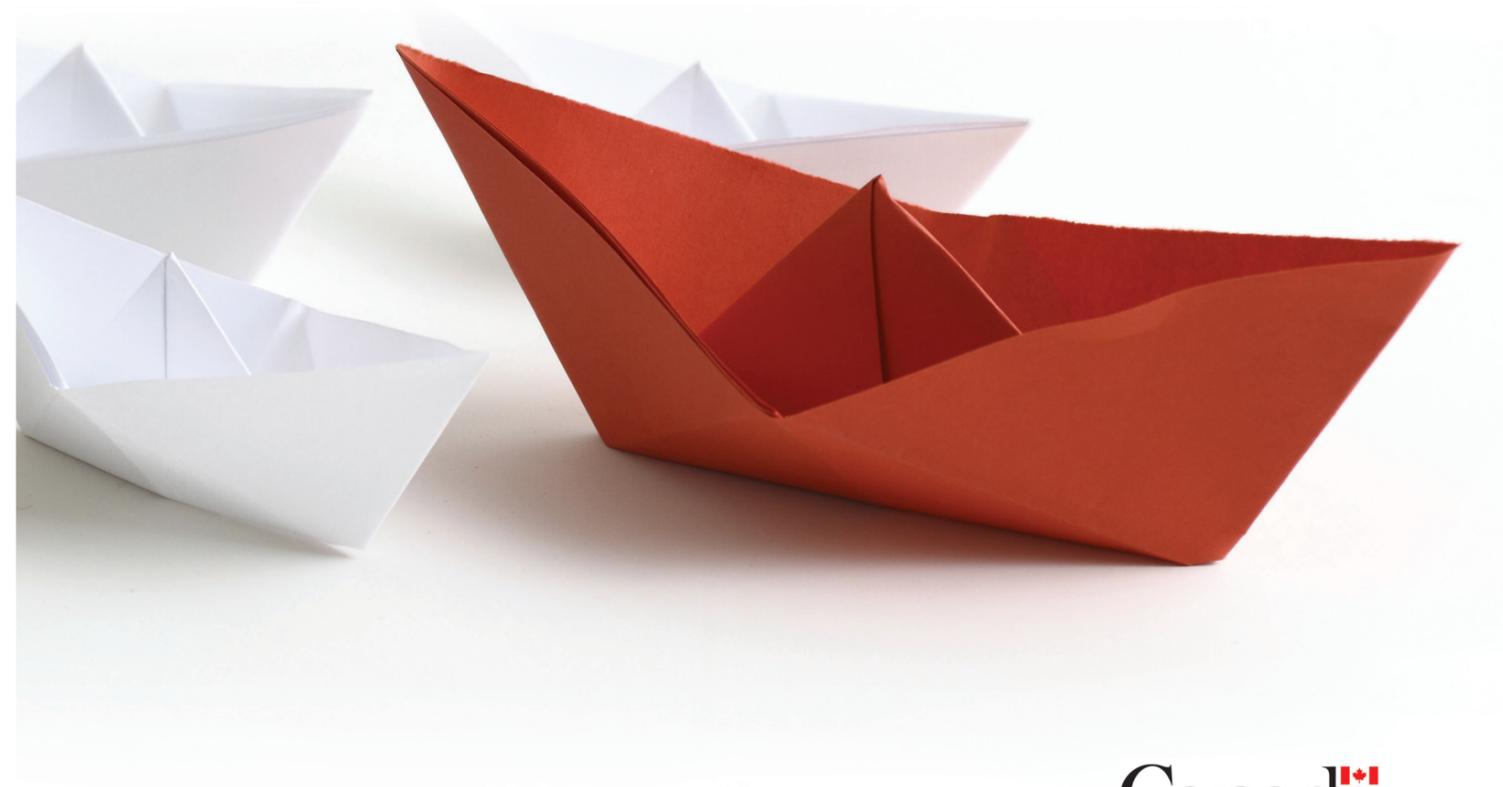




# Parcours : Brancher le système de transport du Canada au reste du monde

---

Tome 1



Canada 

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Transports 2012  
Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, enregistrée dans un système de récupération ou transmise sous aucune forme ou selon aucun moyen, électronique ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou autre, sans la permission écrite du ministre des Transports, Canada. Pour obtenir des renseignements, veuillez communiquer avec le Centre de communications de l'Aviation civile au 1-800-305-2059 (HNE). Les renseignements contenus dans la présente publication ne doivent servir qu'à titre indicatif et ne doivent pas être cités ni être considérés comme renseignements ayant une valeur juridique. Ils peuvent devenir périmés, en tout ou en partie, à tout moment et sans préavis.

ISSN T22-216/2015E-PDF  
Catalogue No. 978-0-660-03926-8  
TP 15317F  
(12/2015)  
TC-1005773

Issued also in English under title :  
Pathways: Connecting Canada's Transportation System to the World –  
Volume 1 -

Examen de la Loi sur les Transports au Canada

Parcours : Brancher le système de transport du Canada au reste du monde –  
Tome 1 -

Publié aussi en anglais sous le titre :  
Pathways: Connecting Canada's Transportation System to the World –  
Volume 1 -

Veillez noter que dans le présent rapport, le genre masculin s'entend aussi bien pour les femmes que pour les hommes.

## Table des matières : Tome 1

2	Lettre à l'honorable ministre des Transports
3	Chapitre 1 : Points de départ
15	Chapitre 2 : Gouvernance
34	Chapitre 3 : Liens entre commerce et transport
52	Chapitre 4 : Le Nord
71	Chapitre 5 : Innovation
86	Chapitre 6 : Changements climatiques
95	Chapitre 7 : Accès et accessibilité
110	Chapitre 8 : Transport ferroviaire
111	Chapitre 8.1 : Transport ferroviaire des marchandises
148	Chapitre 8.2 : Transport du grain
170	Chapitre 8.3 : Les services ferroviaires voyageurs
184	Chapitre 9 : Transport aérien
210	Chapitre 10 : Transport maritime
238	Chapitre 11 : Office des transports du Canada
253	Chapitre 12 : Résumé
261	Chapitre 13 : Recommandations

### Notes :

1. Les annexes du Tome 1 du présent rapport sont imprimées à part en tant que Tome 2.
2. À moins d'indications contraires, tous les montants indiqués dans le présent rapport sont en dollars canadiens courants.

## Lettre à l'honorable ministre des Transports

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous présenter : *Brancher le système de transports du Canada au reste monde*. Le présent rapport est le fruit de l'évaluation du système de transports canadien ainsi que des cadres juridiques et réglementaires qui le gouvernent, y compris la *Loi sur les transports au Canada*. Des consultations ont été tenues et des conseils ont été reçus de la part d'un large éventail de groupes d'intérêts dans le domaine des transports, d'autres gouvernements, d'experts et de membres du grand public.

Un thème récurrent du rapport est le caractère indissociable du rendement du commerce international du Canada avec la qualité de nos systèmes de transports et de logistique. Dans une économie d'échange modeste et géographiquement dispersée, l'accès à un système de transports mondialement concurrentiel est essentiel à la prospérité du pays, à la compétitivité de l'industrie, à la durabilité des communautés et à la facilité avec laquelle les Canadiens peuvent se déplacer.

La mondialisation, les défis environnementaux ainsi que le contexte géopolitique changeant ont fondamentalement modifié le rôle des transports dans l'atteinte de la réussite concurrentielle. Partout dans le monde, l'industrie s'adapte. Les gouvernements doivent lui emboîter le pas. La marche à suivre pour bien faire les choses pour les régions métropolitaines dynamiques ainsi que pour les communautés éloignées dans un monde en évolution rapide ne proviendra pas d'un livre de règlements uniformisés. Cela nécessitera une prise de décision bien éclairée et en temps opportun, une adaptation continue, mais guidée par une vision à long terme précise, de plus grandes ressources et une gestion exceptionnelle.

Le rapport formule des recommandations importantes sur la gouvernance des politiques et les cadres réglementaires dans le but de refléter les pratiques exemplaires des autres compétences. Une série de recommandations précises portent sur le transport du grain, les portes et corridors du commerce canadien, le Nord, le changement climatique, la technologie et l'innovation, ainsi que l'accessibilité. Des recommandations touchant les principaux modes de transport ont également été formulées.

Le rapport est un effort de collaboration auquel ont précieusement contribué un groupe de conseillers : Marie-Lucie Morin, Murad Al-Katib, Duncan Dee, David Cardin et Marcella Szel. Un Secrétariat indépendant du gouvernement, dirigé par Randall Meades, a travaillé inlassablement afin de respecter un délai exigeant. Je dois à ces collègues ainsi qu'aux nombreuses autres personnes qui ont contribué au rapport un grand merci.

Le tout respectueusement soumis,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'David Emerson', written in a cursive style.

David Emerson

# Chapitre 1 :

## Points de départ

---

## Un examen des transports au Canada

Les transports sont essentiels à la prospérité d'un pays comme le Canada, que l'auteur Pierre Burton a déjà décrit comme étant un pays long et mince en forme de chemin de fer, que l'ancien premier ministre Mackenzie King a qualifié comme étant trop vaste, et que l'auteur-compositeur-interprète Gilles Vigneault a décrit en chantant : « mon pays ce n'est pas un pays, c'est l'hiver ». Notre système de transport est la fibre qui nous unit en tant que nation, qui nous permet de prendre part à l'économie mondiale et qui tisse la trame de notre bien-être économique et social. Ce qui caractérise ce pays, à savoir, sa faible population, les grandes distances pour le parcourir, une géographie difficile et des conditions météorologiques extrêmes, crée un contexte difficile et onéreux pour les activités de transport. Les routes longues et étroites qui nous relient les uns aux autres sont beaucoup plus susceptibles d'être perturbées par les humeurs de la nature, les fluctuations des marchés et autres forces du genre. Or, pour que le réseau de transport soit efficace et intègre, il faut notamment de bons cadres stratégiques et législatifs, un secteur concurrentiel, une économie en croissance grâce aux producteurs et aux consommateurs et des intervenants de la chaîne d'approvisionnement qui lient tous ces facteurs ensemble.

Le 25 juin 2014, la ministre fédérale des Transports a lancé un examen de la *Loi sur les transports au Canada* (ci-après « Loi »). La Loi est le cadre législatif fédéral qui régit notre système de transport et qui définit le rôle administratif de l'Office des transports du Canada (OTC). Elle définit la politique nationale des transports, qui contribue à la croissance et à la prospérité du Canada en accordant la priorité aux services de transport, en fonction de la concurrence et des forces du marché. Les règlements et les interventions du gouvernement mettent principalement l'accent sur les problèmes au sein du marché, comme les cas d'abus de position dominante (situation qui survient lorsqu'une entreprise dominante exploite ses avantages d'une manière qui limite la concurrence). Ces règlements et interventions entrent souvent en ligne de compte lorsque la concurrence et les forces du marché ne permettent pas d'atteindre les résultats souhaités du point de vue économique, environnemental ou social.

Le mandat de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (Examen) est vaste. Il englobe d'autres lois du Parlement en lien avec le système de transport national. Il reconnaît explicitement l'importance de l'Examen sur la santé économique et la compétitivité du Canada. L'Examen porte sur les enjeux actuels liés aux transports, mais aussi sur le contexte mondial dans lequel se trouvera le Canada au cours des trente prochaines années. Il se veut un phare pour assurer le développement éclairé du système de transport et les mesures essentielles requises dès maintenant pour donner à la population canadienne la meilleure chance de réussite qui soit. Étant donné l'étendue du secteur des transports et le grand nombre de questions touchant tous les aspects de l'économie et de la société canadienne, l'Examen de la LTC a surtout été centré sur les préoccupations économiques. L'Examen n'a pas systématiquement porté sur la sûreté et la sécurité, eût égard à l'importance du travail qui se fait déjà sur ces questions, notamment dans des forums internationaux comme celui de l'Organisation de l'aviation civile internationale et ici même, en réaction à des rapports précis comme celui du comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes et celui de l'enquête du Bureau de la sécurité des transports sur la tragédie de Lac Mégantic. En conséquence, l'Examen n'a porté que sur un petit nombre de questions précises en matière de sécurité et de sûreté qui ont été soulevées au fil de l'étude, et un certain nombre de recommandations contient des avantages collatéraux substantiels en matière de sécurité.

Dans un monde de multiples réseaux complexes d'interconnectivité, la qualité des systèmes de transport et de logistique constitue sans doute le facteur le plus important pour le rendement économique d'un pays. Comme les changements rapides, souvent spectaculaires, sont désormais des constantes, les investissements en transport se complexifient et les délais réglementaires se prolongent et demandent plus d'énergie que jamais. De plus en plus, des délais de dix

à vingt ans, de la conception à l'exploitation, sont devenus la norme pour les grands projets d'infrastructure ou la refonte en profondeur des cadres; ces exercices nécessitent souvent des efforts de collaboration nationaux ou internationaux. Ces exercices impliquent une intégration dans un système de transport plus grand.

L'Examen de la LTC repose sur des recherches approfondies et des consultations menées dans l'ensemble du pays et à l'étranger. Un large éventail d'intervenants a fourni de la rétroaction, notamment des usagers et des fournisseurs de services de l'industrie du transport et de secteurs connexes, d'autres ordres de gouvernement, des intervenants dans le nord du Canada; des organisations autochtones nationales, des groupes de réflexion, et des membres du milieu universitaire et du grand public. Outre une multitude d'échanges officiels, nous avons reçu quelque 230 mémoires écrits, tenu plus de 480 réunions et tables rondes, et commandité 36 projets de recherche ciblés<sup>1</sup>.

Le dernier Examen de la Loi a eu lieu en 2001. Tous les participants à l'Examen actuel s'entendent pour dire qu'au rythme où vont les choses, une période d'attente de 15 ans est trop longue pour procéder à une réévaluation de la situation des transports au pays. Au cours de cette période, bon nombre de problèmes sont survenus, ce qui a donné lieu à une série de mesures d'intervention stratégiques impromptues. Mais le système de transport étant de plus en plus vaste, complexe et finement réglé ne se prête pas à des solutions rapides et étroitement conçues. Pour l'avenir, il sera important d'établir un cadre stratégique souple, qui favorise l'innovation, renforce la connectivité, et mise sur la concurrence et la qualité du service. Le cadre devra aussi favoriser l'investissement dans les infrastructures qui intègrent et améliorent l'ensemble du système de transport et de logistique. En plus de répondre à des besoins à court terme, le nouveau cadre stratégique devra être clairement orienté sur l'avenir, comprendre des structures de gouvernance modernes et conférer des pouvoirs réglementaires renouvelés.

### **Retour sur le passé : transformation en matière de transport et de commerce**

Au cours des trente dernières années, plusieurs décisions plaçant la concurrence et les forces du marché au centre de la politique de transport ont transformé le système de transport du Canada. En 1985, le système de transport national était pris en charge par le gouvernement, tout comme l'exploitation des infrastructures et la gestion des fournisseurs de services. En effet, le gouvernement était un organisme de réglementation omniprésent qui déterminait quelles entreprises exploitaient quels tronçons, et qui fixait même les prix. Depuis, les gouvernements<sup>2</sup> ont opté pour la commercialisation, la cession de biens, la déréglementation de marchés et l'assouplissement des règles régissant le commerce international et les investissements<sup>3</sup>.

Les résultats de ces démarches ont été très impressionnants : infrastructures renouvelées, efficacité opérationnelle améliorée et profitabilité accrue, davantage de choix, et des prix généralement plus bas pour les utilisateurs. Le rôle du gouvernement a aussi changé; il est devenu un organisme de réglementation, un locateur, un partenaire financier et un moteur pour des initiatives précises. L'Examen de la LTC de 2000–2001 a servi de catalyseur important pour ces améliorations; le présent Examen recommande de continuer de mettre l'accent sur la concurrence et les forces du marché comme vecteur principal pour la prise de décisions en matière de transport.

Depuis le dernier Examen, des changements dans les marchés mondiaux, des percées technologiques, des menaces contre la sûreté, des vulnérabilités environnementales et des tendances en matière de croissance économique et de développement au Canada ont mis en lumière une réalité propre au vingt-et-unième siècle : nous vivons dans un monde étroitement interconnecté, en perpétuel changement et ce, bien souvent, sans avertissement. Les grandes superpuissances du BRIC<sup>4</sup>, bien qu'elles soient des acteurs importants de l'économie mondiale, peinent maintenant à répondre aux attentes exagérées d'il y a dix ans. Le « super-cycle » des

produits de base qui devait redéfinir les conditions commerciales à l'échelle mondiale, les positions géopolitiques et la répartition mondiale des occasions d'affaires et de la richesse, a été affecté par la faible économie de la Chine. La révolution numérique a entraîné la création, la modification et, dans certains cas, la disparition d'entreprises et d'industries entières, et ce, partout dans le monde. Au Canada, les richesses naturelles de plusieurs régions ont provoqué des changements sans précédent aux pôles économiques et politiques du pays, ce que peu de gens auraient pu prévoir il y a trente ans. Aujourd'hui, on semble soulever des doutes quant à la viabilité de ces changements. Les tendances démographiques et les modèles d'immigration ont redéfini la mosaïque canadienne, ainsi que les besoins et les aspirations de la population; les grands centres urbains sont devenus des bassins essentiels d'innovation et de créativité et constituent un avantage concurrentiel dans l'économie du savoir.

Ce qui n'a pas changé au fil des décennies, et ce qui ne changera probablement jamais, c'est la réalité fondamentale du Canada : une vaste masse terrestre septentrionale où vit, en comparaison, une toute petite population. Nous dépendons du commerce international pour soutenir notre qualité et notre niveau de vie, lesquels sont particulièrement attrayants. Nous partageons le continent nord-américain avec le pays ayant l'économie la plus dynamique au monde, les États-Unis, et avec un des pays qui connaît une croissance économique tout aussi dynamique, le Mexique. L'intégration et la collaboration avec nos partenaires nord-américains sont à la fois une réalité et une nécessité, que ce soit en matière d'économie, de sûreté ou d'environnement.

Bien que nos interactions avec les quelque 7,3 milliards d'habitants sur la planète permettent à notre population de 36 millions d'habitants de prospérer, nous ne sommes que des acteurs modestes sur la scène mondiale. En effet, nous réagissons aux événements qui surviennent à l'échelle planétaire, mais nous n'avons que très peu d'influence sur ceux-ci. Le fait que l'économie canadienne soit tributaire de l'économie mondiale a des répercussions importantes à deux niveaux. Dans un premier temps, le rôle des systèmes de transport et de logistique, pour le déplacement efficace des gens et des biens, est devenu de plus en plus important pour la compétitivité à l'échelle internationale. En effet, la logistique des transports et l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement sont aujourd'hui perçues par diverses organisations de recherche comme étant plus importantes pour la compétitivité mondiale que les taux des droits de douane et des tarifs. Dans un deuxième temps, l'instabilité et les changements qui surviennent à l'extérieur de nos frontières ont une incidence rapide et profonde sur la vie des Canadiens. Le défi majeur est donc de renforcer notre capacité d'adaptation rapide à des catastrophes naturelles et à d'autres perturbations prévisibles, mais aussi à des tendances et à des changements difficiles à prévoir et qui échappent la plupart du temps à notre contrôle.

L'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* de 2015 vise donc principalement à créer un système de transport qui soit parmi les meilleurs et les plus efficaces au monde, mais aussi doté d'une capacité renforcée d'adaptation et d'amortissement des chocs.

### **Un regard vers l'avenir**

Les analyses sur les tendances à long terme, les enjeux et les développements susceptibles de définir le contexte mondial auquel le Canada devra s'adapter sont nombreux. Beaucoup de documents sont passés sous la loupe des responsables de l'Examen, mais certaines analyses demeurent théoriques, imprécises et fort probablement erronées à plusieurs égards. Même si l'Examen a recherché et documenté une grande partie de la littérature, l'avenir restera toujours quelque peu spéculatif. Il est néanmoins utile de prévoir certaines tendances ayant de fortes chances de se concrétiser et qui auront des conséquences importantes sur l'avenir de la politique des transports et sur le système de transport.

Il ya, par exemple, un consensus sur les changements démographiques. La population des pays les plus avancés vieillit; l'âge moyen témoigne d'une espérance de vie prolongée, de faibles taux de naissance et de baby-boomers qui deviennent des aînés. Cette situation a des

répercussions importantes pour les marchés et le système de transport. Au cours des prochaines décennies, une plus grande partie de la population se retirera du marché du travail. La plupart continueront à voyager. Mais nombreux sont ceux qui auront besoin de mesures d'adaptation en raison de différentes incapacités.

L'urbanisation continuera d'orienter les modèles d'agglomération. Les grandes villes sont naturellement aménagées pour favoriser une économie moderne axée sur le savoir. Les regroupements d'entreprises complémentaires, de compétences, de professions, d'installations de recherche, d'organismes chargés des arts et du divertissement, d'établissements d'enseignement et d'autres facteurs font des villes des tremplins de la croissance et de l'innovation. Les systèmes de transport et de communication favorisent la cohésion urbaine, mais aussi des liens indispensables, autant entre les villes qu'entre les pays du monde, qui sont si essentiels à la prospérité économique.

Il est presque certain que les limites environnementales deviendront de plus en plus contraignantes. Des structures de transport renforcées et plus nombreuses sont nécessaires, puisque la circulation des personnes et des biens s'intensifie; mais cela entraînera diverses formes de pollution (pollution de l'air, de l'eau et du sol, et pollution visuelle et par le bruit), notamment des problèmes dans les écosystèmes, la fragmentation de l'habitat de la faune, la perte de terre agricole, l'introduction d'espèces envahissantes et la destruction et l'affaiblissement de ressources aquatiques. Les demandes du public pour des mesures visant à répondre à ces menaces de changements climatiques et environnementaux continueront de persister.

En tant que pays nordique ayant une présence importante dans l'Arctique, le Canada sera confronté à des défis et à des responsabilités uniques en raison des changements climatiques. Économiquement inactif pendant la plus grande partie de l'histoire du pays, le Nord s'ouvre à la navigation et au développement, ce qui entraîne un ensemble de problèmes de transport, depuis la sûreté jusqu'au déplacement même des personnes et des marchandises dans des régions éloignées et dans des conditions extrêmes.

La technologie redéfinira sans cesse notre façon de vivre et de travailler. Les transports et la logistique seront remodelés par les technologies numériques, l'application de technologies spatiales et de la nanotechnologie, la création de nouveaux matériaux et composites, les technologies vertes, le laser et par une panoplie de capteurs et d'outils de contrôle. Qu'il soit question de chemins de fer, d'aviation, d'automobiles ou de conception et de construction d'infrastructures, il faudra tenir compte des avancées technologiques dans tous les travaux de planification, et ce, des années à l'avance.

La transformation géopolitique se poursuivra. Le « facteur Chine » s'élargira pour devenir le « facteur Asie », auquel se grefferont le « facteur Afrique » et le « facteur Moyen-Orient », pour ne nommer que ceux-là. Plusieurs pays ayant des populations importantes atteindront des niveaux sans précédent de prospérité; les citoyens de ces pays aspireront à un niveau de vie comparable à celui de la classe moyenne actuelle à l'échelle mondiale. Ils deviendront des consommateurs, des fournisseurs et des concurrents infatigables, tandis que de nouveaux accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux favoriseront les échanges commerciaux et la circulation des personnes. Pour que ces développements se traduisent par des occasions et des niveaux de vie meilleurs pour les Canadiens, il faudra apporter des améliorations importantes au système de transport et aux connexions logistiques.

Les modèles commerciaux internationaux changent aussi d'une façon qui aura des répercussions considérables sur les transports. D'ici 2050, on s'attend à ce que les volumes internationaux de marchandises transportées quadruplent et à ce que le Pacifique Nord dépasse l'Atlantique Nord en tant que corridor commercial le plus achalandé<sup>5</sup>. D'ici 2060, une

augmentation anticipée de 350 pour cent des échanges commerciaux changeront à la faveur des économies émergentes, et leurs exportations seront de plus en plus spécialisées, ce qui suppose plus d'activités à valeur ajoutée<sup>6</sup>. Il sera important d'anticiper les demandes sur notre secteur des transports et d'établir des politiques et des infrastructures qui soutiendront ces tendances.

Les enjeux de sûreté mondiaux continueront de façonner les liens en matière de transport et d'échanges commerciaux. En raison de la montée de puissances militaires et nucléaires, jumelée à des tensions religieuses, ethniques et territoriales, les échanges diminueront avec certains pays et augmenteront avec d'autres. Pour que les systèmes de transport soient adaptés, il faudra intégrer des mesures de sûreté de plus en plus sophistiquées dans la chaîne de transport.

Finalement, aussi désagréable que cela puisse être, il y a de fortes chances que de grandes catastrophes naturelles surviennent au cours des 30 prochaines années. En 2013-2014, des phénomènes atmosphériques extrêmes ont perturbé le réseau ferroviaire de l'Ouest; mais ce ne sera rien à côté du chaos qui suivra si la côte ouest est victime du séisme important qu'on nous prédit au cours des prochaines décennies. De même la sécheresse, les incendies, les inondations et autres événements extrêmes sont inévitables – et seul le moment reste incertain.

Le message est clair : nous devons anticiper ce qui est probable (et ce qu'il l'est peut-être moins, mais qui pourrait changer la donne), et nous devons être prêts. Comme dans un marathon, pour arriver premier, il faut une planification et une préparation au quart de tour, avec une discipline incroyable quand vient le temps de le faire.

### **Éléments dégagés à la suite de l'Examen : des thèmes récurrents**

Dans l'ensemble, l'Examen a révélé que la concurrence et les forces du marché ont été utiles pour le Canada. Bien que les marchés réagissent efficacement à des conditions complexes et dynamiques, leur fonctionnement n'est pas parfait. Le système de transport canadien comprend et comprendra toujours des entreprises dominantes, des marchés captifs, un héritage d'activités relevant de l'État et des besoins essentiels en matière d'infrastructures qui ne peuvent être comblés qu'avec l'aide du gouvernement. Les personnes qui ont pris part à l'Examen sont d'avis que la politique des transports doit être fondée sur plusieurs aspects : une vision réaliste et bien définie de l'avenir; une évaluation de ce que les forces du marché pourraient livrer; une compréhension des mesures gouvernementales qui pourraient être nécessaires; et des principes cohérents pour orienter les activités du gouvernement en matière de transport et de logistique.

