Saint-Laurent et l'Atlantique. On pourrait concevoir que des contrôles réglementaires et tarifaires conjoints soient créés dans ces quelques cas, sans toutefois réduire l'autorité et l'autonomie respectives des partenaires dans leurs propres politiques.

#### 7.4 Les subventions

Le principe d'une véritable association économique exige également que ne soient pas accordées de subventions nationales qui discriminent contre le partenaire. Le niveau des subventions aux transporteurs et aux usagers pour les services et infrastructures ayant des incidences sur les deux partenaires devrait donc être librement discuté.

#### 8. CONCLUSION

L'analyse des interventions fédérales de transport révèle que le Québec n'a pas particulièrement profité de ces politiques et que, au contraire, il en a été fréquemment affecté de manière négative. En particulier, il apparaît que les subventions et dépenses fédérales sont relativement beaucoup moins importantes au Québec qu'ailleurs au Canada alors que les coûts directs et indirects sont absorbés plus que proportionnellement par le Québec.

La solution à ces problèmes d'inégalité implique la poursuite pour le Québec de ses propres objectifs, dans une politique des transports autonome de celle du Canada. Une telle autonomie entraînerait certains désavantages à court terme, mais il est certain que le contrôle cohérent du système québécois de transport selon des critères québécois représenterait un avantage supérieur à long terme. L'autonomie du Québec par rapport au Canada dans les transports n'empêcherait toutefois pas l'intégration maximum des politiques respectives, sans toutefois négliger les besoins différents des deux systèmes de transport. L'intégration pourrait même impliquer une gestion conjointe de certaines infrastructures utilisées surtout pour le transit, comme la Voie Maritime ou les voies ferrées et les routes reliant l'Ontario et les Maritimes.