### **Les transports : pierre angulaire d'une politique économique à long terme**

Contrairement à ses concurrents en Europe, au Royaume-Uni et en Australie, le Canada n'a pas de cadre ni de plan national complet pour les transports. Il ne peut pas traiter les transports en vase clos et faire fi des politiques sur les affaires étrangères, le commerce, l'industrie, l'agriculture, les affaires autochtones, le développement et l'infrastructure. Lorsqu'on prend des décisions dans un monde interrelié comme le nôtre, l'essor dépend de la capacité de tous les secteurs du gouvernement de travailler systématiquement ensemble. Transports Canada est responsable du secteur primaire; toutefois, il n'y a pas vraiment de mécanisme pangouvernemental d'intégration, ce qui rend encore plus difficiles les efforts de collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales. Les intervenants de l'industrie sont d'avis que les décisions prises en vase clos et la fragmentation nuisent à la capacité du Canada de tirer pleinement parti des avantages du transport comme puissant vecteur économique.

L'ère où les besoins de transport se limitaient aux demandes de voyage et de transport de la journée est bel et bien révolue. Aujourd'hui, on reconnaît que les systèmes de transport et de

logistique jouent un rôle clé dans la définition des plans à long terme pour les déplacements, la géographie économique, la compétitivité et le commerce. Les décisions prises aujourd'hui en matière de transport détermineront la structure économique de demain, la survie et la santé de villes canadiennes et, à terme, la compétitivité de l'économie canadienne.

### **Liens entre commerce et transport**

Tous s'entendent pour dire que le succès commercial du Canada dépend du niveau d'efficacité de l'intégration des transports dans les chaînes d'approvisionnement internationales. Avec l'établissement, en 2006, de l'initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique, le Canada liait pour la première fois de manière explicite le transport et la politique commerciale; les intervenants de différents ordres de gouvernement et de l'industrie ont travaillé ensemble à cerner et à éliminer les goulots d'étranglement et les obstacles au commerce. Cette approche a été saluée par nos concurrents, qui ont d'ailleurs emboîté le pas. Quand on s'assoit sur ses lauriers, il s'ensuit habituellement un déclin puis, en bout de course, l'échec; alors le Canada doit continuellement s'inspirer de ses réussites et lancer de nouvelles initiatives pour nous éviter ce sort.

L'Examen met en lumière les portes d'entrée, les carrefours et les corridors qui relieront le Canada au marché mondial au cours des décennies à venir. Comme le système de transport et les chaînes d'approvisionnement qu'il appuie comportent des milliers d'éléments distincts, tous conviennent qu'il faut avoir accès à de meilleurs renseignements plus rapidement pour rendre les activités plus efficaces et résilientes. Le Canada tarde à établir des statistiques accessibles et utiles sur les transports multimodaux pour que les analyses et le processus décisionnel soient plus efficaces. Nous recueillons beaucoup de données sur chacun des modes de transport; toutefois, d'autres gouvernements, comme ceux de l'Australie, de l'Union européenne, des Pays-Bas, des États-Unis et du Royaume-Uni, utilisent de plus en plus des solutions transparentes de gestion de l'échange d'information pour favoriser la collaboration et accroître le rendement dans leur chaîne d'approvisionnement. Sans une utilisation plus efficace des données, les intervenants sont d'avis que le Canada ne pourra pas faire progresser son système de transport ni maintenir sa position concurrentielle sur l'échiquier international.

### **Accès et accessibilité**

Selon l'Enquête canadienne sur l'incapacité de 2012, 14 pour cent des Canadiens de 15 ans ou plus ont signalé avoir une incapacité nuisant à leurs activités quotidiennes. Les résultats de l'Enquête confirment que le taux d'incapacité augmente avec l'âge; de 10 pour cent chez les personnes de 15 à 64 ans, ce nombre grimpe à plus de 40 pour cent chez les personnes de 65 ans ou plus. À mesure que la population vieillira au cours des 25 prochaines années, on s'attend à ce que le nombre de personnes atteintes d'une incapacité augmente du double, soit l'équivalent d'un Canadien sur quatre. Le cadre législatif du Canada sur l'accessibilité du système de transport fédéral est construit sur des principes fondamentaux de droits de la personne. Nous avons peu de règlements et misons énormément sur les codes de pratiques. Les États-Unis et l'Union européenne ont enchâssé des normes en matière de service, d'équipement et d'installation dans leurs lois. Les codes de pratiques du Canada portent sur des points semblables, mais ils n'ont pas force exécutoire. Les fournisseurs de services de transport canadiens respectent les normes étrangères lorsqu'ils transigent avec ces marchés, mais ils ne sont pas tenus à une qualité de service élevée envers les clients dans leur propre pays. Dans le contexte du vieillissement de la population, cette situation où il y a deux poids deux mesures attirera sans doute des critiques justifiées. Il faut une approche plus rigoureuse.

### **Les changements climatiques**

Au cours des 20 dernières années, des mesures importantes ont été prises pour réduire la pollution de l'eau et de l'air. Aujourd'hui, la planète s'occupe du problème des gaz à effet de serre et des changements climatiques. Comme le secteur des transports est responsable de quelque 23 pour cent des émissions de gaz à effet de serre, ce secteur figurera en tête de liste

dans les politiques sur les changements climatiques. Il est clairement possible et nécessaire à la fois de renforcer le secteur des transports et de protéger l'environnement. Bon nombre de pays européens l'ont prouvé en appliquant des règlements sur les émissions qui sont plus rigoureux que ceux exigés à l'échelle internationale<sup>7</sup>. Le défi du Canada est d'assurer l'essor de l'économie et de préserver l'accès aux marchés, tout en continuant de soutenir les partenaires commerciaux qui s'attendent à une intendance environnementale des plus rigoureuses. Les intervenants estiment que l'adoption d'une approche harmonisée en ce sens avec les États-Unis et le Mexique, sans jamais oublier les défis propres à chacun, est un grand pas dans cette direction.

### **Le Nord**

Dans bon nombre de régions nordiques et éloignées du pays, la mobilité, la connectivité et l'accès aux biens et services essentiels posent de graves problèmes. Sur plus de la moitié de la superficie du Canada, les volumes faibles et sporadiques d'utilisateurs, les conditions climatiques difficiles, les coûts élevés pour les exploitants et les lacunes en matière d'infrastructures sont tous des obstacles à l'établissement de solutions de transport axées sur les forces du marché. La rétroaction reçue lors de l'Examen fait état d'un soutien global à une participation active du gouvernement fédéral pour faire en sorte que les régions nordiques et éloignées du pays soient reliées au réseau de transport national. Mais lorsqu'on se compare à d'autres pays ayant une présence importante dans le Nord, on constate que le Canada accuse un retard considérable.

Les exploitants de services de transport établis sont sophistiqués, souples et habitués de faire des affaires dans le Nord, mais c'est un défi constant pour eux que de maintenir des services économiquement viables. Dans bon nombre de collectivités, l'accès en tout temps aux biens et aux services essentiels n'est possible que par voie aérienne. Cependant, les infrastructures aéroportuaires déficientes, les problèmes liés à la navigation dans des conditions climatiques difficiles et les conditions climatiques elles-mêmes continuent de restreindre les opérations, de compromettre la sécurité et de faire grimper les coûts.

L'absence d'infrastructures routières et ferroviaires est un frein indéniable au développement du Nord. De la même façon, les activités maritimes sont minées en raison d'une cartographie et d'infrastructures inadéquates dans les eaux nordiques. Les répercussions des changements climatiques et les coûts élevés associés à l'exploitation et à la construction d'infrastructures ajoutent leur lot de risques et de complications.

Malgré ces défis, il est important d'exploiter de façon responsable le potentiel dans le Nord : c'est grâce aux transports que nous y parviendrons.

### **Interfaces urbaines**

Contrairement à ce qui se passe dans les régions nordiques, les différents modes du réseau de transport convergent généralement dans les villes pour offrir mobilité, connectivité et occasions économiques. Les secteurs urbains se développent au même rythme que les ports, aéroports, gares et autres infrastructures de transport, mais cette convergence peut parfois entraîner des conflits associés aux embouteillages, à l'aménagement du territoire et à l'environnement. Certaines villes d'Europe et d'Asie planifient des systèmes entiers; ils construisent plusieurs lignes simultanément, afin d'établir des réseaux et de façonner les modèles d'aménagement qui équilibrent les points positifs et négatifs de la croissance urbaine. De leur côté, les décideurs des villes canadiennes ont de la difficulté à s'entendre sur l'établissement d'une seule ligne—un processus qui peut prendre des années, entraîner des retards coûteux, accentuer les embouteillages et dégrader l'environnement. Afin de mieux faire comprendre les problèmes et leurs solutions à long terme, il faudrait que les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que les administrations municipales, améliorent le dialogue.

## **Infrastructure**

Il y a autant d'estimations de l'ampleur du déficit du Canada en matière d'infrastructure de transport qu'il y a d'organismes et d'ordres de gouvernement différents qui interviennent à titre de propriétaires, d'exploitants ou d'organismes de réglementation. Il n'existe aucune base de données fiable permettant de regrouper l'information sur l'ensemble des infrastructures canadiennes et sur leur état. Néanmoins, des intervenants de tous les niveaux ont parlé des grandes pressions exercées pour que l'actuel réseau de transport soit réparé et agrandi, mais aussi de la nécessité que les investissements publics soient plus élevés. De récents programmes de financement ont contribué à améliorer divers éléments du réseau de transport, mais de belles occasions pour cibler des projets qui auraient pu maximiser les avantages économiques généraux pour le pays ont été ratées.

On a indiqué aux responsables de l'Examen que les instances fédérales devaient travailler avec les provinces, les territoires et le secteur privé pour établir des priorités fondées sur une stratégie pour les infrastructures de transport. On songe notamment à des investissements systématiques importants pour dynamiser la croissance économique et produire des retombées qui pourraient ensuite servir à financer des besoins locaux, par exemple dans les corridors de commerce névralgiques, le développement du Nord, ainsi que dans la technologie et l'innovation, afin d'accroître la productivité et la sécurité du réseau. Cette stratégie devrait favoriser la participation et les investissements, dans les infrastructures canadiennes, par des investisseurs cherchant des occasions à long terme de faire fructifier leurs deniers.

## **Innovation et transport**

Depuis l'Examen de 2001, le recours à la technologie s'est rapidement accéléré, tout comme son importance pour le système de transport. Nous avons maintenant accès à des systèmes de données plus consolidés et mieux conçus, qui tirent parti des avancées technologiques et qui ont le potentiel d'améliorer le processus décisionnel. Selon l'économiste, historien et journaliste Marc Levinson, « la principale question qu'on se pose aujourd'hui n'est plus de savoir combien d'argent et de main-d'œuvre une économie peut accumuler, mais comment l'innovation permet d'employer ces ressources plus efficacement pour produire des services et des biens de qualité supérieure et en plus grands nombres<sup>9</sup> ». La plupart des intervenants ont fait part aux responsables de l'Examen de la LTC des avantages associés à la mise en œuvre efficace de nouvelles technologies. L'urgence, pour le gouvernement, est de réagir rapidement en trouvant des solutions stratégiques et réglementaires qui vont non seulement servir de compléments à des directives internationales et être harmonisées avec celles des États Unis afin de créer un réseau de transport ininterrompu en Amérique du Nord, mais également qui vont orienter l'établissement de la réglementation dans les provinces et les territoires. L'innovation à ce niveau permettrait également au Canada d'être l'un des chefs de file pour définir les normes qui nous permettront d'utiliser les technologies conçues pour assurer la sécurité, la sûreté et l'efficacité des transports en collaboration avec nos partenaires commerciaux.

## **Transport ferroviaire : marchandises**

La situation des chemins de fer au Canada a beaucoup changé depuis le dernier Examen. En effet, les compagnies de chemin de fer nationales, maintenant en meilleure santé financière, prennent des mesures pour améliorer leurs réseaux afin que des volumes sans précédent de marchandises puissent être transportés à grande vitesse, à faible coût, et selon des horaires précis. Mais la majorité de ces améliorations ont été faites dans les corridors principaux. Le réseau tributaire desservant les collectivités et les entreprises qui se trouvent loin de la voie principale ont de la difficulté à s'adapter; les plaintes de services abondent. À bien des endroits, les expéditeurs sont captifs d'une seule compagnie de chemin de fer et se plaignent souvent que le service n'est pas assez fréquent ou n'est pas fiable.

Les services de transport par chemin de fer de courtes distances et par camion jouent donc un rôle de plus en plus important et essentiel pour les expéditeurs et les petits centres; il faudra par contre leur porter une attention particulière si l'on veut qu'elles combler les besoins économiques et deviennent des entreprises dynamiques et viables, et essentielles au système ferroviaire du Canada.

Par ailleurs, même si le nombre d'accidents a diminué au cours des 10 dernières années (passant de 1 413 en 2004 à 1 090 en 2013, par exemple), des accidents ferroviaires de grande envergure ont mis à l'avant-plan de grandes préoccupations en matière d'environnement et de sécurité. Transports Canada s'engage à répondre à ces nouveaux enjeux de sécurité, notamment à ceux associés au transport des matières inflammables. En ce qui a trait au pétrole brut en particulier, ces questions sont directement liées à la capacité et à la portée du réseau canadien de pipeline. Le transport de pétrole par chemin de fer a connu une hausse telle qu'il s'inscrit en complément plutôt qu'en substitut du transport par pipeline. Les retards ou annulations de projet feront en sorte que davantage de pétrole brut sera transporté par chemin de fer, et ce sont les forces des marchés mondiaux qui détermineront, à terme, les volumes qui seront transportés et l'accès aux eaux.

Bien que l'on reconnaisse ces améliorations et d'autres avancées dans le secteur ferroviaire, un nombre relativement important de clients des compagnies de chemin de fer, en particulier ceux qui transportent des produits en vrac, sont d'avis que les niveaux de service reçus ont diminués et ne cadrent plus avec les niveaux attendus de ces compagnies selon leurs obligations de transporteurs publics ou en matière de marchés concurrentiels. Les intervenants sont aussi beaucoup préoccupés par les limites de temps et les coûts associés aux mécanismes actuels de règlement des différends, comme l'arbitrage sur les offres finales (AOF). Bon nombre d'expéditeurs s'inquiètent que le pouvoir conféré aux compagnies de chemin de fer les rende vulnérables à de subtiles formes de représailles, même si un règlement de différend leur donne gain de cause.

### **Transport ferroviaire : transport du grain**

L'Examen a entendu nombreuses préoccupations que les déséquilibres dans le pouvoir de marché aient fait en sorte qu'une priorité plus grande ait été accordée aux chargements de marchandises à valeur élevée au détriment des chargements de grains. Avec les compagnies de chemin de fer de classe 1 réduisant leurs coûts et maximisant leurs actifs, on s'inquiète que les transporteurs ne veuillent pas augmenter leur capacité afin de répondre à des hausses subites de la demande. En même temps, la prévision des volumes à transporter par chemin de fer n'est pas bien faite, ce qui compromet la capacité des compagnies de chemin de fer de réagir promptement. Comme il a été mentionné précédemment dans la rubrique sur les expéditeurs de marchandises en vrac, les mesures de réparation prévues par la Loi sont perçues comme inefficaces, coûteuses et susceptibles de nuire aux relations. Les intervenants voient aussi d'un mauvais œil l'idée que le gouvernement passe de politiques axées sur les forces du marché à la reréglementation du secteur. Ils sont aussi d'avis que les dispositions de la *Loi portant sur le grain*, comme le programme sur le *revenu admissible maximal* (RAM), fassent obstacle aux investissements et à l'amélioration de la productivité dans l'ensemble du système ferroviaire. Il est souvent mentionné qu'une des solutions pour régler bon nombre de ces enjeux serait d'améliorer la transparence du réseau et d'avoir accès à des données en temps réel sur la fluidité du réseau.

### **Transport ferroviaire : transport de voyageurs**

VIA Rail offre des options pour le transport des voyageurs dans le corridor Windsor-Québec, du centre du Canada vers l'ouest, ainsi que sur de longues distances dans l'est du Canada. La société offre un accès à certaines collectivités sur des routes régionales et en régions éloignées. Un billet coûte 50 \$ par personne pour les routes les plus achalandées, mais peut être dix fois plus cher pour les services en régions éloignées. Bien que les trains urbains occupent une place de plus en plus importante au niveau régional, VIA est confrontée à une diminution ou à une

stagnation de son achalandage, même dans les zones les plus densément peuplées. Cette diminution s'explique en partie par la vitesse peu élevée des trains, le peu de départs et le manque de fiabilité du service, du fait que les trains de voyageurs doivent partager les voies avec les trains de marchandises. Les changements démographiques, les embouteillages sur les routes, les facteurs environnementaux, et les coûts élevés et l'attente de plus en plus longue en transport aérien sont autant d'éléments qui favorisent la croissance du secteur ferroviaire. Toutefois, l'absence de politique fédérale et la nécessité que Via Rail fonctionne sur un mode plus commercial empêchent la société de prendre les mesures qui s'imposent pour accroître la vitesse, la fiabilité et la fréquence de ses services.

### **Transport aérien**

Dans l'ensemble, la politique de transport aérien a donné : d'excellentes installations aéroportuaires et d'excellents systèmes de navigation aérienne; la viabilité financière des transporteurs; une bonne connectivité avec nos principaux marchés commerciaux et touristiques; une excellente fiche de sécurité et de sûreté; et des programmes hautement convoités de certification d'aéronefs et de professionnels. Mais le système a aussi ses lacunes : peu de contraintes en ce qui a trait aux droits et aux frais imposés; coûts élevés pour les utilisateurs et les exploitants; programmes d'investissement en immobilisations agressifs dans les aéroports; volumes de trafic modestes; et concurrence limitée. Il n'y a pas de place pour la complaisance. L'Examen renferme des recommandations sur une gamme d'enjeux, notamment sur la politique du transport aérien, l'infrastructure et la gouvernance qui, tout autant qu'elles soient, exigent que le gouvernement et que les participants du marché s'impliquent afin de rehausser d'un cran le système de transport aérien.

Bien que le Canada soit bien situé pour servir de plaque tournante nord-américaine reliant les marchés européens, américains et asiatiques, nos concurrents internationaux ont une très grande longueur d'avance sur nous à plusieurs égards. Comme les coûts sont plus élevés au Canada, et qu'en plus les aéroports américains offrent beaucoup plus de possibilités de vols, des passagers « fuient » vers les aéroports des États-Unis où les vols sont moins chers. La dépréciation du dollar canadien est arrivée comme un allègement symptomatique à court terme, mais le problème à long terme, quant à lui, demeure. Il n'est pas prudent, dans la planification, de se fier à un dollar canadien faible pour rester concurrentiel.

Dans les petits marchés et les marchés éloignés du Canada, le faible volume nuit aussi à l'autonomie des aéroports. Les droits et les frais du régime canadien de l'« utilisateur-payeur » sont perçus comme l'une des principales raisons pour lesquelles il n'y a pas un seul transporteur à très bas prix au pays.

On indique également qu'il faudrait améliorer l'expérience des voyageurs dans les aéroports. Des intervenants ont insisté pour que soit réformée l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) afin de régler certains aspects problématiques où le rendement a chuté sous le niveau attendu, comme les temps d'attente dans les files vers les contrôles de sûreté. Les lourds processus de douanes et d'immigration, même s'ils ont été allégés, doivent être davantage simplifiés pour rendre les aéroports plus concurrentiels, surtout dans le cas des passagers étrangers qui font escale au Canada vers d'autres destinations. Finalement, des utilisateurs, l'industrie et l'organisme de réglementation trouvent que les mesures de protection des consommateurs sont dysfonctionnelles.

### **Transport maritime**

Tout comme le secteur du transport aérien, le transport maritime fonctionne bien grâce à une commercialisation accrue entreprise dans les années 1990 et à des actions, au cours de la dernière décennie, sous l'égide du Cadre de politique nationale sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques. Toutefois, la gouvernance des ports maritimes et des services de pilotage demeurent problématiques. Un des grands thèmes soulevés a été la sous utilisation de ressources comme les Grands Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent. Parmi les facteurs

qui y ont contribué, on compte par exemple les restrictions relatives à la propriété, l'absence de service à longueur d'année et les lacunes dans la gouvernance et l'affectation de ressources à la Garde côtière et à d'autres services maritimes, comme les brise-glaces. Le sous-financement de la Garde côtière nuit grandement à sa capacité de s'acquitter de son mandat, et par le fait même, au commerce et à la compétitivité du Canada à l'échelle internationale.

### **Pour y arriver, que doit faire le Canada pour le système de transport?**

S'il y a une conclusion que les Canadiens d'un océan à l'autre devraient tirer de l'Examen, c'est que le rendement de l'économie, mais aussi la santé et à prospérité des collectivités, sont étroitement liés au rendement du système de transport. La fluidité et l'efficacité globale de la logistique sont essentielles au transport et à la distribution des marchandises et des services dans l'ensemble du pays et à l'étranger. Le système de transport constitue, en fait, la chaîne d'approvisionnement sur laquelle dépendent toutes les autres chaînes d'approvisionnement. Les méthodes employées pour définir les politiques devraient, avant tout, tenir compte du rôle global du système de transport en tant que moteur clé du rendement de toutes les industries canadiennes. Si le Canada augmente l'efficacité de son système, il contribuera également à réduire ses émissions de gaz à effet de serre.

Les chapitres ci après présentent des données contextuelles et des recommandations qui, si elles sont priorisées dans le cadre d'une stratégie de transport à long terme, assureront les bases du succès concurrentiel, la création d'emploi et un niveau de vie élevé pur les Canadiens pour les années et décennies à venir.

## **Notes**

---

- <sup>1</sup> Pour la liste complète, veuillez consulter les Tome 2, Annexes O et P. Bon nombre d'intervenants ont été consultés plus d'une fois.
- <sup>2</sup> Guidés par des politiques mises de l'avant dans des documents comme le rapport Mazankowski de 1985, intitulé « Freedom to Move ».
- <sup>3</sup> Parmi les changements mis en œuvre, soulignons la privatisation d'Air Canada (de 1986 à 1989), du CN (1995) et de Nav Canada (1996), la commercialisation de grands ports et aéroports et la cession de petits ports et aéroports à des administrations locales (de 1992 à 2003), ainsi que la déréglementation des marchés des transporteurs nationaux et la libéralisation progressive de l'accès aux transporteurs internationaux.
- <sup>4</sup> Brésil, Russie, Inde et Chine.
- <sup>5</sup> OCDE/FIT, 2015, *Perspectives des transports FIT 2015*, (Paris : Éditions OCDE/FIT, 27 janvier 2015), consulté le 15 juillet 2015, sur Internet : [http://www.oecd-ilibrary.org/transport/perspectives-des-transportes-fit-2015\\_9789282107805-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/transport/perspectives-des-transportes-fit-2015_9789282107805-fr).
- <sup>6</sup> Å. Johansson et E. Olaberria, *Long-term Patterns of Trade and Specialisation* (Paris : Éditions OCDE, 2014) *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1136, consulté le 26 octobre 2015, sur Internet : <http://dx.doi.org/10.1787/5jz158tbddbr-en>.
- <sup>7</sup> « Une politique des transports écologiquement viables devrait s'attaquer à l'augmentation de la circulation, à la saturation croissante du réseau et à la hausse des niveaux de bruit et de pollution... Il est nécessaire de prendre des mesures pour que la croissance du PNB ne soit plus associée à un accroissement des transports, en particulier en réorientant le transport routier vers le train, le bateau et le transport public de passagers. » Conseil européen de Göteborg, 2001.
- <sup>8</sup> Marc Levinson, *The Box: How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*, (Princeton University Press, 2008), p.12.

# Chapitre 2 : Gouvernance

---

La gouvernance concerne principalement la prise de décision : il s'agit en effet de prendre des décisions éclairées et responsables, souvent stratégiques, et ce, en temps opportun. Ce terme désigne aussi les structures, les processus et les relations associés à la prise de décision ainsi que la culture qui imprègne ces relations. Nos consultations auprès des intervenants ont mis en évidence le fait que la gouvernance se situe au cœur de bien des enjeux soulevés et qu'elle est aussi la clé de la solution à plusieurs des problèmes qui accablent notre réseau des transports depuis des années. L'élaboration de règlements normatifs et détaillés n'est tout simplement pas une approche très pratique pour aboutir à des décisions judicieuses, quels que soient le contexte et les circonstances. Il est essentiel de se doter de cadres de gouvernance solides et guidés par une vision et une philosophie énoncées dans la Loi.

Aborder le sujet de la gouvernance du réseau des transports canadien et de l'évolution de ce dernier pour les 30 années à venir, c'est ouvrir la porte sur un vaste horizon, tant au sens propre que figuré. Il s'agit d'un réseau multimodal qui dessert des métropoles, des villes et des communautés de toutes tailles, s'étire jusqu'aux collectivités éloignées du Nord, traverse un relief et un climat à la fois rudes, hostiles et cléments et qui rayonne et nous relie au reste du monde par voies terrestres, aériennes et maritimes. C'est dans un tel contexte que nous devons relever le défi que présente la gouvernance du réseau national des transports.

Chaque mode de transport a son histoire et des caractéristiques qui lui sont propres. Une analyse sophistiquée peut déterminer les forces et les faiblesses de chacun d'eux et leur bon fonctionnement nécessite la collaboration de plusieurs ordres de gouvernement et du secteur privé. Chacun donne lieu à des discussions sur des enjeux intersectoriels dans le but de résoudre les différends, d'harmoniser les stratégies et maintenir le bon fonctionnement du réseau.

Contrairement à d'autres pays comme l'Australie, le Royaume-Uni et l'Union européenne (voir le Tome 2, figure 3 à l'annexe B), le Canada ne dispose pas d'un cadre de concertation permanent réunissant les secteurs public et privé qui s'intéresse à l'intégralité du réseau nations et dont l'objectif est de renforcer sa contribution à la prospérité économique. Des intérêts divergents, mais néanmoins cruciaux, notamment en ce qui concerne l'investissement dans les infrastructures, la recherche, l'innovation et l'environnement doivent se concerter en se concentrant sur les transports. Bien que Transports Canada soit la principale organisation responsable de ce secteur, il n'existe aucun mécanisme permettant de tenir compte de l'ampleur et de la diversité des intérêts dans ce domaine, tant aux niveaux interministériel et intersectoriel qu'à l'occasion des pourparlers fédéraux-provinciaux.

Au seul niveau fédéral, les enjeux dans les transports interpellent plusieurs ministères et organismes qui s'emploient à recenser les buts conflictuels et collaborent à la réalisation d'objectifs communs et qui, inévitablement et à cause de l'absence d'un mécanisme de supervision, travaillent à contre-courant. Les ministères de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (ancien Environnement Canada), de l'Innovation, Sciences et Développement économique (ancien Industrie Canada), l'Agence des services frontaliers du Canada, Sécurité publique et Protection civile (anciennement Sécurité publique Canada), Affaires mondiales Canada (anciennement Affaires étrangères, du Commerce et de Développement), Agriculture et agroalimentaire Canada et autres ont tous un grand intérêt dans la politique sur les transports et il est essentiel d'en tenir compte en vue d'une conception solide et globale des transports pour le Canada.

Les intervenants de l'industrie admettent volontiers que l'accumulation de politiques et de priorités distinctes au fil du temps et au sein des divers organismes fédéraux a conduit à une fragmentation des rôles et des responsabilités qui a mis en péril la réalisation des objectifs dans le secteur des transports. Bien que motivés par des intentions louables, ces examens intensifs, qui selon la loi doivent être effectués tous les dix ans, ne constituent pas un mécanisme efficace lorsqu'il s'agit d'adapter continuellement les politiques en matière de transport et d'assurer qu'elles demeurent pertinentes, malgré les changements rapides qui se produisent à l'échelle mondiale.

Dans ce chapitre, nous examinons les améliorations à apporter à la gouvernance du réseau des transports. La prémisses étant qu'en ce qui a trait aux politiques, Transports Canada devrait être un facilitateur clé qui rassemble toute la gamme d'intervenants dans le but de mieux comprendre les enjeux, d'examiner les options et de trouver des solutions aux défis émergents.

## **Un cadre national sur les transports et la logistique**

Les personnes consultées souhaitent ardemment travailler à la définition d'une vision globale pour l'avenir du réseau des transports canadien et à l'établissement d'un mécanisme officiel qui, en plus de favoriser un dialogue permanent, engloberait aussi l'ensemble du réseau multimodal de transport de passagers et de marchandises du Canada. Les intervenants réclament du gouvernement fédéral qu'il prenne les rennes en main et réunisse tous les ordres de gouvernement et l'industrie dans le but de définir, de promouvoir et d'harmoniser les politiques et les initiatives qui servent au mieux les intérêts nationaux. Le but serait d'intégrer ces politiques à un cadre national pour la construction et l'optimisation du réseau des transports au cours des prochaines 20 à 30 années. Une telle stratégie définirait les besoins en investissements, l'infrastructure propice au commerce; elle contiendra une description de l'environnement réglementaire et politique approprié et assurerait une stabilité à long terme pour les investissements et ceux qui investissent dans le réseau.

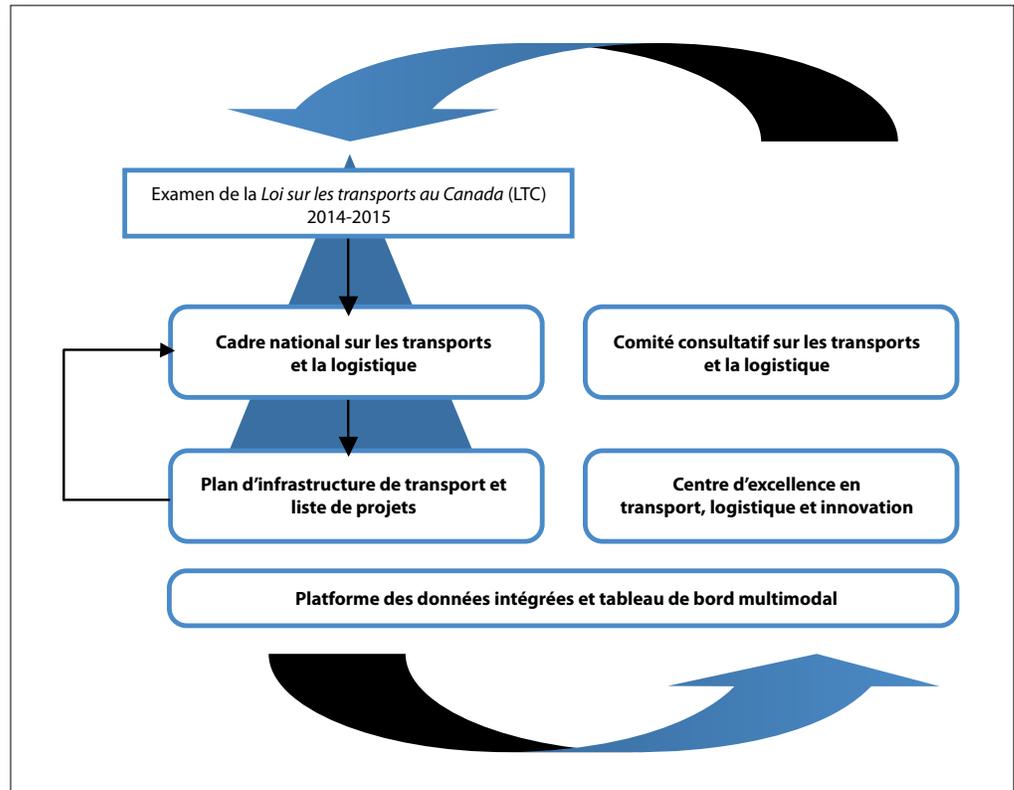
La Coalition des transports l'a exprimé comme suit :

Ce qu'il faut, c'est une vision claire qui guidera les dirigeants fédéraux chargés de définir et d'appuyer le rôle économique essentiel des transports dans le commerce international et interprovincial; de recenser, de favoriser et de surveiller un réseau de transport axé sur les activités commerciales et qui est efficace, efficient, fiable, sûr et durable; de continuer d'aller de l'avant avec la commercialisation et la privatisation; de créer les structures institutionnelles qui répondront aux besoins du réseau des transports de demain<sup>1</sup>.  
[Traduction libre].

Pour atteindre ces buts, Transports Canada devra créer de nouvelles entités dont la fonction sera de formuler des conseils et de fournir une expertise sur les différents modes de transport et sur les diverses facettes de l'industrie, de dicter l'orientation de la recherche et la collecte de données nécessaires pour éclairer les prises de décisions. Un des objectifs devrait être d'éliminer le besoin de procéder à un examen périodique majeur de la Loi en faveur de la pérennité d'un processus de consultation, de dialogue et d'adaptation.

1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que Transports Canada, en collaboration avec les provinces, les territoires et l'industrie, dirige l'élaboration d'un cadre national sur les transports et la logistique fondé sur des données probantes et des mesures du rendement précises et claires (voir figure 1).

**FIGURE 1 —  
DIALOGUE EN  
MATIÈRE DE  
TRANSPORT ET  
APPROCHE  
COLLABORATIVE  
INCLUANT L'ENSEMBLE  
DU RÉSEAU DE  
TRANSPORT  
MUTIMODAL DU  
CANADA<sup>2</sup>**



La mise en œuvre de cette recommandation nécessitera plusieurs mesures, notamment :

- a. Le rapport de l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) devrait servir de point de départ pour l'élaboration du cadre national sur les transports et la logistique.
- b. La création du cadre devrait être enchâssée dans la Loi et remplacer l'exigence relative à un examen législatif périodique de la Loi.
- c. Le Cadre national sur les transports et la logistique devrait comprendre des stratégies et des plans d'investissements intermodaux et sectoriels, ainsi que des projets d'infrastructures bien définis pour les 10 à 30 prochaines années, intégrés à un plan d'infrastructure de transport et à un ensemble de projets.
- d. Le Cadre devrait prévoir des dispositions pour un dialogue continu sur les transports, c'est-à-dire créer un Comité consultatif sur les transports et la logistique composé de représentants de toutes les entités qui constituent le réseau des transports multimodal du Canada.
- e. Dans son travail, le Comité consultatif devrait être appuyé par un nouveau Centre d'excellence en transport, logistique et innovation qui prodiguerait des conseils d'experts en matière de politique visant à améliorer le statut socioéconomique du secteur des transports au Canada et assurerait la promotion du Canada en tant que plaque tournante internationale.
- f. Il faudrait envisager de situer une nouvelle plateforme des données intégrées et un tableau de bord de données sur les services de transport multimodal dans les locaux de l'Office des transports du Canada ainsi, les décisions prises seront fondées sur des données probantes au même titre que la recherche et l'innovation ce qui favorisera un réseau des transports plus efficace et mieux adapté pour les intervenants des secteurs public et privé.

Vous trouverez de plus amples renseignements sur ces organisations proposées un peu plus loin dans le présent chapitre.

Dans le chapitre 11 sur l'Office des transports du Canada, il est proposé, à la suite de l'examen, qu'une autre mesure soit prise concernant les dispositions d'une nouvelle gouvernance. Selon la recommandation 1 (a) formulée dans ce chapitre, des pouvoirs devraient être conférés à l'Office lui permettant de procéder à des enquêtes et d'émettre des arrêtés pour régler des problèmes systémiques relevés à la suite d'une analyse des données sans avoir à attendre qu'une plainte soit déposée. Aux termes de la loi actuelle, l'Office ne peut que traiter des problèmes portés à son attention dans le cadre de plaintes et ses décisions ne lient que les parties qui font l'objet de la plainte. Cette approche au cas par cas a produit un ensemble disparate de mesures correctives qui ne peuvent pas être appliquées à l'ensemble des acteurs concernés et qui par conséquent ne protège pas les consommateurs de façon adéquate contre les problèmes présents dans l'ensemble de l'industrie, comme les obstacles à l'accessibilité.

Tel qu'indiqué au point 1(b) ci-dessus, il est prévu que la création d'un cadre national et la mise en œuvre de la nouvelle structure de gouvernance proposée, basée sur une approche collaborative des secteurs public et privé rendrait caduque le besoin pour le ministre de nommer une équipe chargée de procéder à un examen approfondi et exhaustif de la Loi tous les 10 ans.

## **Un plan d'infrastructure de transport et une liste de projets**

Un réseau des transports qui fonctionne bien et qui permet aux personnes de se rendre rapidement, de façon sûre et fiable à leur destination respective et aux marchandises d'être livrées à bon port, contribue immensément à notre qualité de vie et à notre bien-être économique. Mais peu de gens se préoccupent des coûts, de la logistique ou de la coordination nécessaires au bon fonctionnement d'un tel réseau. Sauf lorsque soudain, pour une raison ou une autre, le réseau fait défaut et ils ne peuvent plus se déplacer ni transporter leurs produits vers les marchés assez rapidement, il y a des blocages et des retards, les coûts deviennent prohibitifs ou plusieurs facteurs font obstacle à leurs plans.

La demande pour des services de transport à des fins personnelles ou commerciales ne cesse d'augmenter et cause une pression accrue sur l'infrastructure existante en plus de pousser les utilisateurs à réclamer de nouvelles installations et l'agrandissement des installations existantes. Nous voulons un réseau des transports d'une plus grande capacité et plus rapide et, dans les régions comme le Nord, un meilleur accès aux communautés et aux ressources. L'augmentation de la circulation aggrave le problème et les solutions rapides ne durent pas; ce qu'il nous faut, ce sont des mécanismes de financement pour maintenir, améliorer et, dans certains cas, remplacer les installations vieillissantes des infrastructures des transports.

La question au cœur de l'examen était la suivante : « Comment peut-on améliorer la qualité et optimiser l'utilisation des infrastructures des transports en assurant, par exemple, une meilleure harmonisation des politiques et des règlements relatifs aux transports et/ou en ayant recours à des mécanismes de financement innovateurs? »

Commençons par l'historique.

## Les 150 dernières années : De bâtir une nation à « maintenir le bateau à flot »

Le gouvernement du Canada investit depuis longtemps dans les infrastructures qui favorisent l'édification d'une nation. Le réseau ferroviaire national, l'autoroute transcanadienne et la voie maritime du Saint-Laurent ont été des projets de grande envergure qui ont contribué à l'unification du pays et qui aujourd'hui, au même titre que les grands aéroports et les ports, contribuent à notre prospérité en tant que nation commerçante.

Le Canada a depuis toujours compté sur les recettes fiscales générales pour financer les infrastructures des transports. Or, pendant les périodes de récession des années 1980 et 1990, confrontés à d'importants déficits budgétaires, tous les paliers de gouvernements ont considérablement réduit leurs dépenses. La grande majorité des infrastructures actuelles ont été construites au cours des années 1950 et 1960 et à l'époque les dépenses en infrastructures représentaient entre 3 et 5 pour cent du produit intérieur brut (PIB) alors qu'elles ne représentaient que 1 pour cent en 2013<sup>3</sup>.

Au cours des dernières années, tous les paliers de gouvernement du Canada ont dépensé d'importants montants des fonds publics pour renouveler, maintenir et mettre à jour l'infrastructure des transports, soit de façon indépendante ou par le biais de programmes à frais partagés. Entre 2000 et 2006, le gouvernement fédéral a réaffirmé son engagement de combler les lacunes en matière d'infrastructures en créant un certain nombre de programmes (voir Tome 2, annexe B), notamment le *Programme infrastructure Canada*, le *Canada Strategic Infrastructure Program*, le *Border Infrastructure Program*, le *Programme canadien sur l'infrastructure stratégique*, le *Programme d'infrastructures frontalières* et le *Programme stratégique d'infrastructures routières*.

Le *Plan Chantiers Canada* lancé en 2007 avait pour but de consolider et d'harmoniser les efforts en intégrant des fonds attribués à des programmes précédents considérés comme des réussites et des fonds nouveaux. Ce plan septennal de 33 milliards de dollars était axé sur trois thèmes : l'essor de l'économie canadienne, un environnement plus sain et la création de meilleures communautés. Les fonds accordés dans le cadre du Plan étaient divisés entre des paiements de transferts et des projets jugés d'importance nationale : des projets qui contribuent à assainir l'air et l'eau, qui améliorent la sécurité routière et réduisent la durée des déplacements quotidiens et améliorent la vie dans les collectivités. Un des principaux objectifs du plan était d'assurer un financement stable, souple et prévisible aux municipalités, aux provinces et aux territoires.

Les contributions fédérales consacrées expressément à l'infrastructure des transports entre 2006 et 2015 sont estimées à 14,8 milliards de dollars<sup>4</sup>. (Voir les tableaux détaillés au Tome 2, figure 1, annexe B).

En 2015, le gouvernement fédéral a présenté le nouveau Plan Chantiers Canada dans le cadre duquel 53 milliards de dollars seront versés au cours des dix prochaines années pour le financement de routes, de ponts, de métro et d'autres infrastructures publiques qui seront construites en partenariat avec les provinces, les territoires et les municipalités.

## Où nous en sommes aujourd’hui : à la traîne par rapport à nos concurrents

Au cours des 15 dernières années, le gouvernement fédéral a investi des sommes importantes dans des projets d’infrastructures. Le but principal était de stimuler l’économie locale et de créer des emplois, pas nécessairement de répondre aux besoins du développement économique à long terme. L’approbation des projets selon différentes catégories de financement était souvent assujettie à un élément, à savoir s’il les projets étaient « prêt à la mise en chantier », au lieu d’être axée sur une analyse des coûts et des avantages économiques ou parce qu’il y avait un lien avec des priorités nationales en matière de transport ou liées au commerce. L’une des principales considérations consistait à assurer une répartition équitable des fonds à travers le Canada. L’approche ascendante utilisée pour la sélection des projets laissait peu de place aux projets de portée nationale et d’une importance stratégique.

---

**L’amélioration des infrastructures dont dépend le commerce est cruciale, non seulement pour être en mesure de répondre à la demande, mais aussi pour maintenir le haut niveau de productivité du réseau des transports du Canada.**

— *Chambre du commerce du Canada, Mémoire dans le cadre de l’Examen de la LTC*  
Décembre 2014

---

La nécessité de mettre l’accent sur les besoins à long terme du Canada en matière de transport demeure. L’ensemble de nos infrastructures et notre classement à cet égard sont en déclin; la comparaison du Canada avec d’autres pays industrialisés est de moins en moins favorable, et ce sur plusieurs points. Il s’agit là d’une tendance inquiétante pour un pays qui a une économie ouverte de modeste envergure, mais qui veut jouer un rôle de premier plan dans le commerce international.

### Classement du Canada selon l’Indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial<sup>5</sup>

	2010	2014
Compétitivité globale	12	13
Qualité de l’ensemble des infrastructures	11	14
Qualité des routes	14	26
Qualité des infrastructures ferroviaires*	15	19
Qualité des infrastructures portuaires	14	21
Qualité des infrastructures du transport aérien	22	16

\* comprend les services ferroviaires de voyageurs, de marchandises et de courtes distances, sans distinction.

En 2014, le Canada se classait au 14<sup>e</sup> rang sur 140 pays pour la qualité de ses infrastructures de transport. Le classement pour la qualité des infrastructures routières, ferroviaires et portuaires est aussi en déclin, signe révélateur d’une détérioration généralisée du réseau par rapport à nos grands partenaires commerciaux et nos concurrents. En comparaison, les pays suivants occupent les trois premiers rangs.

Classement	Qualité de l'ensemble des infrastructures	Qualité des routes	Qualité des infrastructures ferroviaires	Qualité des infrastructures portuaires	Qualité des infrastructures du transport aérien
1	RAS de Hong Kong	Émirats arabes unis	Japon	Pays-Bas	Singapour
2	Singapour	Pays-Bas	Suisse	Singapour	Émirats arabes unis
3	Pays-Bas	Singapour	RAS de Hong Kong	Émirats arabes unis	RAS de Hong Kong

Pour sa part, la Banque mondiale place le Canada au 12<sup>e</sup> rang sur 160 pays pour le rendement en matière de logistique commerciale. Ce classement est fondé sur six principaux éléments : l'efficacité du traitement à la frontière et des services des douanes; la qualité des infrastructures; la facilité des expéditions internationales; la compétence en matière de logistique et la qualité; la capacité de suivre et de localiser les expéditions et la ponctualité<sup>6</sup>. La Banque classait le Canada au 10<sup>e</sup> rang pour ce qui est de la qualité des infrastructures liées au commerce et aux transports, notamment des routes, des voies ferrées, des ports et de la technologie de l'information, et au 20<sup>e</sup> rang pour l'efficacité du processus de dédouanement et de traitement à la frontière.

Depuis plusieurs années déjà, d'éminentes organisations de l'industrie, des groupes de réflexion et des universités en appellent au gouvernement fédéral pour qu'il joue un rôle de chef de file dans le domaine des transports afin d'assurer des services fiables et suffisants pour appuyer la croissance économique du Canada à long terme, surtout en ce qui a trait aux infrastructures qui facilitent le commerce. En janvier 2015, les premiers ministres des provinces ont demandé que le gouvernement fédéral investisse davantage dans les infrastructures liées au commerce et dans les portes d'entrée au pays pour soutenir l'expansion du commerce international vers les principaux marchés<sup>7</sup>.

## **Objectifs à atteindre d'ici 20 à 30 ans : Une infrastructure qui permettra au Canada de bénéficier du commerce mondial et des débouchés économiques**

Au cours des prochaines décennies, la qualité des infrastructures de transport du Canada (y compris les ressources nécessaires pour les appuyer, notamment les données logistiques, les technologies de l'information et des communications et l'innovation) ainsi que la capacité du réseau à assurer les déplacements efficaces des personnes et des marchandises tant au Canada que vers l'étranger seront des facteurs déterminants de la performance du Canada sur le plan économique, à long terme.

Au Canada, l'exécution d'un projet d'envergure peut prendre plus d'une décennie. Pour mettre en place les infrastructures qu'il nous faut, nous devons dès maintenant entreprendre les recherches et la planification. Pour obtenir le meilleur rendement pour le Canada, les décideurs doivent savoir où et quand investir en se basant sur des devis fiables. Le gouvernement fédéral est le mieux placé pour diriger cette initiative. Les mesures proposées dans ce chapitre renforceront notre tutelle des plus importantes composantes du réseau des transports du Canada, mais elles permettraient aussi de créer un environnement plus attrayant pour les investissements du secteur privé dans les infrastructures essentielles des transports.

D'autres administrations qui font face aux mêmes défis ont mis en œuvre divers plans nationaux d'infrastructure dans le but de contribuer de façon plus efficace à la croissance économique et d'attirer des investissements du secteur privé. L'Australie et le Royaume-Uni sont considérés comme les chefs de file lorsqu'il s'agit d'investissements dans les infrastructures. En effet, ils étaient parmi les premiers à établir des programmes de privatisation visant les services publics et les aéroports.

---

**Les infrastructures liées au commerce constituent un secteur qui est sous notre contrôle et où le Canada a le potentiel d'exceller [...] Le Canada pourrait en effet regagner l'avantage sur les principaux marchés en anticipant et en exploitant les débouchés dès qu'ils se présentent. Ces infrastructures peuvent contrebalancer le désavantage des distances.** (Traduction libre)

— John Law et Carlo Dade, *Building on Advantage: Improving Canada's Trade Infrastructure*.  
Canada West Foundation  
Novembre 2014

---

Il y a eu, par exemple, la création en 2008 de « Infrastructure Australia » dont le but est d'améliorer la productivité nationale grâce à une approche coordonnée pour la planification, le financement, la définition des priorités et des besoins à long terme en matière d'infrastructures. Dans son Plan national en matière d'infrastructures, l'Australie définit, pour les 50 années à venir, les objectifs stratégiques et les priorités du gouvernement en ce qui a trait aux infrastructures. Ce plan contient aussi une liste de projets d'infrastructure d'une « importance nationale » et un plan pour une application plus répandue de systèmes d'utilisateur-payeur. Le plan prévoit aussi la vente ou la location à long terme des actifs d'infrastructure appartenant au gouvernement ce qui lui permettra de réinvestir dans de nouvelles infrastructures. De plus, le gouvernement s'emploie activement à obtenir des institutions financières du secteur privé qu'elles financent des infrastructures pour résoudre le problème des arriérés.

Instauré en 2010, Le *Plan national en matière d'infrastructures* du Royaume-Uni est un plan décennal qui s'inscrit dans le plan économique à long terme du gouvernement. Il définit également les objectifs stratégiques de ce dernier ainsi que les 40 investissements les plus vitaux pour la croissance économique. Le plan britannique comprend aussi une liste des projets d'une importance nationale pour les investissements des secteurs public et privé et fait état de diverses initiatives visant à attirer davantage les investissements du secteur privé.

Vous trouverez de plus amples renseignements sur les approches adoptées par le Royaume-Uni, l'Union européenne et l'Australie dans le Tome 2, figure 3 de l'annexe B. Outre les économies émergentes comme la Chine, la Turquie et l'Inde développent également des approches stratégiques au niveau national pour la construction d'infrastructures clés pour les transports et pour attirer des investissements.

### **Le plan pour l'avenir : une approche collaborative pour l'infrastructure des transports**

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que d'autres organismes internationaux conseillent d'investir judicieusement dans les infrastructures de transport. Ils préconisent pour cela que les responsables de l'élaboration des politiques et les décideurs disposent de renseignements précis et à jour sur l'inventaire des infrastructures de transport existantes (leur état et leur capacité), sur les demandes actuelles et prévues sur ses infrastructures et les facteurs qui auront une incidence sur le rendement actuel et à long terme de ces infrastructures, notamment en ce qui a trait au vieillissement, à l'entretien et à l'évolution des usages.

Un conseil judicieux, mais le mettre en pratique nécessite qu'un seul organisme soit désigné pour faire un suivi et recueillir des données concrètes sur la valeur actuelle du réseau des transports du Canada, sur l'utilisation qui en est faite, son rendement, les investissements dont il fait l'objet et ses besoins réels et à venir. Or, le Canada ne dispose actuellement que de peu de moyens pour évaluer l'efficacité de ses récents investissements ou pour définir les priorités pour l'avenir.

Une analyse plus rigoureuse effectuée en temps opportun et comprenant une évaluation de la situation actuelle, des demandes émergentes et des tendances permettraient à tous les paliers de gouvernement de réagir plus rapidement aux conditions changeantes du réseau des transports. Les autorités compétentes seraient alors en mesure de prendre conscience des points d'engorgements avant que ces derniers n'aient une incidence marquée sur le commerce et d'anticiper la nécessité de construire de nouvelles infrastructures avant que la pression n'atteigne des niveaux de crise. De plus, la création et le maintien d'une bonne base de données sur l'état des infrastructures au Canada permettraient de procéder à une analyse des risques plus rigoureuse et un établissement plus efficace des coûts et donc à une meilleure planification à long terme.

**2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que Transports Canada (par l'entremise du Comité consultatif sur les transports et la logistique proposé) mette en place un mécanisme pour déterminer, de façon continue et en collaboration avec les provinces, les territoires et le secteur privé, l'état des infrastructures des transports au Canada afin d'évaluer les lacunes en ce qui a trait aux besoins du Canada à long terme. Les responsabilités de cette nouvelle entité seraient les suivantes :**

- a. Élaborer et mettre en œuvre des méthodes permettant de faire le suivi des dépenses en entretien encourues par les secteurs public et privé et des investissements dans de nouvelles infrastructures;
- b. Évaluer l'état actuel du réseau des transports, de ses lacunes, des risques et des investissements nécessaires, en accordant une attention particulière aux changements de la demande et aux pressions sur la chaîne d'approvisionnement du point de vue de la logistique;
- c. Évaluer les possibilités et les choix en ce qui a trait à l'amélioration des infrastructures essentielles liées au commerce et essentielles à notre participation sur le marché mondial.

### **Définir les priorités et cibler les investissements**

Le prochain élément du plan d'action doit traiter du fait que les rares fonds disponibles à investir dans l'infrastructure du réseau de transport devraient l'être là où les retombées économiques seront les plus importantes, et ce, pour l'ensemble du Canada. Pour cela, il faudrait adopter une nouvelle approche selon laquelle le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, les territoires et le secteur privé, établirait en se basant sur des données quantitatives et sur une analyse de ces dernières les priorités en matière d'investissements et un calendrier afin de répondre aux besoins en infrastructure.

Selon une étude des pratiques exemplaires dans le monde effectuée par le McKinsey Global Institute en 2013<sup>8</sup>, un des moyens les plus efficaces pour réduire le coût global des infrastructures est d'optimiser le portefeuille des infrastructures en sélectionnant le bon assortiment de projets. L'élaboration d'un plan pour les infrastructures de transport qui serait fondé sur des analyses macroéconomiques des besoins changeants et futurs du Canada permettrait non seulement de créer le cadre nécessaire à une planification et des investissements plus stratégiques pour une optimisation de la sélection des projets. En même temps, cela permettrait d'avoir la souplesse nécessaire pour réagir rapidement en cas de changement des

besoins en matière de logistiques et pour tirer parti des nouvelles technologies. Des gains d'efficacité et un meilleur rendement des investissements pourraient être réalisés si l'on considère les actifs des réseaux de transports du Canada comme un ensemble pour lequel les investissements sont évalués et classés par ordre de priorité.

Une telle approche favorisera une meilleure harmonisation des dépenses en infrastructures avec d'autres politiques macroéconomiques nationales, comme le *Plan d'action sur le commerce mondial*, et une plus grande collaboration intergouvernementale. Faire participer le secteur privé en tant que source de connaissances et d'expertise lors de l'établissement des priorités permettrait aussi d'obtenir de meilleurs résultats. Les décisions importantes relatives aux investissements seraient fondées sur des données probantes et prises en tenant compte de mérites objectifs et dans le but de maximiser les résultats et de garantir la transparence du procédé.

Le plan, une fois mis en œuvre, devrait améliorer la position du Canada dans le classement mondial pour la qualité de son infrastructure commerciale et favoriserait les investissements dans le commerce canadien en plus d'attirer les investissements des secteurs public et privé dans l'infrastructure des transports.

**3. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada élabore un plan à long terme et exhaustif pour les infrastructures des transports, et ce, avec la participation des provinces, des territoires et du secteur privé. Pour cela il faudra :**

- a. Formuler une perspective stratégique, une orientation et des objectifs en fonction desquels les priorités en matière d'investissements dans les infrastructures actuelles et nouvelles seraient établies ;
- b. Dresser une liste de projets à l'étude comprenant une liste continuellement mise à jour des besoins hautement prioritaires en matière d'infrastructure pour les 20 à 30 prochaines années. Ces projets seraient sélectionnés à la suite d'une analyse solide de leur contribution anticipée au développement économique et à la croissance de la productivité à long terme du Canada. Cette liste mettrait en évidence les biens qui appuient la compétitivité et le commerce international du Canada, notamment les corridors de commerce (ce sujet est abordé dans le chapitre 3 du présent rapport);
- c. Fournir un financement ciblé pour aider les trois territoires nordiques du Canada à réaliser leur plein potentiel en matière de développement économique;
- d. Obliger les promoteurs d'un projet, qu'il s'agisse du gouvernement ou du secteur privé, à porter une attention particulière dans leur demande de financement à la possibilité d'instaurer des frais d'utilisateurs afin d'encourager une utilisation plus productive des infrastructures actuelles, à intégrer des technologies novatrices, à assurer l'interopérabilité tant au niveau national qu'international, à établir des mesures du rendement et définir des objectifs de productivité et à évaluer les répercussions sur l'environnement ainsi que les risques pour le marché du travail.

À cause du niveau d'endettement chronique du gouvernement et du déficit d'infrastructure croissant, le financement public direct demeurera une rareté et à lui seul ne suffira pas à répondre aux besoins. La participation du secteur privé dans les projets d'infrastructure est de plus en plus acceptée. Selon diverses institutions financières internationales, il y a suffisamment d'argent dans le monde pour les investissements dans les infrastructures et, comme on peut s'y attendre, la concurrence pour ces fonds est féroce. Les grands investisseurs institutionnels, comme les sociétés financières, les compagnies d'assurance, les fonds provenant des syndicats, les fiducies des Premières nations, les fonds mutuels, les caisses de retraite et les fonds souverains cherchent des placements à long terme qui leur donneront des flux de trésorerie constants et fiables (ou une croissance de la productivité au sein du secteur) plutôt qu'une appréciation rapide de la valeur nette. Les caisses de retraite du Canada sont, à l'échelle mondiale, parmi les

plus grands investisseurs dans les infrastructures, surtout lorsqu'il s'agit de modèles de placements en direct. Les 100 caisses de retraite les plus importantes du pays gèrent actuellement des actifs d'une valeur de 1,1 billion de dollars<sup>9</sup>. (Vous trouverez de plus amples renseignements sur les plus importantes caisses de retraite du Canada dans la figure 4 de l'annexe B.)

---

**Le 12 juin 2015, le gouvernement du Québec a officialisé une entente qui donnera à la Caisse de dépôt et placement du Québec, le gestionnaire de la caisse de retraite de la province, le droit de construire et d'exploiter des infrastructures de transport dans la province.**

**Le gouvernement définira les besoins auxquels les projets doivent répondre et les objectifs d'intérêt public puis fera un choix parmi les solutions proposées par le gestionnaire du fonds qui demeurera l'actionnaire majoritaire des actifs d'infrastructure.**

---

Les caisses de retraite canadiennes investissent en moyenne entre 4 et 5 pour cent de leurs fonds dans les infrastructures, mais la grande majorité de ces fonds sont investis à l'étranger, principalement à cause de la lenteur de la privatisation des actifs du secteur public au Canada<sup>10</sup>. De plus, malgré un modèle P3 qui fonctionne bien, les projets canadiens sont souvent ignorés par les caisses de retraite, soit parce qu'ils sont d'une trop petite envergure ou parce que moins de 20 % des actions participatives sont offertes.

À l'heure actuelle, les régimes de retraite du Canada sont assujettis à une réglementation qui les empêche d'acquérir plus de 30 pour cent des actions donnant droit à la participation à l'élection des membres du conseil d'administration d'une société. Les administrateurs des grands régimes de retraite, comme le Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (RREMO), se plaignent que ces règles ne sont plus pertinentes et qu'elles nuisent à la compétitivité des régimes canadiens. En 2015, le gouvernement fédéral a proposé d'entreprendre une consultation publique sur l'utilité de la règle dans le but de « réduire les formalités administratives et d'améliorer le climat d'investissements au Canada<sup>11</sup> ».

En 2014, dans une étude effectuée dans le cadre du Forum économique mondial sur les investisseurs qui financent les projets d'infrastructure, trois mesures clés que les gouvernements pourraient prendre pour accroître la viabilité des projets d'infrastructure et attirer du capital privé<sup>12</sup> ont été définies. Il s'agit de l'élaboration d'une vision stratégique et d'une liste de projets d'infrastructure, de l'adoption de politiques de soutien et de règlements habilitants ainsi que la création de propositions de valeur pour les investisseurs, pour le gouvernement et un rendement concurrentiel pour les investisseurs. (Voir le Tome 2, figure 5 à l'annexe B).

---

**Le marché mondial des infrastructures institutionnelles est composé de véhicules d'investissements qui pour la plupart sont possibles parce que les gouvernements ont adopté des politiques de privatisation ou de partenariats publics-privés.**

— *Rajiv Sharma, The Potential of Private Institutional Investors for Financing Transport Infrastructure International Transport Forum Mai 2013*

---

La politique du Canada a longtemps privilégié la commercialisation plutôt que la privatisation; il y a donc très peu d'infrastructures importantes qui pourraient faire l'objet d'investissements de la part du secteur privé. Les gouvernements des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie ont recours à la pratique du « recyclage des biens publics » pour se défaire d'actifs gérés en extinction ou obsolètes, ce qui leur permet d'obtenir les capitaux nécessaires pour investir dans de nouveaux projets publics ou pour remettre en état les infrastructures existantes. Le Canada pourrait en faire autant, notamment avec des biens fédéraux, dont certains ports, des petits aéroports, des exploitations de services aériens spécialisés, et des larges aéroports qui pourraient être privatisés. (Des recommandations à cet égard sont formulées plus loin dans le présent rapport).

**4. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour attirer plus d'investissements du secteur privé pour le financement des projets d'infrastructure de transport, notamment :**

- a. définir les priorités nationales à partir du plan d'infrastructure de transport et de la liste de projets (conformément à la recommandation n° 3 énoncée dans le présent chapitre), recenser les biens moins essentiels qui pourraient être privatisés et attirer l'attention sur les projets et les initiatives qui pourraient intéresser les investisseurs du secteur privé;
- b. travailler avec les investisseurs institutionnels et les caisses de retraite pour envisager l'utilisation d'autres outils ou mécanismes permettant d'attirer et de tirer partie des investissements du secteur privé dans les infrastructures de transport. Voici ce qui doit être fait dans le cadre de cet effort :
  - i. examiner la politique financière et le cadre réglementaire en vigueur afin de s'assurer que le système ne décourage pas systématiquement les investissements du secteur privé dans les projets de transports canadiens;
  - ii. proposer des modifications législatives visant à éliminer ces obstacles, dont le règlement limitant les investissements provenant des caisses de retraite;
  - iii. encourager et aider les institutions financières privées à établir des fonds d'investissement dans les infrastructures de transport qui permettraient aux investisseurs privés (petits et grands) d'atténuer les risques grâce à une mise en commun des fonds et des investissements;
  - iv. adopter des politiques et un cadre réglementaire stable qui protégeront autant que possible les flux de trésorerie des investisseurs et inspireront aux investisseurs institutionnels une plus grande confiance dans les projets de PPP et d'infrastructure privés.

**Comité consultatif sur les transports et la logistique**

En 2014 et en réponse au problème de transport des grains de 2011, Transports Canada a créé une Table ronde sur la chaîne d'approvisionnement des marchandises (TRCAM) qui fournit aux expéditeurs, aux responsables des compagnies de chemin de fer, des ports et des terminaux et à d'autres partenaires une tribune qui leur permet de trouver ensemble des façons d'améliorer le rendement de la chaîne d'approvisionnement par chemin de fer. Le but de la TRCAM est de favoriser les discussions sur les problèmes logistiques, et d'offrir une tribune aux fournisseurs de services et aux expéditeurs qui leur permettra d'échanger de l'information sur les tendances générales et sur le trafic à prévoir pour le transport des marchandises, d'examiner et d'évaluer des solutions possibles à ces problèmes, et d'établir des mesures de rendement de la chaîne d'approvisionnement pour rendre plus tangible le rendement du réseau dans son ensemble<sup>13</sup>. Le/la ministre des Transports préside la Table ronde et le/la ministre de l'Agriculture y participe en tant qu'observateur<sup>14</sup>.

De par sa composition et son mandat qui vise surtout le transport ferroviaire et des marchandises en vrac, la TRCAM est une tribune trop limitée pour aborder les problèmes systémiques qui touchent l'ensemble du réseau de transport du Canada et plus particulièrement les obstacles aux flux des transports à l'échelle nationale et internationale. Il est important d'avoir une vision plus globale et élargie du réseau national des transports afin de tenir compte de tous les acteurs qui ont une incidence directe sur l'efficacité et l'efficience du transport de marchandises au Canada.

D'autres pays ont ressenti le besoin d'examiner leur réseau de transports dans une perspective plus large. Aux États-Unis, la Federal Maritime Commission a demandé l'établissement d'un comité national sur l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement intermodale (National Council on Intermodal Supply Chain Efficiency), qui pourrait aider à faciliter les discussions et la résolution de problèmes d'une importance nationale qui ont, ou auront fort probablement, une incidence sur le réseau de transport intermodal du pays. Cette démarche sera entreprise en conformité avec la *Federal Advisory Committee Act* qui régit le comportement des comités consultatifs et privilégie les assemblées publiques, l'affrètement, la participation du public et la production de rapports<sup>15</sup>.

Au Canada, les intervenants consultés dans le cadre de cet examen ont souligné le besoin d'une tribune plus représentative qui mettrait à contribution l'expertise qui existe dans le secteur et serait en mesure de considérer le réseau de transport dans son ensemble. Une tribune nouvellement configurée et sur une base élargie serait mieux outillée pour réagir rapidement aux conditions changeantes du marché attribuables aux influences internationales, aux innovations technologiques et aux changements d'orientation des politiques. Elle pourrait aussi servir de tremplin pour lancer les prochains examens de l'industrie.

En ce qui concerne les infrastructures ferroviaires pour le transport de marchandises, une telle tribune permettrait non seulement de connaître les points de convergence des intérêts des compagnies de chemin de fer, des expéditeurs et des autorités publiques, mais aussi d'apprendre dans quel cas une mesure concertée serait possible et d'élaborer des stratégies pour résoudre les problèmes de financement. L'adoption d'une approche plus stratégique pourrait aider à tirer le meilleur parti des dépenses en infrastructures, à améliorer les économies d'échelle de projets particuliers et à atténuer les risques financiers associés à chaque mesure.

En conclusion, cela favoriserait un échange intéressant d'idées et le partage d'expertise. Les membres pourraient participer à des tribunes bilatérales, comme le Conseil de coopération en matière de réglementation Canada — États-Unis qui a été créé pour accroître la transparence et la coordination en matière de réglementation entre les deux pays<sup>16</sup>.

**5. À la suite de l'Examen, il est recommandé que Transports Canada fusionne la Table ronde sur la chaîne d'approvisionnement des marchandises (TRCAM) et le Comité consultatif sur les transports et la logistique. Ce nouveau comité serait présidé par le ministre des Transports, le vice-président serait le ministre du Commerce international. Le comité devrait avoir les caractéristiques suivantes :**

- a. Le mandat d'examiner tous les modes de transport et de prodiguer des conseils avec pour objectif :
  - i. d'aborder les problèmes systémiques du réseau de transport du Canada;
  - ii. d'élaborer une vision à long terme pour les transports au Canada;
  - iii. de faire progresser les corridors canadiens et l'infrastructure propice au commerce grâce à un partenariat avec l'industrie et d'autres ordres de gouvernements;

- iv. de poursuivre l'intégration des corridors canadiens dans un dessein nord américain et international.
- b. Le comité devrait être composé de représentants du gouvernement fédéral, provincial et municipal et des principaux intervenants.

La figure 7 de l'annexe B, dans le Tome 2 illustre la structure du comité.

### **Centre d'excellence en transport, logistique et innovation**

Les institutions de recherches et d'innovation consultées dans le cadre de cet examen étaient unanimes à dire que pour être compétitif à l'échelle mondiale, le secteur des transports du Canada avait besoin d'importants investissements en recherches sur les politiques et en innovation technologiques et logistiques. De tels investissements donneraient de meilleurs résultats s'ils étaient faits de façon systématique, continue et en coordination avec les principaux acteurs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, de l'industrie et du secteur post-secondaire.

Mais le Canada n'a pas encore développé de mécanisme pour stimuler l'innovation dans l'ensemble du réseau de transport et dans les domaines de la technologie, de la logistique et des politiques. Or, la création d'un Centre d'excellence en transport, logistique et innovation permettrait non seulement de stimuler l'innovation, mais aussi de réunir sous un même toit le savoir-faire et l'expertise du capital humain du Canada.

Dans d'autres pays, les efforts visant les transports, la logistique et le génie industriel sont regroupés dans des centres globaux ou des instituts axés sur le renforcement et la croissance du capital humain par l'enseignement, la recherche et la fourniture de conseils dans tous les domaines de la gestion des transports, sinon la plupart de ces derniers. À titre d'exemple, il y a le Commonwealth Key Centre of Teaching and Research in Transport Management de l'Australie. Il s'agit d'une action concertée entre l'Institute of Transport and Logistics Studies de l'école de commerce de l'University of Sydney et l'Institute of Transport Studies à la faculté du génie civil de la Monash University, à Melbourne. Établi en 1995, le Centre est reconnu par le gouvernement fédéral de l'Australie comme un centre d'excellence de l'enseignement et de la recherche dans tous les domaines de la gestion des transports, y compris la gestion de la chaîne d'approvisionnement, l'économie des transports, la planification des transports et la modélisation des transports. Le U.S. Department of Transportation assure l'administration du programme University Transportation Centers Program. Le programme offre des subventions à des universités à l'échelle des États-Unis pour l'avancement de l'état des connaissances dans la recherche sur les transports et le développement de la prochaine génération de professionnels des transports au moyen d'études, de recherche et de transfert technologique dans des centres d'excellence universitaires. À Mumbai, en Inde, le gouvernement a établi le National Institute of Industrial Engineering, un organisme autonome régi par un conseil de gouverneurs dont les membres représentent le gouvernement, l'industrie et le milieu universitaire. L'institut a des liens solides avec les secteurs public et privé, les instituts nationaux de recherche, d'autres établissements d'enseignement, des universités, des organismes gouvernementaux et des communautés<sup>17</sup>.

La recherche intersectorielle et l'innovation appuyées par des données empiriques sont essentielles à la croissance d'un réseau de transport efficace, fiable et sûr. Le gouvernement fédéral pourrait accroître considérablement le rendement du Canada dans ce domaine s'il faisait office de centre de coordination des objectifs pour les travaux entrepris par les nombreux universitaires à travers le Canada et établirait ainsi un lieu où serait canalisée la puissance de bon nombre de personnes dans l'intérêt de l'ensemble du secteur. Cette démarche ferait écho aux autres initiatives du gouvernement du Canada dont le but est de favoriser la synergie, l'engagement et la concertation des efforts, comme c'est le cas de l'Institut canadien international pour les ressources et le développement issu de la coalition de l'Université de la Colombie-Britannique,

de l'Université Fraser et de l'École Polytechnique de Montréal<sup>18</sup>. Le centre d'excellence pourrait éventuellement être le lien entre les initiatives complémentaires comme l'institut, créant ainsi une plateforme collective, intégrative, interdisciplinaire, à l'échelle du gouvernement du Canada qui ensemble influenceront et enrichiront de façon globale le réseau de transport.

Le Centre d'excellence en transport, logistique et innovation bénéficierait d'une amélioration de la collecte et de l'analyse des données prévues dans la plateforme de données intégrées et le tableau de bord multimodal. Ces trois entités, le comité consultatif sur le transport et la logistique, le Centre d'excellence en transport, logistique et innovation ainsi que la plateforme de données intégrée et le tableau de bord multimodal travailleraient en symbiose, apportant uniformité et cohérence à la politique sur les transports. Elles assureraient également que l'évolution du Cadre serait accompagnée de conseils d'experts éclairés par un flux continu de recherches de pointe et d'innovation. Ces conseils seraient fondés sur des données solides et auraient pour but de relever les défis du secteur des transports et de saisir les possibilités du moment.

**6. À la suite de l'Examen, il est recommandé d'établir un Centre d'excellence en transport, logistique et innovation.**

**Plateforme de données intégrées et tableau de bord multimodal**

Pour être en mesure de prendre des décisions fondées sur des données probantes, nous avons autant besoin d'un mécanisme permettant de regrouper toutes les recherches et les innovations technologiques et logistiques essentielles au secteur des transports que d'un moyen de recueillir des données sur la chaîne d'approvisionnement. Le message qui ressort clairement de cet examen est que, partout au Canada, tous les intervenants veulent avoir un meilleur accès aux données sur les transports. Les intervenants de la chaîne d'approvisionnement doivent constamment innover et s'améliorer pour que le Canada soit concurrentiel sur le marché mondial. Or, pour atteindre cet objectif, la communication et l'échange d'information sont essentiels; de plus, tous les ordres de gouvernement et le public ont besoin de données statistiques fiables pour élaborer des politiques rationnelles et prendre des décisions éclairées. La collecte de données se fait actuellement, et en grande partie, par mode de transport, et il n'y a pas d'échange de données entre les intervenants de la chaîne d'approvisionnement pour qui il serait avantageux d'y avoir accès. Un échange de données accessibles, précises et en temps réel dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement améliorerait le flux des importations et des exportations et aiderait le Canada à se positionner de façon à contribuer à l'élaboration d'une approche nord-américaine intégrée pour la gestion des transports. Canada devrait au moins recueillir les mêmes données sur les transports que l'on peut obtenir aux États-Unis (voir l'annexe B). La création de la plateforme de données intégrées et du tableau de bord constituerait une mesure concrète à l'appui de la Charte des données ouvertes du G8 adoptée en juin 2013. Le principal défi que les gouvernements devront relever sera de passer à un environnement où les données et l'information seront, par défaut, rendues publiques tout en respectant les restrictions imposées en vertu de la protection de la vie privée, de la sécurité et de confidentialité<sup>19</sup>.

Une des récentes initiatives dirigées par La Table ronde sur la chaîne d'approvisionnement des marchandises de Transports Canada par l'entremise du groupe de travail sur les mesures de rendement est la préparation d'un sondage sur le mouvement de marchandises qui s'adresse aux producteurs, aux expéditeurs, aux compagnies de chemins de fer et aux exploitants de terminaux du Canada. C'est là un pas dans la bonne direction, mais le temps que prend l'élaboration du sondage et sa mise en œuvre, prévue pour 2018 et plus, est trop long. Les technologies dont nous disposons pour comptabiliser rapidement les données disponibles<sup>20</sup> devraient permettre de faire tout cela beaucoup plus rapidement.

Il est également recommandé d'encourager les efforts déployés pour tirer partie et intégrer les résultats des analyses statistiques qualitative et quantitative, comme l'Initiative du guichet unique de l'Agence des services frontaliers du Canada. Toutefois, l'entente en vigueur pour la gouvernance des données n'est pas propice à la création d'un tableau de bord de données multimodales représentatif des éléments de la chaîne d'approvisionnement du Canada.

Il faudrait envisager de situer cette nouvelle plateforme des données intégrées et le tableau de bord de données multimodales dans les locaux de l'Office des transports du Canada qui aurait pour mandat de procéder à une évaluation détaillée en vue de déterminer quels renseignements sont nécessaires pour améliorer le rendement de chaque mode et de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. L'Office déterminerait jusqu'à quel point les renseignements existent déjà, l'accessibilité à ces données, où il manque des données et définirait les priorités pour la collecte de ces données. Un tel changement permettrait à l'Office d'avoir accès à plus d'information sur le réseau des transports, une information qui est aussi essentielle pour leurs autres rôles de décideurs.

Lors de l'examen, les expéditeurs ont également fait part de leurs craintes de représailles insidieuses s'ils déposent des plaintes en passant par le processus de règlement des différends. Si l'Office peut prendre les devants et adopter une approche proactive et systématique pour résoudre un certain nombre de problèmes, le nombre de différends pourrait diminuer et ceux qui restent pourraient être traités de façon plus efficace.

Grâce à la capacité de recueillir et de traiter des renseignements supplémentaires, l'Office sera en meilleure position pour déterminer si et quand il doit exercer ces nouveaux pouvoirs d'ordonnance, tel que propose le chapitre 11 intitulé Office des transports du Canada : Recommandation 1 (a). L'accès aux renseignements supplémentaire pourrait aussi aider lors des enquêtes sur les cas examinés par l'Office; partant du principe que les règles d'équité procédurale habituelles sont appliquées, les renseignements pertinents pourraient être fournis à l'étape de l'enquête.

La création d'une plateforme de données intégrées et d'un tableau de bord multimodal, ainsi que l'attribution de nouveaux pouvoirs applicables à l'ensemble de l'industrie pour mieux protéger les expéditeurs et les consommateurs amélioreraient le rendement et la collaboration pour chaque mode et dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement; le réseau de transport du Canada serait alors plus efficace et mieux adapté. L'emplacement de cette plateforme dans les locaux de l'Office viendrait compléter et appuyer le rôle de l'Office en tant qu'entité indépendante quasi judiciaire. Il va sans dire que l'Office ferait beaucoup appel à l'expertise de Transports Canada et achèterait les services de Statistiques Canada puisque son personnel manque d'expertise en matière de méthodologie et de statistiques.

**7. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada crée une plateforme de données intégrées et un tableau de bord multimodal afin de faciliter et d'améliorer la collecte et le traitement des données sur les transports. Il faudrait envisager de situer cette nouvelle entité dans les locaux de l'Office des transports.**

## Notes

---

- <sup>1</sup> P. Guimond and B. Lacombe, « Transportation: The Key to Trade », Masthead Public Affairs Inc. Soumission dans le cadre de l'examen de la LTC au nom de la Coalition des transports (le 6 mars 2015).
- <sup>2</sup> Source : Examen de la *Loi sur les transports au Canada* 2014-2015.
- <sup>3</sup> International Transport Forum, *ITF Transport Outlook 2015* (OECD Publishing/ITF. 2015), consulté en ligne le 12 novembre 2015, à : <http://www.oecd.org/environment/itf-transport-outlook-2015-9789282107782-en.htm>
- <sup>4</sup> Source: Transport Canada and Infrastructure Canada internal data bases.
- <sup>5</sup> Forum économique mondial, *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, p. 147, disponible en ligne : [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf).
- <sup>6</sup> World Bank, *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*, World Bank, Logistics Performance Index (Washington: 2014), accessed on 12 November 2015, online: <http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2013/09/Connecting-to-Compete-2014-Trade-Logistics-in-the-Global-Economy.pdf>.
- <sup>7</sup> Communiqué de presse du Conseil de la fédération (Ottawa : le 30 janvier 2015), consulté le 12 novembre 2015, en ligne : <http://canadaspremiers.ca/en/latest-news/79-2015/434-canada-s-premiers-collaborate-on-the-economy-and-call-for-a-better-partnership->.
- <sup>8</sup> McKinsey Global Institute, "Infrastructure productivity: How to Save \$1 trillion a year," McKinsey & Company, (janvier 2013), p. 5., consulté en ligne le 12 novembre 2013 : [http://www.mckinsey.com/insights/engineering\\_construction/infrastructure\\_productivity](http://www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity).
- <sup>9</sup> Benefits Canada, *2014 Canadian Institutional Investment Network Pension Fund Survey*, consulté en ligne le 12 novembre 2013 : <http://www.benefitscanada.com/wp-content/uploads/2015/06/Top-100-Pension-Plans.pdf>. Dans l'article « Measuring Impact Of Canadian Pension Funds » (Octobre 2015; publié Décembre 2015) le Boston Consulting Group a indiqué que les 10 plus grandes caisses de retraite canadiennes ont des actifs actuels de plus de \$ 1,1 trillions en total, ce qui équivaut à 45 % du produit intérieur brut canadien. Sept de ces plans se classent parmi les 30 premiers investisseurs mondiaux dans l'infrastructure. Consulté le 10 Décembre, 2015 en ligne : [http://files.newswire.ca/29/ENG\\_Top\\_Ten\\_Report.pdf](http://files.newswire.ca/29/ENG_Top_Ten_Report.pdf).
- <sup>10</sup> Georg Inderst and Raffael Della Croce, "Pension Fund Investment in Infrastructure: Une comparaison entre l'Australie et le Canada," *Documents de travail de l'OCDE sur les finances, l'assurance et les pensions privés*, n° 32, (Édition OECD : juillet 2013), pg. 34-35, disponible en ligne <http://www.oecd.org/pensions/pensionfundinfrastructureaustraliacanada2013.pdf>.
- <sup>11</sup> Budget de 2015 du gouvernement du Canada, chapitre 3.4, « Investir dans l'infrastructure » disponible en ligne à : <http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/ch3-4-fra.html> eng.html#Simplifying\_Federal\_Pension\_Fund\_Investment\_\_in%26nbsp%3BCanada.
- <sup>12</sup> World Economic Forum (préparé en collaboration avec Oliver Wyman), *Infrastructure Investment Policy Blueprint*. (February 2014), consulté le 10 novembre 2015, en ligne : [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_II\\_InfrastructureInvestmentPolicyBlueprint\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_II_InfrastructureInvestmentPolicyBlueprint_Report_2014.pdf).
- <sup>13</sup> Source: Archives - Transports Canada, « la ministre Raitt discute de la chaîne d'approvisionnement ferroviaire », (Communiqué de presse) (Ottawa: le 16 juin 2014), consulté le 28 octobre 2015, en ligne : <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=862989>.

- <sup>14</sup> Source : Le mandat et la composition de la TRCAPB sont joints en Tome 2, Annexe B.
- <sup>15</sup> Source : Joseph Bonney, "U.S. Federal Maritime Commission (FMC) suggests industry advisory council on US port congestion," (July 14, 2015), consulté le 18 septembre 2015, en ligne : [http://www.joc.com/regulation-policy/transportation-regulations/us-transportation-regulations/fmc-suggests-industry-advisory-council-us-port-congestion\\_20150714.html](http://www.joc.com/regulation-policy/transportation-regulations/us-transportation-regulations/fmc-suggests-industry-advisory-council-us-port-congestion_20150714.html).
- <sup>16</sup> Gouvernement du Canada, *Plan d'action conjoint pour le Conseil Canada-États-Unis de coopération en matière de réglementation*, consulté le 28 octobre 2015, en ligne : <http://actionplan.gc.ca/page/rcc-ccr/joint-action-plan-canada-united-states-regulatory#sthash.VVQIVZdz.dpuf>.
- <sup>17</sup> Les États-Unis : United States Department of Transportation. *University Transportation Centers*, consulté en ligne le 17 novembre 2015 : <http://www.rita.dot.gov/utc/>; l'Inde : National Institute of Industrial Engineering. *Vision and Mission*, consulté en ligne le 17 novembre 2015 : [https://www.nitie.edu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=21&Itemid=75&lang=en](https://www.nitie.edu/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=75&lang=en); l'Australie : Institute of Transport and Logistics Studies (University of Sydney), consulté en ligne le 17 novembre 2015 : [http://sydney.edu.au/business/itls/news\\_and\\_events/news/2014/key\\_centre\\_2013\\_annual\\_report\\_now\\_available](http://sydney.edu.au/business/itls/news_and_events/news/2014/key_centre_2013_annual_report_now_available).
- <sup>18</sup> En novembre 2012, le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (AECI) a annoncé l'attribution de 25 millions de dollars à une coalition de trois universités pour la formation de l'Institut. University of British Columbia News, "*International sustainable mining institute*" (January 29, 2014), consulté le 28 octobre 2015, en ligne : <http://news.ubc.ca/2014/01/29/international-sustainable-mining/http://cirdi.ca/>.
- <sup>19</sup> « Le Canada et tous les autres membres du G8 ont convenu de mettre en œuvre, d'ici le 31 décembre 2015, une série de principes et de pratiques en matière de données ouvertes qui jetteront les bases pour la divulgation et la réutilisation de données gouvernementales. » Source : Gouvernement du Canada, *Plan d'action du Canada pour un gouvernement ouvert 2014-2016* (2014), consulté le 28 octobre 2015, en ligne : <http://open.canada.ca/en/content/canadas-action-plan-open-government-2014-16#ch4-2>.
- <sup>20</sup> « Utilisation des technologies spatiales canadiennes, des capacités et des services comme leviers concurrentiels pour l'industrie des transports (communications par satellite, télédétection, données précises de positionnement et de synchronisation obtenues des systèmes mondiaux de navigation par satellite). » Source : contribution de l'Agence spatiale canadienne à l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (21 juillet 2015).

« La technologie satellitaire et ses application jouent déjà un rôle primordial. Cette technologie fait partie intégrante de l'infrastructure socio-économique de notre pays : elle nous fournit des systèmes de communications essentiels; elle est utilisée pour la gestion du trafic aérien et maritime, pour l'analyse de la météo, la gestion des ressources, la recherche et le sauvetage, la surveillance de l'environnement, et par les services de renseignements de sécurité. » Source : contribution de Telesat à l'*Examen de la Loi sur les transports au Canada* (12 mai 2015).

# Chapitre 3 :

## Liens entre commerce et transport

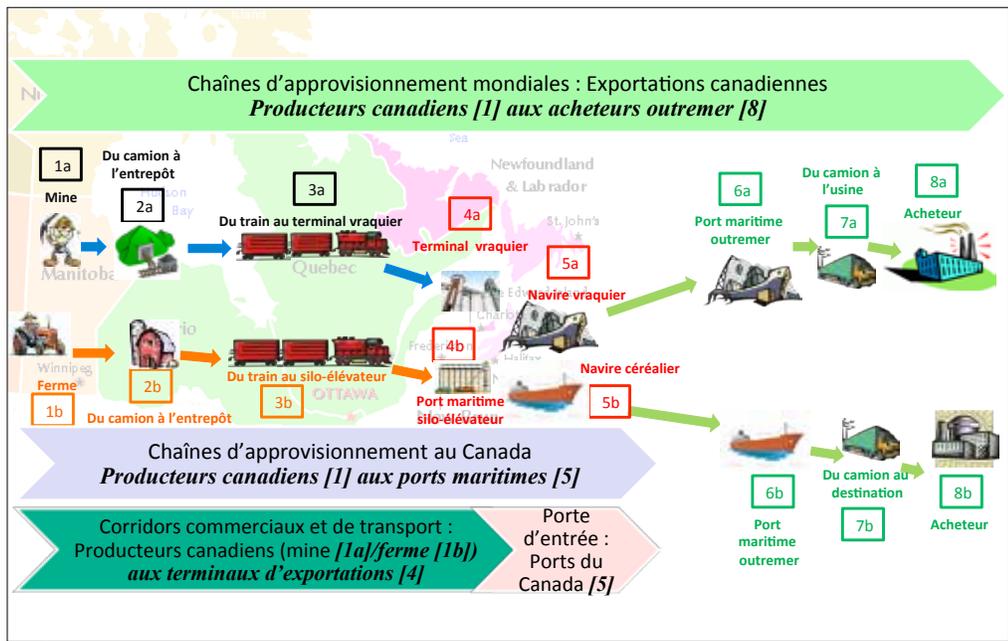
---

Les Canadiens appuient et encouragent depuis fort longtemps le gouvernement à investir dans les infrastructures de transport; le réseau ferroviaire transcontinental (1885), la Voie maritime du Saint Laurent (1959) et la Transcanadienne (inaugurée en 1962) constituaient tous des projets de transformation qui ont permis aux Canadiens d'être reliés au monde et entre eux. Ces investissements, qui ont grandement contribué à l'édification de notre pays, ont non seulement stimulé l'activité économique durant la planification et la construction, mais ils ont aussi favorisé le commerce international et national et continueront de le faire pendant plusieurs générations. Nos corridors de transport et de commerce sont maintenant de puissants actifs économiques qui permettent le progrès économique et commercial en facilitant le mouvement des produits, des gens et des services.

La question au cœur de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) concernant cet aspect de notre réseau de transport est la suivante : « Comment peut-on développer et mettre à profit les portes d'entrée et les corridors de transport stratégiques de façon à appuyer la prospérité du Canada en établissant des liens avec les marchés mondiaux? »

Ce chapitre traite des initiatives canadiennes de transport terrestre visant le commerce et les échanges; il décrit brièvement les initiatives de ce type ayant été réalisées au cours des 30 dernières années et présente une évaluation de notre situation actuelle, des possibilités futures et des changements recommandés qui permettront au Canada de tirer pleinement avantage des occasions qui se présenteront.

Les portes d'entrée pour le transport terrestre vont souvent de pair avec celles établies pour le transport aérien, dont il est question au chapitre 9 : Transport aérien.



**FIGURE 1 — CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT MONDIALES – TERMINOLOGIE POUR LE FLUX DES EXPORTATIONS CANADIENNES<sup>1</sup>**

Les « Portes d'entrée » sont les principaux points de convergence du flux international de personnes et de marchandises. Il s'agit des ports maritimes, des aéroports et des postes frontaliers Canada-États-Unis (voies terrestres ou maritimes, ponts internationaux) qui servent de points d'entrée et de sortie du pays. Un « corridor de commerce et de transport », selon la Banque mondiale, est un ensemble coordonné d'infrastructures de transport, de logistiques et de services qui facilitent le commerce et le flux du transport entre les principaux centres d'activité économique<sup>2</sup>. Un tel corridor peut comprendre des points de transfert, comme des centres intermodaux et des centres de distribution, où les marchandises changent de mains ou sont transférées d'un mode de transport à un autre.

## Les 30 dernières années : le commerce et rien d'autre

### Un contexte d'échanges et d'investissements plus ouvert

En 1980, les pays du G 7 représentaient 50 pour cent du PIB mondial (corrigé en fonction de la parité du pouvoir d'achat)<sup>3</sup>. Aujourd'hui, leur part est plus près de 33 pour cent et elle devrait continuer à baisser à mesure que les économies émergentes, notamment celles de la Chine et de l'Inde, croissent et se développent. Ce revirement de situation montre comment les pôles de la croissance économique mondiale ont changé depuis 30 ans et permet de comprendre comment d'autres revirements de ce type sont survenus lors d'autres échanges mondiaux. Reconnaître ces tendances et réagir en conséquence est essentiel pour aider les pays à s'adapter à une compétitivité mondiale toujours plus forte.

Depuis longtemps, le Canada est intéressé à conclure des accords d'échanges et d'investissements plus ouverts avec ses partenaires commerciaux. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), signé en 1994, a transformé l'économie canadienne et a renforcé l'intégration de celle-ci à l'économie américaine. Au cours des 20 années suivantes, le Canada a mis en œuvre des accords de libre-échange avec 13 autres pays, et il s'apprête à en mettre en œuvre trois de plus : l'Accord de libre-échange entre le Canada et l'Ukraine, l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne et le Partenariat transpacifique (PT)<sup>4</sup>. Le Canada demeure déterminé à promouvoir le libre-échange avec l'Inde et il poursuit la consolidation des relations bilatérales avec, entre autres, la Chine et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

De telles initiatives, en plus de la mondialisation constante, changeront le contexte économique des entreprises canadiennes, de leurs employés et des consommateurs canadiens. La manière dont le transport et les liens logistiques s'adapteront à cette nouvelle économie déterminera, en partie, les avantages dont pourront bénéficier les Canadiens.

### Mondialisation

Au cours des deux ou trois dernières décennies, le commerce mondial a subi une importante transformation, grâce à des changements comme l'avènement des conteneurs d'expédition, soit le phénomène de la « conteneurisation ». Les compagnies peuvent maintenant localiser des usines n'importe où dans le monde et s'approvisionner en pièces et en produits là où ces derniers peuvent être livrés et assemblés à moindre coût. La mondialisation a suscité rien de moins qu'une révolution dans les chaînes de valeurs mondiales.

Les coûts associés au transport ont continué de chuter. Aujourd'hui, les coûts liés au transport maritime (coûts nominaux qui n'ont pas été rajustés en fonction de l'inflation) ne représentent qu'une fraction de ce qu'ils étaient il y a un siècle<sup>5</sup>. On peut attribuer cette tendance aux innovations technologiques dans le domaine de la logistique mondiale, à la sophistication des avions, des navires, des trains et des camions et à la simplification du transport de marchandises par conteneurs. Le processus du changement est constant : les entreprises continuent de sous-traiter à des fabricants d'outremer, établissent des partenariats avec des tiers fournisseurs de services logistiques de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et forment des alliances stratégiques et des coentreprises dans le monde entier.

Le commerce international a toujours représenté une part importante du PIB. Aujourd'hui, par exemple, cette part s'élève à plus de 60 pour cent<sup>6</sup>. C'est pourquoi le commerce international est essentiel à la croissance économique de notre pays.

Cependant, pour profiter des nouvelles possibilités, il faut du leadership et des politiques qui favorisent l'efficacité des portes d'entrée, de même qu'une exploitation efficace des divers modes de transport. Les entreprises perçoivent les opérations de la chaîne d'approvisonne-

ment comme une potentielle source d'avantages concurrentiels. Elles veulent des corridors de transport et de commerce pouvant assurer un mouvement des marchandises efficace, fiable et fluide entre les installations de production et de distribution et les marchés d'utilisateurs. Les accords en matière de commerce international ouvrent les frontières, mais le transport est essentiel pour livrer les produits, assurer la prospérité et exploiter les possibilités.

### **Investissements dans le transport et stratégies de compétitivité**

Le transport étant essentiel à l'atteinte des objectifs du Canada en matière de commerce international, l'investissement dans ses infrastructures est essentiel. Le gouvernement du Canada a coutume de répondre aux demandes d'assistance ascendantes d'autres ordres de gouvernement pour améliorer les infrastructures au moyen de programmes de financement divers. Toutefois, avec l'initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique de 2006, le Canada a créé un programme dédié qui établit clairement le lien entre le transport et la politique relative au commerce, en regroupant plusieurs ordres de gouvernement et niveaux de l'industrie afin de repérer et d'éliminer les goulots d'étranglement et les entraves au commerce.

L'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique prend appui sur un concept multimodal de commerce et de transport qui est établi dans la version provisoire de la *Loi sur la porte d'entrée du Pacifique* de 2005<sup>7</sup>. L'approche législative a été suivie d'un cadre global de politique nationale sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques visant à orienter les investissements et les initiatives de compétitivité. L'un des objectifs principaux de ce cadre de politique et de ses éléments était d'améliorer l'intégration des réseaux de transport maritime, routier, ferroviaire et aérien, ainsi que leur efficacité, leur sécurité, leur sûreté et leur durabilité. Trois ministres distincts du Cabinet fédéral sont responsables de chacun des éléments du cadre.

Le cadre de politique, quant à lui, prend appui sur les avantages géographiques du Canada et favorise l'établissement de partenariats entre les secteurs public et privé. Le gouvernement du Canada a fait des investissements de 3,5 milliards de dollars dans les infrastructures de transport, qui ont mis à profit d'autres investissements directs d'une valeur de 2,7 milliards de dollars provenant de partenaires financiers provinciaux, municipaux et du secteur privé<sup>8</sup>. En 2014, 94 projets d'infrastructures de transport avaient été entrepris dans le cadre des initiatives relatives aux portes d'entrée du Canada, grâce à des investissements de plus de 14,5 milliards de dollars canadiens par le gouvernement du Canada et ses partenaires publics et privés<sup>9</sup>. Durant la réalisation de l'Examen, l'approche des portes d'entrée, qui établit un lien entre le commerce et le transport dans le cadre d'une stratégie intégrée et multimodale entre les secteurs public et privé, a été globalement reconnue comme une pratique exemplaire canadienne.

Chacune des trois stratégies sur les portes d'entrée et les corridors était dotée de frontières géographiques distinctes, établies notamment en fonction des marchés régionaux desservis. Au cours de la mise en œuvre de ces stratégies, l'une des tendances mondiales les plus visibles était la croissance économique rapide en Chine; par conséquent, l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique a vu le jour en premier. À l'époque, la croissance rapide des importations conteneurisées en provenance de l'Asie (en particulier de la Chine) avait commencé à causer d'importants goulots d'étranglement dans le Lower Mainland de la Colombie Britannique, soulignant un urgent besoin de prendre des mesures et aidant à dégager un consensus entre les parties visées. La portée et la vitesse des liaisons intérieures à partir des portes d'entrée, en particulier du terminal à conteneurs Fairview de Prince Rupert qui a ouvert ses portes en 2007, ont permis de mettre en valeur les ports de la côte Ouest du Canada en tant que tremplins vers les marchés nationaux et américains.

Au-delà des investissements dans les infrastructures, on a mis en place dans le cadre de l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie Pacifique un éventail de mesures de compétitivité non liées aux infrastructures visant le rendement des portes d'entrée, les compétences et l'offre de main d'œuvre, l'analyse des réseaux, les douanes et la commercialisation internationale, afin

de préciser et d'élargir le concept de porte d'entrée. Toutefois, comme il a été mentionné au cours des consultations entreprises dans le cadre de l'Examen, l'Initiative et le cadre de politique n'ont pas atteint leur cible sur le plan de la coordination et de l'établissement de liens entre tous les fournisseurs de services d'un même cadre de rendement et de gouvernance. À l'avenir, il sera essentiel d'améliorer encore l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique pour favoriser la croissance et la diversification du commerce au Canada.

---

**Recommandation : Élaborer un plan de transport national pour l'ensemble du réseau de transport multimodal du Canada. [...] Ce plan doit reconnaître le potentiel du Canada en tant que carrefour international et le fait que sa frontière doit fonctionner comme un élément de la chaîne d'approvisionnement.**

— *Chambre du commerce du Canada, Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Janvier 2015

---

Des investissements fédéraux en transport, mais liés au commerce, ont également été faits en partenariat avec des provinces et des fournisseurs de services de transport dans le contexte d'une stratégie sur la Porte et le Corridor de commerce de l'Atlantique (lancée en 2011) et d'une autre sur La Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec<sup>10</sup>. Elles ne comprennent pas le même nombre de mesures en matière de compétitivité que l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie Pacifique, mais les deux sont axées sur le transport multimodal et servent de plateforme pour le marketing international et la promotion de leur rendement et de leurs attributs géographiques. En tant que point d'entrée vers les marchés nord-américains, la Stratégie sur la Porte et le Corridor de commerce de l'Atlantique était entre autres centrée sur l'attraction d'une plus grande part des échanges commerciaux avec l'Europe et, en passant par le canal de Suez, l'Inde et la Chine. Même si une stratégie à cet égard n'a pas été officiellement établie, la Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec pouvait clairement permettre des échanges commerciaux plus efficaces avec les États Unis et, en passant par la Voie maritime du Saint-Laurent, avec d'autres marchés de l'Atlantique et du Pacifique.

---

**« Le gouvernement fédéral devrait reconnaître l'importance de la Porte continentale et du Corridor de commerce Ontario-Québec dans les échanges internationaux et recommander la reprise des travaux et la mise à jour des analyses et de la Stratégie de la Porte continentale et du Corridor de commerce Ontario-Québec afin d'en assurer la mise en œuvre. »**

— *Transports Québec, Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Juillet 2015

---

Collectivement, les trois stratégies ont représenté un effort considérable visant à renforcer la compétitivité du Canada en matière de commerce international. Même si chaque initiative de porte et de corridor de commerce a progressé à son propre rythme, elles avaient toutes dans leur mire les arrivées de marchandises en conteneur. Si l'une ou l'autre, voire toutes les stratégies, étaient renouvelées à l'avenir, le Canada et ses partenaires devront réfléchir à la façon d'incorporer également les produits de base en vrac, et se pencher aussi sur leur planification, leurs investissements et l'exécution, particulièrement dans l'ouest du Canada. Comme un présentateur l'a dit lors de la seconde conférence internationale sur les portes d'entrée et les corridors en 2010, « il ne faut pas oublier d'améliorer la chaîne d'approvisionnement vers l'étranger si nous voulons vraiment développer au Canada une économie de la Porte Asie-Pacifique<sup>11</sup>. »

## Où nous en sommes aujourd'hui : mis au défi de maintenir le rythme

Selon L'Organisation mondiale du commerce (OMC), la valeur du commerce mondial de marchandises était de plus de 19 milliards de dollars américains en 2014; la part du Canada était 5 pour cent du total, divisés également entre les exportations (475 milliards de dollars américains en 2014) et les importations (475 milliards en 2014)<sup>12</sup>. L'activité commerciale au Canada a augmenté de façon constante depuis la récession mondiale de 2008 2009, mais pas énormément depuis le dernier examen de la LTC<sup>13</sup>. Les données récentes sont prometteuses, avec une hausse globale de la valeur du commerce de plus de 9 pour cent, de 2013 à 2014. Les échanges commerciaux du Canada avec les États-Unis et la Chine ont augmenté respectivement de 12,4 pour cent et 6,5 pour cent durant la même période. Bien que les échanges commerciaux du Canada se fassent en grande partie du nord au sud, la proportion de ceux-ci qui passe par les côtes atlantique et, surtout, pacifique a augmenté depuis le dernier examen, en 2001.

**FIGURE 2 — DONNÉES DE STATISTIQUE CANADA SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL (2013 ET 2014)<sup>14</sup>**

Classement	Commerce total du Canada	Échanges avec nos principaux partenaires commerciaux en 2013			
		Importations (en millions de \$)	Exportations (en millions de \$)	Total (en millions de \$)	% du total
	Toutes marchandises	475 630 \$	471 948 \$	947 578 \$	100%
1	États-Unis	247 808 \$	358 068 \$	605 876 \$	64 %
2	Chine	52 731 \$	20 498 \$	73 228 \$	7,7 %
3	Mexique	26 728 \$	5 385 \$	32 113 \$	3,4 %
4	Japon	13 733 \$	10 632 \$	24 365 \$	2,6 %
5	Royaume-Uni	8 427 \$	13 963 \$	22 390 \$	2,4 %
6	Allemagne	15 400 \$	3 456 \$	18 857 \$	2,0 %
7	Corée du Sud	7 338 \$	3 501 \$	10 838 \$	1,1 %
8	France	5 385 \$	3 144 \$	8 529 \$	0,9 %
9	Italie	5 830 \$	1 953 \$	7 782 \$	0,8 %
10	Pays-Bas	3 381 \$	3 566 \$	6 947 \$	0,7 %
14	Inde	2 977 \$	2 801 \$	5 777 \$	0,6 %
23	Indonésie	1 374 \$	1 909 \$	3 283 \$	0,3 %

Classement	Commerce total du Canada	Échanges avec nos principaux partenaires commerciaux en 2014			
		Importations (en millions de \$)	Exportations (en millions de \$)	Total (en millions de \$)	% du total
	Toutes marchandises	511 482 \$	524 923 \$	1 036 405 \$	100 %
1	États-Unis	247 808 \$	403 099 \$	681 060 \$	66 %
2	Chine	58 640 \$	19 361 \$	78 001 \$	7,5 %
3	Mexique	28 830 \$	5 493 \$	34 323 \$	3,3 %
4	Royaume-Uni	9 173 \$	15 224 \$	24 397 \$	2,4 %
5	Japon	13 295 \$	10 734 \$	24 029 \$	2,3 %
6	Allemagne	15 968 \$	3 141 \$	19 110 \$	1,8 %
7	Corée du Sud	7 338 \$	4 178 \$	11 441 \$	1,1 %
8	Italie	6 418 \$	4 171 \$	10 589 \$	1,0 %
9	France	5 922 \$	3 312 \$	9 233 \$	0,9 %
10	Pays-Bas	3 673 \$	3 844 \$	7 518 \$	0,7 %
11	Inde	3 174 \$	3 199 \$	6 373 \$	0,6 %
23	Indonésie	1 511 \$	2 028 \$	3 540 \$	0,3 %

### Facilitation des passages frontaliers entre le Canada et les États-Unis

Les États-Unis ont toujours été, et continueront d'être, le plus important partenaire commercial du Canada, et un travail est en cours pour améliorer la circulation des marchandises et des personnes des deux côtés de la frontière. Reconnaisant nos relations étroites aux plans économique, social et de la sûreté, le premier ministre du Canada et le président des États-Unis ont signé une déclaration conjointe intitulée *Par-delà la frontière : une vision commune de la sécurité et de la compétitivité économique à l'intérieur du périmètre*.

Cette déclaration détermine quatre secteurs clés de coopération<sup>15</sup>, et un plan d'action subséquent décrit les actions prioritaires pour chaque secteur. Ces actions visent d'importantes améliorations de la sécurité, surtout en ce qui concerne l'échange d'information, et l'élaboration d'une approche commune des opérations transfrontalières d'application de la loi. De plus, le plan d'action facilite le flux des échanges commerciaux entre les deux pays, en améliorant les avantages offerts par les programmes de négociants fiables, en investissant dans les infrastructures transfrontalières et en élaborant de nouvelles initiatives d'expédition des marchandises

légitimes. Par exemple, le modèle « inspecté une fois, accepter deux fois » a été convenu par les deux pays dans le cadre d'un projet pilote appelé Stratégie intégrée de sécurité du fret. La Stratégie intégrée de sécurité du fret permet d'inspecter le fret au premier port d'arrivée et de lui faire traverser les frontières intérieures du Canada sans l'inspecter de nouveau. En ce qui concerne les passagers, les Canadiens qui prennent un vol de correspondance aux États-Unis ne seraient plus tenus de faire inspecter leurs bagages enregistrés une deuxième fois.

Conformément au plan d'action de *Par-delà la frontière*, le Canada et les États-Unis utilisent de plus en plus le prédédouanement en élaborant un cadre complet, applicable à l'ensemble des modes de transport. Bien que des progrès aient été réalisés dans l'élimination d'obstacles indus le long de la frontière, la mise en œuvre de bon nombre des grandes idées formulées dans cette initiative n'est pas terminée. La firme Dawson Strategic, dans une étude que le comité de l'Examen de la LTC a commandée en 2014<sup>16</sup>, souligne le fait que le plan d'action Par-delà la frontière peut servir à améliorer l'efficacité et l'intégration du réseau de transport nord-américain dont nous avons tant besoin, puisque l'ALENA ne traite pas des transports de façon systémique. Si, toutefois, nous n'obtenons pas une amélioration significative, des mesures de sécurité disparates et des services de facilitation du commerce seront maintenus, ce qui causera des accrocs et des obstacles à la frontière canado-américaine.

Pendant que ce plan d'action visait à améliorer la sûreté et la compétitivité économique par des mesures prises sur le périmètre et la frontière avec les voisins du sud, un Conseil de coopération en matière de réglementation (CCR) Canada/É. U. distinct a également été créé pour harmoniser davantage nos outils de réglementation et ainsi favoriser la croissance, l'investissement, l'innovation et l'ouverture des marchés. En 2014, le CCR a fait un pas de géant en signant une entente sur un plan prospectif conjoint<sup>17</sup>. Selon ce plan, les organismes de réglementation des deux pays acceptaient de coordonner leurs éventuelles mesures réglementaires dans une vaste gamme de domaines, notamment en transport. Les rouages de la planification conjointe seront améliorés au fil du temps, mais il est essentiel de reconnaître que les économies et les systèmes de transport canadiens et américains sont intégrés et dépendent les uns des autres.

Transports Canada continuera de jouer un important rôle de premier plan au chapitre des politiques de transport portant sur les infrastructures et les services transfrontaliers. Le Mexique et les É. U. progressent plus vite que le Canada dans leurs efforts visant à faciliter le commerce transfrontalier légitime. Le Canada doit rattraper le temps perdu et miser sur l'élan suscité entre les trois pays au cours des cinq dernières années.

Même si les É. U. sont des partenaires clés, le Canada a d'importantes relations commerciales de longue date avec d'autres pays de l'Atlantique et du Pacifique. La croissance économique dans des pays de l'Asie-Pacifique, par exemple, a fait croître la demande pour des produits canadiens et les ressources naturelles nécessaires en tant que matières premières pour la fabrication, mais aussi pour soutenir l'urbanisation et les populations qui affluent de plus en plus. En revanche, cette situation a exacerbé l'utilisation des systèmes canadiens de transport et fait augmenter la demande auprès des fournisseurs de services, où il faut améliorer les entrées de marchandises au Canada, mais aussi leur sortie.

### **Analyse comparative à l'échelle internationale**

La Banque mondiale a élaboré une méthode d'évaluation à l'échelle nationale du rendement commercial et logistique, mesuré au moyen de l'indice de performance logistique (IPL). Quatre versions du rapport connexe intitulé « Connecting to Compete » ont été publiées, soit pour les années 2007, 2010, 2012 et 2014. À la suite d'un sondage auprès d'utilisateurs de systèmes de logistique du monde entier, les IPL individuels sont calculés et permettent d'établir le rang d'un pays par rapport à ses concurrents sur le plan du rendement logistique. À l'échelle mondiale, le Canada est passé de la neuvième place en 2007 à la douzième place en 2014. La méthode est

utile pour illustrer la perception et l'expérience des utilisateurs des systèmes de logistique du Canada, mais elle ne permet pas de recueillir des renseignements suffisamment détaillés ou des données empiriques sur lesquels il serait possible de fonder des plans futurs ou des mesures correctives.

Depuis 2008, le Forum économique mondial publie le *Global Enabling Trade Report* un outil d'évaluation des pays membres de l'OMC qui présente un suivi des mesures mises en œuvre pour faciliter le commerce. Quatre aspects essentiels sont examinés : l'accès aux marchés, l'administration des frontières, les infrastructures des transports et des communications. Dans le rapport daté de 2014, parmi les 138 pays évalués, le Canada se classait au 14<sup>e</sup> rang selon l'indice de facilitation du commerce, mais nettement plus bas pour certains indicateurs (voir l'annexe C pour plus de détails).

## Un regard vers l'avenir : le commerce en tant que moteur

Par rapport aux États-Unis, nous sommes peu nombreux, mais notre territoire est vaste. Nous sommes également bien placés pour profiter du nombre croissant de possibilités liées aux voyages et aux échanges commerciaux, tant aux États-Unis qu'avec les marchés de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Union européenne.

Actuellement, la plus grande partie des échanges commerciaux du Canada se font avec ses partenaires continentaux. En 2014, par exemple, le commerce du Canada avec les États-Unis et le Mexique correspondait à environ 70 pour cent de la valeur totale des échanges commerciaux internationaux du Canada.

D'autres partenaires commerciaux seront vraisemblablement appelés à prendre de l'importance, puisque les économies émergentes et la structure des échanges mondiaux évoluent. Le Canada doit continuer de créer des liens avec de nouveaux marchés s'il veut répondre aux objectifs commerciaux nationaux, stimuler son économie et être en mesure d'offrir aux Canadiens de nombreux emplois de qualité.

Afin de répondre aux besoins générés par des volumes croissants de commerce et des chaînes d'approvisionnement mondiales complexes, il faudra renforcer les capacités en matière de transport (par exemple au moyen d'une empreinte physique élargie, d'investissements ou d'une main d'œuvre plus productifs ou encore d'activités optimisées). Toutefois, certaines améliorations seront difficiles à mettre en œuvre. Les ports, par exemple, peuvent être assujettis à des contraintes physiques en raison de la croissance des villes limitrophes. Cela ne s'applique pas aux ports non congestionnés, comme ceux de Prince Rupert et d'Halifax, où le potentiel d'élargissement à long terme est considérable, mais il en va différemment notamment pour le Port Metro Vancouver. Dans ce contexte, le port de Prince Rupert revêt une grande importance et pourrait représenter la pierre angulaire d'un élargissement essentiel de la porte d'entrée de la côte Ouest. L'optimisation des corridors actuels et la possibilité de mettre en place une structure de gouvernance unique pour les deux ports constitueraient une façon efficace et prudente de réaliser l'élargissement nécessaire en réponse aux volumes accrus de commerce et permettraient d'éviter le financement d'une nouvelle installation distincte.

### Relever le défi par des mesures immédiates et une vision à long terme

Au cours des 30 prochaines années, le gouvernement du Canada devrait continuer à tirer parti des réussites antérieures en matière d'investissements dans les infrastructures et de stratégies de compétitivité multimodales pour positionner le Canada de sorte qu'il puisse profiter de la croissance du commerce à l'échelle mondiale. L'élargissement des corridors de commerce et de transport existants et l'amélioration de l'efficacité et de la fiabilité du système actuel devraient

être une priorité absolue à court et à moyen termes. À long terme, l'accent devrait être mis sur la création de nouveaux corridors de commerce et de transport comportant des systèmes de grands volumes à haute vitesse en appui aux activités commerciales internationales. Compte tenu d'avancées comme les camions autonomes et la technologie du camionnage en peloton (qui consiste à rapprocher les véhicules les uns des autres pour former une sorte de train routier afin de réduire la traînée et la consommation de carburant), il sera important de fournir une « perspective de l'innovation et de la technologie » pour les futures décisions relatives aux investissements dans les infrastructures.

Le programme commercial international du pays devrait orienter les décisions stratégiques du gouvernement du Canada en matière de transport. Les améliorations des portes d'entrée et corridors de commerce doivent compléter les objectifs commerciaux, et les décisions publiques relatives aux investissements devraient être moins axées sur les modes de transport simples et insister davantage sur les réseaux de transport multimodal. La priorité devrait être accordée aux corridors intégrés réservés aux trains de marchandises qui comprennent à la fois des routes et des voies ferrées et qui peuvent procéder à un passage fluide aux postes frontaliers, aux ports et aux aéroports.

### **Avenues menant à l'économie globale**

Les mémoires et les consultations auprès du comité de l'Examen de la LTC ont fourni une rétroaction semblable. Les intervenants demandent un nouveau mandat fédéral pour favoriser la participation du Canada au commerce mondial et tirer parti des réussites antérieures. L'industrie est en général en accord avec les cinq orientations clés suivantes :

- un nouveau axé sur les portes et les corridors, y compris l'élaboration d'une stratégie nationale sur le transport intermodal canadien;
- leadership fédéral dans la création d'un cadre stratégique sur le transport pour appuyer le commerce;
- financement à long terme pour renforcer la capacité et investir dans les infrastructures de transport;
- partenariat et collaboration en matière d'infrastructures et d'investissements concurrentiels avec l'industrie et tous les ordres de gouvernement;
- promotion marquée et soutenue du Canada à l'étranger, attirant l'attention sur l'excellence de ses réseaux de transport.

---

**« L'économie globale du Canada dépend directement des réseaux de transport de ses métropoles. Les Canadiens comptent sur des réseaux de transport modernes et efficaces et des routes de grande qualité pour effectuer leurs déplacements entre la maison et le travail. Les entreprises y comptent également pour assurer la liaison de leurs produits et services avec les marchés nationaux et internationaux. »**

— Fédération des municipalités canadiennes. *Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Décembre 2014

---

La prospérité économique future du Canada dépend de la capacité du pays à appuyer les activités commerciales. Les chaînes d'approvisionnement mondiales sont dynamiques et en constante évolution, en réaction aux événements qui se produisent sur la planète. La conteneurisation, la mondialisation et la réforme de la politique commerciale de la Chine ont complètement modifié les sources de fabrication des marchandises et la façon dont elles sont expédiées vers et depuis l'Amérique du Nord. À mesure que les chaînes d'approvisionnement mondiales continuent d'évoluer, le Canada doit être souple : il doit prévoir les nouvelles possibilités et les nouveaux défis et s'y adapter. Le leadership fédéral dans le secteur des transports sera important.

Affaires mondiales Canada (anciennement le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement) dirige la promotion du Canada à l'étranger et la résolution des enjeux commerciaux avec nos partenaires. Les délégués commerciaux du Canada à l'étranger sont les mieux placés pour mettre en valeur le Canada, en raison de leurs contacts et des relations qu'ils ont établies avec des entreprises et des sociétés étrangères. En mettant l'accent sur la capacité et l'adaptabilité du réseau de transport du pays, ils contribueront largement à positionner le Canada au profit de la croissance continue du commerce.

**1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada renouvelle le mandat du Ministère concernant les stratégies visant les portes d'entrée et les corridors, afin d'assurer la direction des efforts déployés pour établir des liens entre le commerce et le transport et d'examiner les allocations budgétaires permettant d'appuyer les investissements dans les corridors de transport. Il s'agit donc :**

- a) de mandater le ministre des Transports pour qu'il collabore étroitement avec le ministre du Commerce international au renforcement de l'harmonisation des activités commerciales;
- b) de modifier l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* de manière à ce qu'il reconnaisse les stratégies visant les corridors de commerce et de transport comme une priorité constante qui doit être examinée et mise à jour régulièrement.

### **Développement du pays et corridors de commerce et de transport**

En 2013, 10 ports canadiens ont traité plus de cinq millions de tonnes de marchandises chacun; ensemble, ils ont manutentionné plus de 284 millions de tonnes de marchandises de provenance internationale, ce qui représente 60 % du total canadien (479,2 millions de tonnes en 2013). Sur la côte Ouest, les ports de Port Metro Vancouver et le Port de Prince Rupert ont traité conjointement près de 30 % de ce total, alors que les ports de Saint John, Halifax, Belledune et St. John's dans l'est du Canada ont collectivement traité 8,3 % du total et que les ports ontariens et québécois de Montréal, Sept-Îles, Québec, Hamilton, Thunder Bay, Windsor, Trois-Rivières, Toronto, Saguenay et Oshawa comptaient collectivement pour 23 % du tonnage portuaire canadien. Port Metro Vancouver a récemment commandé une étude sur le réseau ferroviaire afin de prédire les volumes connexes que la région du Grand Vancouver pourrait accueillir au cours des 20 à 25 prochaines années. Les prévisions à long terme sont fondées sur l'hypothèse que tous les agrandissements des terminaux prévus, y compris le terminal 2 à Delta (C.-B.), seront terminés dans ce délai. Selon ce scénario, la capacité actuelle du réseau ferroviaire du Lower Mainland de la C.-B. devra doubler pour répondre au taux de croissance prévu. Ces constats supposent que les corridors ferroviaires de commerce et de transport menant aux ports de la côte ouest devraient demeurer une priorité.

**FIGURE 3 —  
ÉCHANGES  
COMMERCIAUX  
INTERNATIONAUX  
DU CANADA EN 2013  
PAR MODE DE  
TRANSPORT<sup>18</sup>**

Classement	Exportations			
	Transfrontalier (en millions de dollars)	Autre international (en millions de dollars)	Total (en millions de dollars)	Proportion (%)
Transport aérien	14 387	35 052	49 439	10,5
Chemin de fer	75 094	2 132	77 226	16,4
Autre	87 171	643	87 814	18,6
Transport maritime	23 573	71 338	94 911	20,1
Route	157 249	4 790	162 039	34,4
<b>Total</b>	<b>357 474</b>	<b>113 955</b>	<b>471 429</b>	<b>100</b>

Classement	Importations			
	Transfrontalier (en millions de dollars)	Other International (\$)	Total (en millions de dollars)	Proportion (%)
Autre	8 650	3 128	11 778	2,5
Chemin de fer	32 910	7 570	40 480	8,5
Transport aérien	15 044	46 834	61 878	13
Transport maritime	13 190	97 051	110 241	23,2
Route	177 655	72 943	250 598	52,8
<b>Total</b>	<b>247 449</b>	<b>227 526</b>	<b>474 975</b>	<b>100</b>

Classement	Exportations et Importations			
	Transfrontalier (en millions de dollars)	Other International (\$)	Total (en millions de dollars)	Proportion (%)
Autre	95 821	3 771	99 592	10,5
Transport aérien	29 431	81 886	111 317	11,8
Chemin de fer	108 004	9 702	117 706	12,4
Transport maritime	36 763	168 389	205 152	21,7
Route	334 904	77 733	412 637	43,6
<b>Total</b>	<b>604 923</b>	<b>341 481</b>	<b>946 404</b>	<b>100</b>

Il existe des façons d'augmenter la capacité du réseau ferroviaire existant en matière de commerce international, soit en passant par les ports, soit en traversant la frontière canado-américaine. Par exemple, les passages à niveau les plus achalandés aux États Unis se trouvent en Ontario, et en 2014, environ 780 000 conteneurs ferroviaires vides ont quitté le Canada à destination des États Unis, soit l'équivalent d'un conteneur vide pour trois conteneurs chargés qui ont traversé la frontière cette année-là. L'adoption de stratégies pour utiliser tous ces conteneurs vides libérerait une capacité ferroviaire transfrontalière importante pour les conteneurs chargés, favorisant ainsi la croissance du commerce entre le Canada et les États Unis.

La construction d'un nouveau corridor de transport favoriserait également la croissance commerciale, mais il faudrait des années pour planifier, concevoir et construire un tel corridor. Le gouvernement fédéral devrait poursuivre le dialogue avec l'industrie engagé par le comité de l'Examen de la LTC, puis examiner comment il pourrait préserver et améliorer l'harmonisation

des corridors éventuels, y compris leurs emprises, avec les passages à niveau requis. Différentes options d'acquisition de terrains, notamment l'achat, les clauses restrictives et les droits de passage conférés par la loi, devraient être examinées, afin de permettre l'utilisation productive de ces espaces jusqu'à ce que les corridors soient nécessaires. De plus, le gouvernement du Canada devrait continuer d'examiner les façons d'optimiser la capacité des corridors existants à l'aide, entre autres, des systèmes de transport intelligents (STI), afin d'améliorer la liaison et la coordination des opérations de transport. Cette optimisation donnerait sans doute lieu à la mise en service de camions autonomes ou semi-autonomes, qui existent déjà et sont mis à l'essai.

En plus de la préservation des terrains en vue de l'aménagement futur de corridors commerciaux, il faudrait envisager de protéger les terrains riverains limités et les terrains industriels situés près des ports et des aéroports, en vue de l'agrandissement à venir des installations des portes d'entrée et autres installations utilisées à des fins commerciales. À titre d'exemple, Port Metro Vancouver prévoit que l'inventaire des terrains industriels dans la région du Grand Vancouver sera épuisé d'ici 2020; le port de Montréal est dans une situation semblable. Comme l'indiquent les mémoires présentés au comité de l'Examen de la LTC, les administrations portuaires ont besoin d'outils pour répondre à la demande du marché immobilier local et ainsi protéger le potentiel de croissance des portes d'entrée dans l'avenir. Les intervenants indiquent que de modifier la *Loi maritime du Canada* de manière à permettre aux administrations portuaires d'acheter des terrains à l'extérieur des limites actuelles, notamment en modifiant leur lettre patente respective, aiderait à résoudre ce problème.

Si l'agrandissement prévu est essentiel à la croissance continue du commerce, il en va de même pour une meilleure utilisation des infrastructures existantes. Par suite de la croissance de la population et de l'augmentation des activités commerciales, les Canadiens seront de plus en plus touchés par certaines des conséquences les moins agréables des corridors de transport achalandés, notamment l'empiètement urbain, le bruit et la vibration. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent travailler conjointement avec toutes les parties concernées pour en arriver à une démarche de croissance équilibrée qui répond aux préoccupations locales.

**2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada mette sur pied un programme national de protection des corridors au cours des cinq prochaines années, en collaboration avec Transports Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et les gouvernements provinciaux comme partenaires. L'objectif de ce programme serait de :**

- a) protéger les corridors de commerce et de transport. Les efforts devraient comprendre, sans s'y limiter, la détermination du tracé potentiel des corridors et les besoins pour les emprises, la consultation des intervenants et du public, et l'acquisition des terrains requis le long des corridors;
- b) protéger les terrains industriels essentiels pour l'agrandissement des installations des portes, dans le but de créer un inventaire des zones portuaires industrielles et de préserver ces zones, en prévision d'une éventuelle croissance du commerce.

On recommande également une collaboration étroite avec les provinces et les territoires pour :

- c) ajouter aux titres enregistrés des terrains situés à proximité d'un corridor de commerce et de transport existant ou futur;
- d) s'associer aux administrations municipales et au secteur privé afin d'améliorer les écrans acoustiques et les normes antivibrations dans les règlements de construction des ensembles résidentiels dans les quartiers adjacents à un corridor de commerce et de transport existant ou futur.

### **Fluidité, fiabilité et visibilité**

La technologie récente possède un énorme potentiel pour aider les administrations portuaires à répondre aux demandes attendues en matière de transport des marchandises. Dans une étude de 2015<sup>19</sup> commandée par le comité de l'Examen de la LTC, PBX Engineering Ltd. a examiné les technologies actuelles et émergentes pouvant améliorer l'efficacité, l'interopérabilité et la sûreté des chaînes d'approvisionnement intermodales. Cette étude indiquait que les trois approches technologiques suivantes présentaient le plus grand potentiel d'amélioration du rendement de la chaîne d'approvisionnement et du mouvement des conteneurs intermodaux :

- améliorer le suivi et la traçabilité des biens et du fret;
- augmenter la capacité des modes de transport (c.-à-d. camions, trains, bateaux);
- mieux exploiter les corridors et améliorer leur efficacité grâce aux technologies.

L'utilisation et l'évolution rapide des appareils intelligents de faible puissance pouvant être raccordés à n'importe quel autre appareil et connectés automatiquement à Internet génèrent des possibilités nouvelles d'amélioration du suivi et de la traçabilité du fret et des biens. Cette technologie permet d'intégrer des capacités informatiques puissantes et sophistiquées dans de très petits appareils. À long terme, leur déploiement facilitera le suivi et la traçabilité de bout en bout des biens et du fret. La vitesse du traitement informatique de ces appareils intelligents sera assez rapide pour que les données qu'ils produisent puissent être facilement analysées, afin de générer des résultats significatifs, en temps réel, aux fins de gestion de la chaîne d'approvisionnement.

Les moyens de contrôle des actifs de transports évoluent aussi rapidement. Les systèmes de contrôle intelligents agissant en temps réel, qui combinent des systèmes informatiques et la technologie de capteurs, contribuent à développer de nouvelles capacités de ces actifs, notamment grâce à l'automatisation des véhicules, à l'utilisation des corridors intelligents et des véhicules connectés. Ces développements soulèvent des questions législatives et réglementaires, par exemple qui devrait assumer la responsabilité en cas d'accident impliquant un véhicule autonome, ou quelles normes relatives à la sécurité devraient être appliquées à ces véhicules.

Le développement des corridors intelligents offre un moyen de mettre à contribution ces nouvelles technologies et donc de faire une meilleure utilisation des installations actuelles liées au transport. Ces corridors dits intelligents sont en fait des voies dans lesquelles de multiples réseaux de transport sont coordonnés sur le plan opérationnel. Il existe des corridors SMART réussis partout dans le monde. Transports Canada travaille en partenariat avec des gouvernements locaux pour élaborer un concept de fonctionnement du corridor pour l'Ontario et le Québec.

Les plus grands défis que présentent le déploiement de ces nouvelles technologies et d'autres seront d'élaborer une norme qui conviendra à tous les partenaires de la chaîne d'approvisionnement et que ces derniers utiliseront et de persuader l'industrie de faire la transition malgré ses investissements dans les systèmes en place. Le gouvernement fédéral devra faire preuve de leadership et intervenir pour permettre l'harmonisation au fur et à mesure du renouvellement des capitaux et des technologies.

### **3. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada fasse la promotion des innovations technologiques liées à la chaîne d'approvisionnement en :**

- a) dirigeant l'élaboration de normes nationales sur les technologies conçues pour améliorer l'efficacité des chaînes d'approvisionnement le long des corridors de commerce et de transport, créer des normes pour améliorer le suivi et la traçabilité

- des biens et du fret, régler les problèmes d'interopérabilité qui nuisent à l'efficacité du mouvement du fret par conteneurs le long des chaînes d'approvisionnement et aux points de transfert;
- b) établissant des partenariats pour déployer des technologies le long des corridors de commerce et de transport. Cela pourrait inclure l'incitation au secteur privé de mettre en œuvre la connectivité en temps réel aux diverses installations de la chaîne d'approvisionnement;
  - c) concevant, d'ici trois ans, un corridor Smart qui facilitera le mouvement nord-sud des marchandises dans l'ouest du Canada, grâce à un partenariat avec les organismes pertinents. Le concept devrait incorporer les systèmes de transport intelligents et tirer parti des investissements dans le projet de l'autoroute I-710 partant de la Californie. Il devrait être accompagné d'un plan de mise en œuvre dont la cible de construction serait de 10 à 15 ans. Après la validation du principe, la conception et le plan de mise en œuvre devraient servir de modèles pour d'autres endroits au Canada.

### **Corridors efficaces à grande vitesse et à grand volume**

Le sondage d'opinion de 2013 du *2014 Global Enabling Trade Report*<sup>20</sup>, paru en 2014, a souligné les facteurs les plus problématiques pour le commerce dans chaque pays. Parmi les huit facteurs les plus problématiques pour le commerce aux fins d'importation, « Coûts élevés ou retards causés par le transport international » et « Coûts élevés ou retards causés par le transport intérieur » se trouvent tous deux en haut de la liste. Dans le même ordre d'idées, ces deux facteurs ont été inclus dans la liste des éléments problématiques pour le commerce à des fins d'exportation.

Bon nombre de changements, effectués avec l'accord des intervenants, amélioreraient l'efficacité générale des chaînes d'approvisionnement. L'un d'eux serait de régler les restrictions des heures d'ouverture des installations de transfert et des centres de distribution afin de permettre que la chaîne d'approvisionnement de bout en bout fonctionne 24 heures sur 24, sept jours sur sept (24/7).

En plus de la croissance du commerce, la tendance aux méganavires crée une demande pour l'accélération de la vitesse de traitement aux terminaux maritimes. Les constructeurs bâtissent de plus gros navires océaniques et les transporteurs maritimes modernisent constamment leur flotte en utilisant des navires plus volumineux, en réalisant des économies d'échelle grâce à l'accroissement de leurs échanges au moyen d'alliances stratégiques. Le déplacement des gros navires de ces catégories sur des itinéraires dans le Pacifique et l'Atlantique entraînera de la congestion en raison d'arrivées subites de fret, et ce, même si les volumes globaux correspondent aux prévisions. Comme les É.-U., le Canada doit déterminer les rôles respectifs du gouvernement et de l'industrie privée lors de ces augmentations de fret subites.

Comme l'indique le rapport *The Impact of Mega-Ships*<sup>21</sup>, le Forum international des transports suggère que les pays « fournissent un appui stratégique aux ports pour améliorer la productivité des chaînes d'approvisionnement et l'innovation ». Plus précisément, il suggère de mieux utiliser les actifs et d'améliorer la productivité grâce aux mesures suivantes :

- Optimiser l'utilisation de la capacité de l'infrastructure, p. ex., grâce à des systèmes de rendez-vous de camions et à des incitatifs pour les déplacements de camions aux ports pendant la nuit ou les fins de semaine.
- Alléger les périodes de pointe aux terminaux maritimes par l'utilisation des ports secs, lorsque l'espace portuaire est restreint.
- Envisager d'augmenter le nombre de modes de transport dans l'arrière-pays, comme permettre des trains plus longs, l'empilage et des camions plus gros.

- Favoriser l'innovation, le développement technique, la formation de l'effectif et la mise à jour des compétences. Lorsque cela est possible, les politiques publiques pourraient modifier les pratiques et les procédures de travail pour améliorer la flexibilité de l'effectif.

**4. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada prennent des mesures pour accroître la rapidité et la compétitivité des coûts dans les corridors de commerce et de transport en :**

- a) appuyant les innovations technologiques dans des installations clés, par exemple, en implantant l'automatisation aux terminaux maritimes et aux gares de triage inter-modales;
- b) travaillant avec l'industrie et les administrations locales pour créer la capacité nécessaire en modifiant les règlements locaux de manière à éliminer toutes les restrictions actuelles des heures d'ouverture. Le but serait d'obtenir un système de chaîne d'approvisionnement intégré ouvert 24/7 d'ici à 10 ans. Cette recommandation est particulièrement cruciale pour les installations de transfert, souvent la pièce manquante pour le fonctionnement 24/7 de bout en bout de la chaîne d'approvisionnement, où la croissance physique est limitée.

**Harmonisation de la réglementation**

Le camionnage joue un rôle important dans les chaînes d'approvisionnement mondiales et dans le mouvement des marchandises au pays, surtout dans le premier ou le dernier segment de leurs trajets dans la chaîne d'approvisionnement. Il a des répercussions importantes sur la vie quotidienne des Canadiens et restera le mode de transport de marchandises dominant et le plus rapide dans un avenir rapproché. Au Canada, toutefois, les camionneurs interprovinciaux sont assujettis à plusieurs régimes de réglementation.

Le camionnage interprovincial et le camionnage transfrontalier relèvent du gouvernement fédéral, mais la réglementation s'y rapportant a été déléguée en grande partie aux provinces. Bien que cette approche ait été adoptée pour des raisons pratiques, les consultations révèlent un manque d'uniformité de la réglementation à l'échelle provinciale. Une telle situation complique les déplacements des camions grands routiers et peut aussi avoir d'importantes conséquences sur le plan économique. Selon le rapport<sup>22</sup> publié en 2015 par le Van Horne Institute, l'absence de normes communes relatives à la taille et aux poids des véhicules à l'intérieur du Canada peut limiter la production du secteur de la fabrication. Le rapport cite en exemple le cas des fabricants de grosses composantes industrielles lourdes qui sont situés dans l'Est et au centre du Canada et pour qui il n'est pas rentable d'expédier leurs produits par transport routier dans l'ouest du Canada pour qu'elles soient utilisées dans les grands projets de ressources. La livraison de ces composantes par route est entravée par le manque de routes désignées pour le transport de cargo lourd dans l'ensemble du pays. Si on ne réussit pas à résoudre ce problème, les conséquences risquent d'être onéreuses en terme de perte d'activités dans le secteur canadien de la fabrication, puisque certaines et peut-être toutes ces composantes devront provenir de l'étranger.

L'Examen a aussi entendu que l'industrie canadienne du camionnage n'est pas représentée par une voix fédérale forte et unifiée. En raison du volume du commerce par camion avec nos voisins du Sud, les normes et les règlements des É. U. ont plus d'influence au Canada que leurs équivalents canadiens. Notre économie tirerait avantage de l'harmonisation des politiques et règlements du gouvernement avec ceux des É. U., afin de favoriser le mouvement uniforme des marchandises à la frontière et, par conséquent, accroître l'efficacité des mouvements de camions transfrontaliers. À cette fin, l'Alliance canadienne du camionnage demande que Transports Canada participe au Conseil de coopération Canada – États Unis en matière de réglementation, pour être la voix du secteur public de l'industrie canadienne<sup>23</sup>.

---

**« Il est temps pour les trois pays de se réunir dans le cadre d'un effort renouvelé pour affûter la compétitivité internationale de l'Amérique du Nord. »**

— Eric Miller, John Dillon and Colin Robertson, *Made in America: A New Agenda to Sharpen Our Competitive Edge*  
Conseil canadien des chefs d'entreprise  
Décembre 2014

---

La pénurie de chauffeurs est une autre préoccupation de cette industrie. Dans sa présentation à l'Examen, l'Alliance canadienne du camionnage a indiqué qu'à l'échelle nationale, la pénurie sera de 33 000 conducteurs dans le secteur de l'embauche d'ici à 2020 seulement, ce qui représente un manque à pourvoir d'au moins 17 % de cet effectif. Un défi pour les gouvernements de tous les ordres sera de s'assurer que les cadres réglementaires suivront l'évolution des développements de l'industrie, tout en permettant une innovation plus productive, sécuritaire et respectueuse de l'environnement. Pour régler la pénurie de conducteurs qualifiés, il faudra aussi que les entreprises de camionnage, les expéditeurs et les autorités fédérales et provinciales consentent un effort multipartite.

5. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada continue de travailler avec les dirigeants provinciaux pour harmoniser les normes réglementaires relatives au camionnage et ainsi assurer la fluidité des échanges interprovinciaux et internationaux.

---

## **CANPOTEX LTD. : UN CHEF DE FILE MONDIAL ET UN EXEMPLE DE RÉUSSITE DANS LES TRANSPORTS**

---



L'histoire de Canpotex relate l'exportation de la potasse et la création d'un réseau de marketing et de transport d'avant-garde entièrement intégré, de même que la construction d'un réseau logistique grâce aux investissements dans les infrastructures et l'équipement, du premier au dernier mille. Canpotex, dont le siège social se trouve à Saskatoon, est une coentreprise fondée par les trois principaux producteurs de potasse de la Saskatchewan : Agrium, Mosaic et PotashCorp. En tant que premier exportateur de potasse au monde, cette entreprise exporte la potasse extraite de 10 mines de la Saskatchewan dans environ 35 pays et vend en moyenne autour de 10 millions de tonnes métriques par année, ce qui représente approximativement 3 milliards\$ en exportations annuellement.

Le succès de Canpotex est lié à sa reconnaissance de l'importance de créer une chaîne d'approvisionnement logistique fluide. L'entreprise a loué ses premiers wagons en 1972 et commencé à assembler son propre parc de wagons personnalisés à la fin des années 1990. Maintenant, Canpotex possède un parc de 5 400 wagons spécialisés affectés en tout temps au service de la potasse. Ces wagons sont construits pour optimiser le nombre de tonnes de potasse que chacun transporte, ainsi que pour maximiser le nombre de wagons par train-blocs. Les trains-blocs de Canpotex (jusqu'à 170 wagons qui font près de 2 600 mètres de longueur) peuvent transporter environ 17,5 millions de tonnes métriques de potasse et voyager sur 1 600 km jusqu'aux ports en eau profonde. Par conséquent, depuis 2000, Canpotex a doublé ses expéditions ferroviaires annuelles sans devoir ajouter des trains. Le service d'entretien des wagons de l'entreprise, situé près de Lanigan, en Saskatchewan, fait aussi

## CANPOTEX LTD. : UN CHEF DE FILE MONDIAL ET UN EXEMPLE DE RÉUSSITE DANS LES TRANSPORTS

partie intégrante de sa stratégie logistique, qui permet de veiller à ce que les wagons soient bien entretenus, afin d'assurer le transport efficace et sécuritaire des produits jusqu'aux installations des terminaux maritimes de Canpotex, à Port Metro Vancouver et au port de Portland, dont les administrations gèrent leurs propres horaires et affrètement de navires. Canpotex aussi gère elle-même son horaire et son affrètement de navires, depuis son siège social de Saskatoon, et ses bateaux ont le délai d'attente le plus bas du port de Vancouver (2,5 jours en moyenne).

Aujourd'hui, le système de Canpotex peut traiter 14 millions de tonnes métriques de potasse, beaucoup plus que ce que l'entreprise peut exporter. Sa capacité d'entreposage aux ports de Vancouver et de Portland, et dans de nombreux entrepôts partout dans le monde, permet à Canpotex d'avoir un inventaire de différentes qualités de potasse, grâce auquel elle peut presque garantir que la livraison à ses clients ne sera jamais retardée, surtout en période de pointe. Le regard sur l'avenir, Canpotex continue de travailler afin de rester innovatif et continue de faire des investissements stratégiques afin d'accroître la capacité de son réseau logistique.

### Notes

- <sup>1</sup> Source: Comité d'examen de la LTC 2014-15.
- <sup>2</sup> Kunaka, Charles et Robin Carruthers. Trade and Transport Corridor Management Toolkit. Washington, la Banque Mondiale: World Bank ISBN 978-1-4648-0143-3-ISBN 978-1-4648-0144-0, 2014), p 1, consulté le 23 octobre 2015 en ligne : [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2014/05/13/000442464\\_20140513113453/Rendered/PDF/879490PUB0Trad00Box385214B00PUBLIC0.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2014/05/13/000442464_20140513113453/Rendered/PDF/879490PUB0Trad00Box385214B00PUBLIC0.pdf).
- <sup>3</sup> Source : L'OCDE, Perspectives Economiques No 98 - Novembre 2015, voir le Volume 2, annexe A, figure 6.
- <sup>4</sup> Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement. « Partenariat transpacifique ». Les membres fondateurs sont l'Australie, le Brunei Darussalam, le Canada, le Chili, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour, les États-Unis et le Vietnam. On peut consulter le document à l'adresse suivante : <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/index.aspx?lang=fra>.
- <sup>5</sup> Lloyd's Maritime Intelligence. « Lloyd's List – The future of shipping since 1734 », p. 14, Fig. 3: Freight Index. [http://www.lloydslist.com/ll/incoming/article437078.ece/BINARY/LL\\_Com\\_Book\\_LR.pdf](http://www.lloydslist.com/ll/incoming/article437078.ece/BINARY/LL_Com_Book_LR.pdf). Par exemple, l'indice de fret (freight index) était de 1150 en 1914 et de 270 en 2013, sans rajustement pour l'inflation, qui est estimée à un quart.
- <sup>6</sup> Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement. « Le commerce international du Canada : Le point sur le commerce et l'investissement – 2014 », disponible à l'adresse suivante : [http://www.international.gc.ca/economist-economiste/performance/state-point/state\\_2014\\_point/index.aspx?lang=eng#l](http://www.international.gc.ca/economist-economiste/performance/state-point/state_2014_point/index.aspx?lang=eng#l).
- <sup>7</sup> Ce projet de loi a été présenté dans la Chambre des communes le 20 octobre 2005 comme Projet de loi C-68, mais n'as jamais reçu la sanction royale.

- <sup>8</sup> Données fournies par Transports Canada.
- <sup>9</sup> Ministre des transports, Investissements Stratégique en Transport, TP 15266 T, N°. de catalogue No. T42-11/2014.
- <sup>10</sup> Les gouvernements du Canada, de l'Ontario et du Québec ont signé un Protocole d'entente sur le développement de la Porte continentale et du Corridor de commerce Ontario-Québec en juin 2007, mais, une stratégie formelle n'a jamais été publié.
- <sup>11</sup> Wong, Edy. Gateway Development and the need for an Outward-oriented Supply Chain (30 novembre 2010), consulté le 23 octobre 2015 en ligne : [www.gateway-corridor.com](http://www.gateway-corridor.com) (anglais seulement).
- <sup>12</sup> OMC. Statistiques du commerce international, 2014, disponible à l'adresse suivante : [https://www.wto.org/french/res\\_f/statis\\_f/statis\\_f.htm](https://www.wto.org/french/res_f/statis_f/statis_f.htm).
- <sup>13</sup> La valeur des importations canadiens est augmenté par 14,2 % entre 2001 et 2014, tandis que la valeur des exportations a accru par seulement 1,5 %.
- <sup>14</sup> Statistique Canada. « Importations, exportations et balance commerciale de marchandises, base douanière et balance des paiements pour tous les pays, par désaisonnalisation et les principaux partenaires commerciaux », disponible à l'adresse suivante : <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=2280069&p2=9&tabMode=dataTable&p1=-1&retrLang=fr&srchLan=-1&lang=fr>.
- <sup>15</sup> Les quatre domaines clés sont: affronter les menaces en avance; la facilitation du commerce, la croissance économique et des emplois; application transfrontalière de la loi; et la protection des infrastructures critiques et de la cybersécurité.
- <sup>16</sup> Dawson Strategic. « United States' Transportation Supply Chain Barriers: Issues for Consideration by the Canadian Transportation Act Review Panel », 4 février 2015.
- <sup>17</sup> Gouvernement du Canada. *Plan d'action conjoint du Conseil de coopération en matière de réglementation*, p 3, consulté le 23 octobre 2015 en ligne : <http://plandaction.gc.ca/fr/page/rcc-ccr/plan-daction-conjoint-du-conseil-de-cooperation#sthash.zHY4Zrk3.dpuf>.
- <sup>18</sup> IBI Group. *Canada's Transportation System: Identification of 'Critical Trade-Related' Infrastructure and Approaches to Funding*, préparé aux fins de l'Examen de la LTC, juin 2015.
- <sup>19</sup> PBX Engineering Ltd. *Supply Chain Technological Innovation Report* (15116-01), préparé aux fins de l'Examen de la LTC, le 15 septembre 2015.
- <sup>20</sup> Hanouz, M., T. Geiger et S. Doherty (Eds.). *The Global Enabling Trade Report 2014*, World Economic Forum 2014, Genève, p. 94 (remarque : les facteurs problématiques ont été relevés au moyen d'un sondage dans lequel on a demandé aux répondants de souligner les cinq facteurs de commerce les plus problématiques dans leurs pays respectifs), consulté en ligne le 23 octobre 2015 : [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalEnablingTrade\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalEnablingTrade_Report_2014.pdf).
- <sup>21</sup> FIT/OCDE. *The Impact of Mega-Ships: Case-specific Policy Analysis*, p. 11 (rapport du FIT pour le projet sur les méga-navires du FIT/OCDE), consulté en ligne le 23 octobre 2015 : [http://internationaltransportforum.org/Pub/pdf/15CSPA\\_Mega-Ships.pdf](http://internationaltransportforum.org/Pub/pdf/15CSPA_Mega-Ships.pdf).
- <sup>22</sup> The Van Horne Institute, PROLOG Canada Inc. et JRSB Logistics Consulting Ltd. *Over-dimensional Loads – a Canadian Solution*, juillet 2015, pp. 21, 22 (préparé aux fins de l'Examen de la LTC).
- <sup>23</sup> Canadian Trucking Alliance. *Submission to the Canada Transportation Act Review*, automne 2014, p. 5, consulté en ligne le 23 octobre 2015 : <http://www.saskwheatcommission.com/newspost/submission-to-the-cta-review-panel>.

# Chapitre 4 :

## Le Nord

---

En tant que Canadiens, nous reconnaissons notre patrimoine commun et notre destinée à titre de pays nordique; toutefois, la plupart d'entre nous ne sont jamais allés au nord du 60° parallèle pour observer la rude beauté du paysage et pour constater les défis uniques associés au fait d'habiter et de voyager dans cet environnement. Dans l'introduction de sa série d'articles parus dans le *Globe and Mail* en 2014 sur les défis sans égal associés au climat, à la culture et à la politique dans l'ultime frontière du Canada, l'ancien rédacteur en chef John Stackhouse fait état de la complexité associée au développement futur de la région nordique<sup>1</sup> :

Nous sommes un peuple du Sud; la plupart d'entre nous habitent près de la frontière américaine, ignorant tout du lointain Grand Nord et de son attraction magnétique sur l'âme canadienne. Et pourtant, cette grande étendue nordique, qui comprend les territoires et l'Arctique, vit actuellement une transformation historique.

La région nordique se transforme – du point de vue climatique, économique, social et culturel – d'une manière qui définira le pays pour les siècles à venir.

Nos ambitions en matière d'énergie et les émissions de carbone qui en résultent affectent le paysage nordique. Nos voisins démontrent un intérêt territorial qui pourrait porter atteinte à notre souveraineté. Nos investissements dans les mines, les champs pétrolifères, les routes et les ports modifient l'économie nordique, pour le meilleur et pour le pire. Même le Pôle Nord n'est pas à l'abri.

Le gouvernement du Canada a une obligation continue d'appuyer le développement du Nord et de favoriser la participation continue de la région à la fédération canadienne. Le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership pour faire en sorte que le développement du potentiel du Nord du Canada se fasse d'une manière qui respecte les habitants, sans pour autant nuire à l'environnement. Le transport continuera d'être un élément déterminant du développement; comme bon nombre des décisions qui touchent les réseaux de transport dans le Nord sont prises dans le Sud, il est essentiel que celles-ci tiennent compte des réalités du Nord et soient prises en partenariat avec les habitants de cette région.

La région nordique du Canada, qui comprend les Territoires du Nord-Ouest (TNO), le Nunavut et le Yukon, abrite uniquement 0,3 pour cent de la population canadienne. Cette région a une superficie de quelque 3,5 millions de kilomètres carrés, soit environ 40 pour cent du territoire canadien. Comme la population est si restreinte, le réseau de transport dans le Nord n'est pas aussi utilisé ou développée que celui dans le Sud; toutefois, la circulation est essentielle pour assurer la qualité de vie de la population dans le Nord ainsi que pour assurer le bien-être économique des territoires.

Dans ce chapitre, nous nous concentrons principalement sur la réalité dans les territoires du Nord du Canada. Toutefois, l'établissement de routes de transport présente également des défis importants dans le nord de certaines provinces; cette situation sera également abordée dans le présent chapitre. Les routes dans le Nord sont essentielles pour permettre les échanges avec les collectivités éloignées, l'accès aux gisements de ressources naturelles et l'établissement de projets de développement.

Une des questions figurant dans le mandat de l'Examen de la LTC était de déterminer « la façon de faire face aux changements rapides dans le Nord et aux changements connexes relatifs à la sécurité, à la sûreté et à la durabilité continues du réseau de transport du Nord, et d'aborder le rôle du gouvernement fédéral pour soutenir le réseau de transport du Nord ».

Dans le présent chapitre, nous nous pencherons donc sur les principaux défis liés au transport dans le Nord du Canada. Afin de mieux comprendre des enjeux, les conseillers du comité de

l'Examen de la LTC et les membres du secrétariat se sont rendus à de nombreuses reprises dans les trois territoires pour rencontrer les intervenants et les gouvernements territoriaux, ainsi que pour visiter des sites d'infrastructures de transport. Nos recommandations se fondent sur ces visites et sur les mémoires qui nous ont été fournis par écrit et en personne. Elles visent la mise en œuvre d'améliorations significatives aux infrastructures de transport dans les régions nordiques pour les corridors multimodaux et pour les secteurs aérien et maritime; elles visent aussi à renforcer les cadres politiques et réglementaires associés à ces modes de transport.

## **Historique : Tracer la voie de la destinée nordique du Canada**

Historiquement, les habitants des régions nordiques dépendent beaucoup des transports pour le mouvement des marchandises et des passagers sur de longues distances et dans des conditions difficiles. Toutefois, le gouvernement du Canada n'avait aucune stratégie de développement ou aucune vision stratégique en matière de transport pour le Nord avant la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle. Cela étant dit, le transport a depuis joué un rôle essentiel pour la société et pour l'économie dans le Nord; en effet, le réseau de transport constitue une source vitale d'approvisionnement pour les collectivités éloignées. Des progrès significatifs ont été constatés en ce qui a trait au développement des réseaux de transport dans les régions nordiques du Canada, en particulier lorsque les projets sont planifiés et exécutés dans le cadre de partenariats, conformément à une vision commune.

La plupart du temps, par contre, les projets d'infrastructure dans la Nord ont été établis de manière ponctuelle, sans plan cohésif ou lien aux corridors d'échanges commerciaux et de déplacements (voir l'annexe D pour de plus amples renseignements sur les projets d'infrastructure dans le Nord). Grâce à la création d'établissements permanents et à la migration d'étrangers vers le Nord au cours du 19<sup>e</sup> siècle et de la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle, les réseaux de transport restreints de l'époque ont crû de manière graduelle. D'importants développements ont eu lieu durant de la Deuxième Guerre mondiale et au cours des années qui ont suivi. En effet, des services de santé et d'autres services sociaux ont alors été offerts aux collectivités et des infrastructures ont été établies à des fins d'exploitation des ressources et de défense. Dans les années 1970, le nombre de projets d'infrastructure a diminué. Jusqu'à tout récemment, il y avait relativement peu d'activité à ce chapitre

Au cours des dernières décennies, le gouvernement a transféré certains pouvoirs aux administrations territoriales, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux. La responsabilité de la gestion des terres et des ressources a été transférée au Yukon en 2003 et au Territoire du Nord-Ouest en 2014; les négociations avec le Nunavut sont en cours. De nombreuses revendications territoriales ont fait l'objet de négociations et des ententes sur l'autonomie gouvernementale ont donné aux communautés autochtones du Nord un très grand niveau d'autonomie, y compris en ce qui a trait à l'exploitation des ressources.

L'intérêt manifesté pour le Nord s'est intensifié en raison du potentiel d'exploitation des ressources, de changements du point de vue géopolitique et de l'ouverture de nouvelles routes. La Stratégie du Canada pour le Nord de 2009, la Politique étrangère sur l'Arctique de 2013 et d'autres initiatives témoignent de cet intérêt renouvelé. La Politique étrangère fait d'ailleurs état des besoins urgents en infrastructures. Les lacunes à ce chapitre, y compris les lacunes en matière d'infrastructures de transport permettant le développement économique dans la région et de faire valoir la souveraineté du Canada dans l'Arctique, ont toujours représenté un défi important.

Les routes de transport employées dans le développement initial du Nord étaient des routes utilisées pour la traite des fourrures (les navires de la Compagnie de la Baie d'Hudson desservaient les eaux de l'Est de l'Arctique, tandis que des navires de plus petite taille naviguaient les eaux de l'Ouest de l'Arctique)<sup>2</sup>. La technologie ferroviaire est ensuite apparue. Cette technologie

a eu une incidence importante, quoique limitée, sur le développement du Nord. Les accès routiers dans le Nord se sont développés de façon quelque peu désordonnée; certaines routes suivent d'ailleurs le tracé d'anciens sentiers de traîneau à chiens ou d'autres types de sentiers. L'arrivée du transport aérien, au début du 20<sup>e</sup> siècle, a facilité l'accès aux collectivités éloignées et a réduit les temps de déplacement dans le Nord. Au fur et à mesure que les technologies en matière de transport se sont développées au fil des années, les entreprises, les collectivités et les gouvernements se sont adaptés pour tirer parti de ces modes de transport plus sécuritaires et efficaces.

## Où nous en sommes aujourd'hui : La région nordique largement inexploitée croît en importance

Nonobstant le transfert de certains pouvoirs, le gouvernement a toujours un rôle important à jouer et conserve toujours la responsabilité ultime du développement dans le Nord. Bon nombre des défis géographiques et historiques auxquels nous avons déjà été confrontés demeurent présents. Des nouveaux enjeux et des enjeux émergents présentent d'autres défis et occasions en matière de transports. La majorité de la circulation et des routes et corridors de transport suivent un axe nord-sud; il s'agit d'ailleurs du flux habituel des marchandises et des passagers. Les déplacements se font principalement en provenance et à destination du Nord, plutôt qu'entre différents points dans le Nord.

Le réseau de transport dans le Nord est fragmenté. On compte beaucoup sur l'aviation pour transporter les passagers et les marchandises et pour répondre aux besoins médicaux, en particulier dans les collectivités éloignées. Le transport ferroviaire se limite actuellement aux lignes qui atteignent Hay River dans les Territoires du Nord-Ouest; à un certain nombre de lignes dans le Nord des provinces servant au transport des marchandises et à accéder aux projets d'exploitation des ressources naturelles, et à la ligne isolée entre Skagway, en Alaska et le Yukon. En ce qui a trait au transport routier, les routes toutes saisons sont essentielles pour assurer un accès à longueur d'année aux régions. Toutefois, seul le réseau du Yukon est bien établi à cet égard. Les collectivités des Territoires du Nord-Ouest ne sont qu'en parties desservies par des routes toutes saisons. Il n'y a aucune route toutes-saisons au Nunavut. Les collectivités de la partie Nord des Territoires du Nord-Ouest et de l'ensemble du Nunavut se fient principalement sur le transport maritime et le transport aéronautique. Le tableau suivant présente des données sur les mouvements totaux de fret entrants et sortants pour 2009.

Fret total transporté en 2009 (en tonnes)				
Système de transport	Ravitaillement des collectivités – fret général	Projets d'exploitation des ressources – fret général	Approvisionnement en carburant – vrac	Total entrant
Transport maritime (Est)	54 500	39 100	139 900	233 500
Transport maritime (Ouest)	3 750	3 850	58 900	66 500
Baie d'Hudson	4 300	27 300	38 500	70 100
Fleuve Mackenzie	8 900	3 900	26 000	39 000
Passage intérieur*	59 400	24 100	64 000	147 500
Chemin de fer Mackenzie*	8 500	1 700	201 300	211 500

**FIGURE 1 —  
FRET TRANSPORTÉ  
DANS LE NORD**

Routes des TNO	163 000	48 000	300 000	511 000
Routes du Yukon	371 000	143 900	121 900	636 800
<b>Total entrant *</b>	<b>605 350</b>	<b>266 050</b>	<b>685 400</b>	<b>1 556 900</b>
Fret aérien				20 000
Exportation de minéraux				54 000
<b>Nombre total de tonnes</b>				<b>1 630 000</b>

\* Données pour le chemin de fer Mackenzie et pour le passage intérieur intégrées aux données pour la route et le fleuve et exclues du nombre de tonnes<sup>3</sup>.

### Lacunes en matière d'infrastructures

Les besoins en matière d'infrastructure dans le Nord dont les transports ne représentent qu'une partie - sont très diversifiés. Le gouvernement du Yukon : « comprend la réalité économique à laquelle tous les gouvernements sont soumis et sait que le transport n'est qu'un des nombreux secteurs où des budgets restreints doivent être investis<sup>4</sup>. » Le nouveau plan Chantiers Canada, un programme d'investissement sur dix ans pour les infrastructures fédérales établi en 2013, prévoit un financement de 250 millions de dollars par année par administration, en plus d'un montant par habitant et la possibilité de soumettre des propositions pour des projets d'importance nationale. Dans le contexte des mécanismes de financement actuels, le gouvernement fédéral prendra en charge jusqu'à 75 pour cent des coûts; on s'attend à ce que les territoires assument les coûts restants (25 pour cent). Outre ces mécanismes de financement, certains projets pourraient être admissibles à d'autres contributions ciblées, comme les fonds engagés pour la construction de la route Inuvik-Tuktoyaktuk dans le Budget fédéral de 2011.

La planification et la construction d'infrastructures de transport dans le Nord viennent avec leur lot de défis. Premièrement, il s'agit de projet de longue haleine, en raison des conditions climatiques difficiles. Ces projets nécessitent des mécanismes de financement des infrastructures qui demeurent en place pendant une longue période. Aussi, les infrastructures doivent répondre à des besoins actuels et futurs (eaux, eaux usées, déchets solides et énergie) qui sont parfois associés à des priorités incompatibles<sup>5</sup>. Il se peut donc que les projets de transport à long terme aient plus de difficulté à obtenir du financement que les projets visant à répondre à des besoins immédiats relatifs à la santé, à la sûreté ou à l'éducation.

Les coûts sont un autre défi important. Les coûts d'exploitation et les coûts de construction des infrastructures dans le Nord et dans les régions éloignées sont plus élevés que partout ailleurs au pays. Deux secteurs de développement des ressources — l'extraction minière et l'extraction de pétrole et de gaz — représentent environ 40 pour cent du PIB de la région nordique<sup>6</sup>. Les représentants de l'industrie minière déploient depuis longtemps des efforts de promotion afin que l'on trouve des façons de réduire les coûts associés au fait de faire des affaires dans le Nord en particulier ceux associés aux infrastructures. L'Association minière du Canada indique qu'il y a « des coûts supplémentaires pour l'exploration et l'exploitation minières associés aux lacunes en matière de transport dans le Nord et dans les régions éloignées<sup>7</sup>. »

## Transport de nourriture

À l'heure actuelle, la quasi-totalité des biens de consommation et de la nourriture est transportée du Sud vers le Nord. Des prix élevés sont imposés pour les articles de tous les jours auxquels les Canadiens du Sud ont facilement accès, en particulier la nourriture. Les membres du comité de l'Examen de la LTC ont entendu les observations relatives au programme Nutrition Nord, qui offre des subventions partielles ou complètes aux résidents des collectivités éloignées pour leur permettre d'acheter des aliments nutritifs périssables et des aliments traditionnels. Le comité a également entendu les critiques des propriétaires de petites entreprises, qui sont frustrés par les iniquités dans les frais d'envoi : les grandes compagnies ayant un volume important d'envois jouissent d'un tarif préférentiel, alors que les petites entreprises doivent payer le prix complet du service.

L'infrastructure du Canada dans le Nord est beaucoup plus limitée que celle des autres pays nordiques. Par exemple, la Russie favorise le développement économique en subventionnant les projets de ressources et en investissant dans les infrastructures militaires et d'autres types d'infrastructure, comme des ports en eau profonde le long de la route maritime du Nord<sup>8</sup>. Veuillez consulter l'annexe D pour obtenir de plus amples renseignements sur les infrastructures nordiques dans d'autres pays de l'Arctique.

### Forces

Malgré les défis, nous pouvons tirer parti de réalisations significatives et de nos forces :

- Le réseau routier bien développé du Yukon, qui comporte 4 820 km de routes, des points d'accès à la Colombie-Britannique, des postes frontaliers internationaux avec l'Alaska et la seule route toutes-saisons à traverser le cercle arctique<sup>9</sup>.
- L'Initiative d'adaptation des transports dans le Nord de Transports Canada, programme de 11 millions de dollars, dont l'objectif est d'aider à concevoir, à élaborer et à adopter des technologies novatrices, à mieux connaître et comprendre les impacts du changement climatique sur le système de transport dans le Nord et à rendre l'infrastructure et les activités de transport actuelles et futures plus résilientes et plus aptes à s'adapter au changement climatique<sup>10</sup>. Une évaluation récente de l'initiative a « permis de conclure que le soutien à l'adaptation des transports dans le Nord constitue toujours un besoin continu puisque tous les modes du réseau de transport du Nord nécessitent des mesures d'adaptation, et que la connaissance de pratiques d'adaptation efficaces demeure limitée<sup>11</sup>. » Le gouvernement du Yukon a demandé que le programme se poursuive après sa date de fin de mars 2016.
- Le tronçon Inuvik-Tuktoyaktuk des corridors de la vallée Mackenzie et Dempster; cette route, longue de 137 km, a été construite dans les conditions hivernales les plus difficiles et a été conçue en tenant compte des conditions de pergélisol. Il s'agira de la première route canadienne à se rendre à l'Océan Arctique. Celle-ci sera un puissant catalyseur pour les collectivités locales en ce qui a trait à l'emploi, à la formation et au développement des ressources<sup>12</sup>.

### **Partenariats avec les Autochtones**

Le respect des priorités, des traditions et des droits des Autochtones (droits constitutionnels et issus de traités) constitue un critère essentiel à tout projet de développement dans le Nord, y compris aux projets de développement des réseaux de transport. Les peuples et les collectivités autochtones se trouvent dans le Nord du Canada depuis des millénaires. Ils ont joué un rôle de premier plan dans le développement de la région. De plus en plus, ils sont les propriétaires, les exploitants et les décideurs pour les entreprises et les projets de transport maritime, aérien et de surface, bien que les limites de capacité sont encore une préoccupation. Il y a cependant toujours des limites en ce qui a trait à la capacité. Par exemple, un article publié récemment décrit comment une organisation qui appartient aux Inuits - la société Nunavut Resource Corporation - et qui travaille avec la société Transition Metals Corporation a réussi à trouver gisements d'or et de métaux communs dans le corridor d'Izok, qui se trouve entre le lac Izok et le golfe Coronation Gulf<sup>13</sup>.

### **Changements climatiques**

Les effets des changements climatiques sont plus visibles et importants dans le Nord que dans le reste du Canada. Le réchauffement planétaire et les fluctuations dans les conditions climatiques entraînent une détérioration prématurée des infrastructures de transport<sup>14</sup>. Par exemple, les cycles de gel et de dégel plus prononcés entraînent la formation de creux et de bosses dans les aires de trafic des aéroports. La dégradation du pergélisol associée au réchauffement occasionne des défis pour ce qui est de la construction et de l'entretien des routes, puisqu'il y est de plus en plus difficile d'assurer la stabilité de ces dernières. La fonte des glaces et les glaces mobiles qui en résultent ont des répercussions importantes sur le transport maritime et sur la planification des infrastructures. Le réchauffement des températures favorisent également une plus longue saison de navigation pour les navires commerciaux. L'Initiative d'adaptation des transports dans le Nord susmentionnée finance d'importants projets de recherche et de développement dans ce domaine.

### **Innovations technologiques**

La technologie des satellites joue un rôle important dans l'organisation du transport et des autres activités économiques dans le Nord. Elle permet également de maintenir la sécurité et la sûreté. La panne de service satellite du 6 octobre 2011 et l'interruption subséquente des communications et des déplacements aériens ont montré à quel point les habitants du Nord sont devenus dépendants de cette technologie. Le mémoire présenté par l'Agence spatiale canadienne dans le cadre de l'examen décrit comment la technologie des satellites appuie les transports dans le Nord (communications, observations météorologiques, navigation, surveillance, activités de recherche et sauvetage)<sup>15</sup>. L'importance des satellites pour le transport et l'économie dans le Nord est indéniable.

### **Transport maritime**

Récemment, on a constaté des changements en ce qui a trait aux activités de transport maritime dans le Nord. En effet, on a observé une augmentation du trafic, notamment du nombre de navires qui empruntent le passage du Nord-Ouest du Canada. Cette augmentation s'explique par une demande accrue pour des biens et des services ainsi qu'à une hausse du nombre de touristes et du nombre de petits navires. Pour répondre à ces changements, les intervenants demandent que des améliorations soient apportées aux infrastructures et aux politiques et aux règlements.

---

**« L'absence d'infrastructures maritime dans l'Arctique canadien est un défi social important, puisque bon nombre de petites collectivités dépendent en grande partie du transport maritime saisonnier. Les infrastructures déficientes limitent également beaucoup les activités économiques, comme le développement des projets d'extraction des ressources, la pêche et le tourisme, des activités qui pourraient contribuer à l'essor de l'Arctique canadien et du Canada dans son ensemble. L'absence de ports bien équipés, de lieux de refuge ou d'installations de ravitaillement, ainsi que l'absence de matériel de prévention et d'atténuation des déversements restreint de manière importante notre capacité de protéger le fragile écosystème arctique et de répondre de manière efficace et opportune aux incidents éventuels associés à l'extraction des ressources ou à la navigation. »**

— John Higginbotham

Canadian Arctic Marine Transportation: Long-Term Challenges and Opportunities, Unlocking Economic and Natural Resource Development

Le 31 mars 2015

---

L'exploitation portuaire dans l'Est de l'Arctique est caractérisée par des méthodes rudimentaires de déchargement des marchandises. Même Iqaluit, la plus grande collectivité desservie par des navires de transport, ne dispose pas des infrastructures de base pour permettre la réalisation efficace et sécuritaire des opérations de ravitaillement. Des améliorations aux infrastructures portuaires dans le nord amélioreraient la fluidité des activités de ravitaillement ainsi que la sécurité des opérations. Le gouvernement fédéral a déjà financé l'entretien et la réparation des ports et des quais dans le Nord; toutefois, au cours de dernières années, la participation du gouvernement fédéral a diminué. Le gouvernement du Nunavut a constaté, en mars 2013, que le ministère des Pêches et des Océans avait mis fin à son programme de soutien aux opérations de ravitaillement (qui couvrait des travaux comme l'enlèvement de rochers ou l'entretien des infrastructures côtières); ce programme fournissait auparavant quelque 500 000 \$ par année aux termes d'un protocole d'entente annuel<sup>16</sup>. De même, le gouvernement fédéral offrait auparavant des services de dragage, y compris des services de dragage dans certains secteurs dans le Nord, dont la rivière Hay, un point névralgique pour le transport des marchandises dans l'extrême Arctique. Plutôt que de naviguer avec un tirant d'eau de plusieurs mètres, les exploitants qui naviguent sur la rivière Hay doivent maintenant composer avec des tirants d'eau de quelques centimètres. Naturellement, cette réalité a des répercussions négatives sur la fluidité des mouvements de marchandises, rendant ces dernières plus difficiles à acheter et plus onéreuses. Tandis qu'ils se trouvaient à bord d'un petit navire, les représentants du comité de l'Examen de la LTC ont pu observer eux-mêmes les eaux très peu profondes de la rivière Hay. Il s'agit là d'un autre exemple du besoin de leadership fédéral pour améliorer la fluidité des réseaux de transport dans le Nord.

Les efforts de surveillance réglementaire et de collaboration du gouvernement dans le Nord ont une incidence significative sur la sécurité du transport maritime dans le Nord. La fonte des glaces a prolongé la saison de navigation dans l'Arctique; toutefois, cette situation présente une menace accrue pour les navires, leur équipage et le milieu marin en raison des glaces mobiles de plusieurs années (des glaces qui contiennent de cellules de saumure et qui sont plus dures et qui rendent les eaux plus difficiles à franchir).

La grande majorité des entreprises de transport maritime qui naviguent dans le Nord le font de manière sécuritaire et responsable. Toutefois, compte tenu du niveau d'activité accru et de l'augmentation du trafic, il se peut que des exploitants nouveaux et inexpérimentés posent des défis. Le nombre accru de petits navires qui naviguent dans les eaux nordiques est également

préoccupants, parce que les exploitants de ces derniers ne sont pas tenus de rendre des comptes à la Garde côtière canadienne aux termes du *Règlement sur la zone de services de trafic maritime du Nord du Canada* (le règlement sur la zone NORDREG s'applique aux bâtiments de 300 tonnes brutes de jauge ou plus ainsi qu'aux navires transportant un chargement de marchandises polluantes ou dangereuses)<sup>17</sup>. Les membres du comité de l'Examen de la LTC ont entendu dire que bon nombre des exploitants de ces petits navires étaient des aventuriers et des touristes qui n'étaient pas nécessairement préparés correctement aux risques de naviguer dans les eaux arctiques.

Il n'y a pas d'administration de pilotage dans l'Arctique, comme c'est le cas dans le Sud. Des intervenants se sont dits préoccupés par l'absence de pilotes maritimes ayant de l'expérience de la navigation dans les eaux arctiques canadiennes. Il s'agit d'un problème important de sécurité et d'efficacité. Certains experts du secteur privé sont d'avis que les normes canadiennes pour le pilotage en eaux arctiques sont inférieures à celles de la Russie. En Russie, les officiers de navigation doivent avoir au moins trois ans d'expérience de la navigation dans les eaux arctiques prises par les glaces. Au Canada, l'exigence est de 30 jours, comme indiqué dans le *Système des régimes de glaces pour la navigation dans l'Arctique*<sup>18</sup>.

À l'automne 2014, le Commissaire à l'environnement et au développement durable a constaté que les levés et les cartes de nombreux endroits de l'Arctique canadien qui présentent des risques élevés sont inadéquats et que la capacité d'effectuer ce travail est limitée. De plus, seulement 30 pour cent des corridors maritimes de l'Arctique qui sont utilisés pour le transport maritime de marchandises et où naviguent d'autres types de navires ont fait l'objet de levés hydrographiques. Le Commissaire a également constaté que les brise-glaces de la Garde côtière canadienne étaient de moins en moins présents dans les eaux nordiques, et ce, tandis que le trafic maritime dans ce secteur est à la hausse. La Garde côtière canadienne et le Service hydrographique du Canada travaillent actuellement à l'initiative des corridors du transport maritime du Nord, afin de renforcer la sécurité de la navigation maritime et d'orienter les investissements futurs dans l'Arctique. Dans le rapport du comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes pour la deuxième phase (rapport de 2014) dans l'Arctique, on recommande de placer le plus rapidement possible des hydrographes à bord des navires dans l'Arctique, afin d'accélérer la collecte de données. Le rapport faisait aussi état de l'absence de levées hydrographiques<sup>19</sup>.

---

**«À l'heure actuelle, le principal obstacle au transport aérien dans le Nord et dans les régions éloignées est celui des infrastructures inadéquates. La longueur des pistes et le revêtement de ces dernières posent problème. En effet, le choix d'aéronef que les exploitants peuvent utiliser est limité dans bon nombre de cas, parce que bon nombre des pistes sont trop courtes ou sont en graviers. L'absence de données météorologiques en tout temps à plusieurs endroits occasionne des retards et des annulations. Les contraintes demeurent élevées en raison des procédures d'approche associées aux instruments désuets et de l'absence de dispositifs lumineux d'approche. Cela occasionne des approches ratées et des annulations. L'approvisionnement en carburant limité à certains endroits limite la quantité de marchandises que peuvent être transportées et entraîne une hausse des coûts. La plupart des collectivités de petite taille n'ont pas les ressources financières nécessaires pour régler la plupart de ces problèmes. Il faut créer un programme qui favorisera l'amélioration de ces installations nordiques et éloignées, plutôt que le statu quo. »**

— *Mémoire présenté par la Northern Air Transport Association aux membres du comité de l'Examen de la LTC*  
Le 30 décembre 2014

---

## Transport aérien

La Northern Air Transport Association a indiqué aux membres du Comité de l'Examen de la LTC que les transporteurs aériens, les collectivités et les consommateurs du Nord devaient composer avec des problèmes importants liés aux infrastructures, et ce, tant au niveau physique qu'au niveau des services. Un élément particulièrement préoccupant est que le parc d'avions adaptés aux pistes courtes couvertes de gravier est vieillissant et coûte de plus en plus cher à exploiter. L'équipement requis pour utiliser les avions les plus courants sur piste non revêtue n'est plus fabriqué. On a indiqué aux membres du comité de l'Examen de la LTC que des pistes et des aires de trafic asphaltées seront nécessaires pour les nouveaux avions à réaction plus efficaces<sup>20</sup>. Les risques accrus associés à l'utilisation des pistes courtes couvertes de gravier dans les régions nordiques et éloignées pourraient entraîner la perte de services ou pourraient mener à un nombre accru d'accidents.

---

**« L'installation de systèmes GPS pourrait être utile à bon nombre des aéroports du Nunavut; ces systèmes permettraient de réduire le nombre d'annulations de vol ou d'approches ratées, lesquelles ont des répercussions financières importantes tant pour les passagers que pour les transporteurs aériens »**

— *Mémoire présenté par le Ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut aux membres du comité de l'Examen de la LTC*  
Le 23 juin 2015

---

**« Les dix dernières années de dérèglementation dans le Nord constituent le principal défi auquel sont confrontés les principaux transporteurs aériens du Nord du Canada. Les transporteurs aériens du Sud livrent une concurrence féroce pour les principales routes menant aux grands aéroports du sud, mais ne sont pas tenus d'offrir des services régionaux ou locaux. »**

— *RP Erickson & Associates*  
Comparison of Approaches for Supporting, Protecting & Encouraging Remote Air Services  
Juin 2015

---

En ne subventionnant pas ces services, le Canada a adopté une approche moins interventionniste à l'égard de l'aviation dans le Nord et dans les régions éloignées que d'autres pays, comme les États-Unis, les pays membres de l'Union européenne et l'Australie, où les collectivités nordiques et éloignées bénéficient de services aériens passagers fiables et robustes pendant toute l'année<sup>21</sup>. L'approche canadienne a connu un certain succès, notamment dans les plaques tournantes nordiques qui sont bien desservies par plusieurs transporteurs aériens. Par exemple, Yellowknife, une ville d'environ 21 000 habitants, est desservie par cinq transporteurs qui offrent des liaisons à trois villes du sud du pays<sup>22</sup>. Néanmoins, les transporteurs aériens du Nord doivent composer avec des conditions d'exploitation difficiles, le faible trafic et la concurrence des transporteurs du Sud du pays.

Le gouvernement fédéral est le principal utilisateur des services aériens vers les collectivités les plus éloignées. Toutefois, les fonctionnaires ont de la difficulté à trouver des billets pour voyager à bord d'avions de transporteurs du Nord. Le rapport de recherche sur l'aviation dans le Nord et les consultations menées dans le cadre de l'examen de la LTC ont permis de constater que bon nombre de transporteurs aériens du Nord n'apprécient pas le système de réservation de voyage du gouvernement fédéral, puisqu'il n'affiche pas correctement les prix et les inventaires<sup>23</sup>. Ces problèmes peuvent s'expliquer par les coûts élevés de participation et par des algorithmes d'affichage non favorables, lesquels sont établis par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

De manière générale, les règlements en matière d'aviation sont les mêmes partout au pays. En effet, peu importe leur taille, des petits aéroports éloignés, comme l'aéroport international Erik Nielsen de Whitehorse, doivent respecter les mêmes exigences que les aéroports de grande taille comme l'aéroport international Pearson de Toronto. Cette approche unique n'est peut-être pas appropriée ou réaliste pour les petits aéroports dans le Nord, parce que les risques que les règlements cherchent à atténuer sont différents dans le Nord, tout comme les réalités en matière d'exploitation<sup>24</sup>.

---

**« L'exploitation du plein potentiel du Nord ne se fera pas du jour au lendemain. Des décennies d'efforts concertés et de multiples modifications aux stratégies seront nécessaires. Des engagements et des partenariats à long terme seront requis pour en assurer le succès. »**

— *Mémoire présenté par le gouvernement du Yukon aux membres du comité de l'Examen de la LTC*  
Avril 2015

---

## **Le Nord du Canada au cours de 20 à 30 prochaines années**

L'approche actuelle à l'égard du financement des infrastructures fédérales et les politiques du gouvernement en matière de transport aérien et maritime dans le Nord n'ont pas une portée suffisante et ne progressent pas assez rapidement pour permettre au Canada de tirer parti de ce que le Nord a à offrir. Le temps est venu pour le Canada de permettre l'exploitation du vaste potentiel de l'économie du Nord. Un réseau de transport efficace est nécessaire pour assurer le transport des ressources minières extraites vers les marchés d'exportation. Les efforts actuels pour la mise en place des corridors, les mécanismes existants de financement des infrastructures et les réseaux actuels de transport dans le Nord sont de bons points de départ pour l'établissement de réseaux de transport plus robustes.

Pour surmonter les obstacles associés aux lacunes dans les réseaux pour assurer le transport des ressources vers les eaux de marée, afin d'être exportées, le Canada doit mettre en œuvre des projets à long terme (de 20 à 30 projets) pour renforcer les réseaux de transport dans le Nord. Les longs délais témoignent des coûts élevés associés à la planification et à la construction des nouveaux corridors et des infrastructures connexes, des défis liés à l'exécution des travaux dans un climat nordique et de la nécessité de consulter les peuples autochtones et les autres collectivités et de collaborer avec eux. Pour favoriser le développement économique, le gouvernement fédéral et ses partenaires doivent établir une vision à long terme en matière de planification et de construction des infrastructures de transport.

Le gouvernement fédéral et d'autres administrations déploient déjà des efforts pour assurer le développement des corridors de transport et des corridors multimodaux dans le Nord. L'Agence canadienne de développement économique du Nord établit un cadre conceptuel appelé « Système de corridor d'infrastructure » (SCI) comme fondement pour l'évaluation des éléments d'infrastructure qui appuient le développement économique dans le Nord. Certaines provinces ont établi des plans pour le développement de leurs régions nordiques et de leurs régions riches en ressources : citons à cet effet le *Plan Nord* du gouvernement du Québec et le *Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario* du gouvernement de l'Ontario. Les intervenants de la région économique du Nord-Ouest du Pacifique (administration des états, des provinces et des territoires, intervenants du secteur privé, etc.) ont entrepris des discussions pour favoriser le développement de corridors. La School of Public Policy de l'Université de Calgary et le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), basé à Montréal, ont entrepris un projet visant à déterminer la faisabilité d'établir un corridor de transport multimodal au Nord des principales routes actuelles<sup>25</sup>.

## Comment les transports peuvent contribuer à débloquer le plein potentiel du Nord du Canada

Les membres du comité de l'Examen de la LTC ont reçu plusieurs mémoires et ont rencontré un large éventail d'intervenants. Nos recommandations se fondent sur cette importante rétroaction, ainsi que sur des analyses et sur les conseils que nous avons reçus quant au financement et à la construction d'infrastructures et aux politiques et aux règlements. Nous sommes d'avis que ces éléments sont ceux pour lesquels le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de chef de file pour améliorer et renforcer le transport dans le Nord.

Des initiatives d'édification de la nation, tant immédiates qu'à long terme, doivent être mises en place pour attirer des investissements et favoriser le développement des ressources et pour renforcer la souveraineté du Canada dans l'Arctique. Grâce à la création d'emplois et à l'établissement de routes de transport plus fluides, ces initiatives aideront à améliorer la qualité de vie des habitants du Nord. Des infrastructures améliorées ainsi que des politiques et des cadres réglementaires améliorés aideront à renforcer l'économie du Nord, à assainir l'environnement et à rendre le Nord plus sécuritaire et prospère.

Les changements climatiques ont un effet accentué dans le Nord. Les écosystèmes sont très vulnérables, tout comme les collectivités et les peuples autochtones de la région. Les mesures de développement mises en œuvre devront tenir compte de ces conditions uniques.

Les études préparées pour les membres du comité de l'Examen de la LTC indiquent qu'il y a six principaux corridors nordiques prometteurs au point de vue des infrastructures et du développement :

- Cassiar-Campbell – Corridor qui relie les zones d'exploitation minière du Yukon au port de Stewart, en Colombie-Britannique.
- Klondike Dempster – Corridor qui traverse le centre du Yukon, entre le port de Skagway en Alaska et la ville de Tuktoyaktuk, aux TNO.
- Vallée Mackenzie – Corridor qui suit le fleuve Mackenzie de Tuktoyaktuk à la Hay River, en passant par Yellowknife.
- Coronation Yellowknife – Corridor qui relie Yellowknife à la baie Grays, au Nunavut, en passant par la province géologique Slave.
- Baie d'Hudson – Corridor qui relie la région de Kivalliq, au Nunavut, à Montréal par voie maritime et à Winnipeg au moyen de différents modes de transport.
- Transport maritime arctique, qui englobe les côtes du Nunavut, des TNO et du Yukon.

---

**« Le développement d'un corridor nordique doit aller plus loin que le simple financement d'un simple projet d'extraction des ressources. Dans le cadre des efforts de planification et de coordination multimodales au sein d'un corridor envisagé, toutes les infrastructures linéaires doivent être approuvées, afin de :**

- **Tirer parti de ce qui fonctionne déjà;**
- **Créer des synergies et éviter les chevauchements;**
- **Promouvoir le partage des risques, des fonds et des permis;**
- **Contrôler de manière continue les risques et les occasions changeants;**
- **Introduire des pratiques exemplaires en ce qui a trait aux infrastructures (p. ex. franchises, PPP). »**

— PROLOG Canada Inc.

A Preview of Northern Resource Corridor Development: Prospects for Arctic and Northern Surface and Marine Corridors  
Août 2015

---

De nouvelles approches distinctes pour le financement sont nécessaires pour appuyer le développement de l'infrastructure de transport dans les trois territoires nordiques. Pour régler les défis associés aux déplacements sur de longues distances et pour répondre aux nombreux besoins en matière de transport des territoires, un financement fédéral important devrait être engagé pour stimuler les activités économiques, ce qui permettrait d'attirer du financement du secteur privé pour les projets d'exploitation des ressources.

Les besoins en matière d'infrastructure dans le Nord sont si importants, que l'approche la plus pratique consisterait à se concentrer sur deux ou trois projets d'édification de nation, lesquels permettraient d'attirer d'autres investissements dans les projets d'exploitation des ressources situés à proximité des infrastructures. De plus, des projets devraient être entrepris immédiatement pour attirer d'autres fonds du secteur privé et pour répondre aux besoins immédiats. Les investissements du gouvernement en matière d'infrastructures de transport permettraient de produire des recettes importantes à long terme. Ces infrastructures offriraient des avantages économiques pour l'ensemble des Canadiens. Les investissements effectués pour le développement des corridors pourraient entraîner d'autres retombées à l'échelle locale, rendant les investissements maintes fois plus efficaces.

Dans le cadre de l'examen, on a évalué les six corridors afin de déterminer lesquels offriraient les meilleures retombées et on a conclu que trois des six corridors offrent le plus de possibilités (voir le tableau ci-après). Le corridor Cassier-Campbell est une route entièrement canadienne qui offre le plus de possibilités de produire des recettes qui dépassent 32 fois l'investissement effectué par le gouvernement fédéral. Des investissements supplémentaires devraient être consacrés aux infrastructures pour ce corridor, puisque des améliorations importantes sont nécessaires pour favoriser les activités de développement des ressources, notamment la reconstruction de la route Nahanni Range Road, laquelle pourrait, à long terme, améliorer les liens avec le transport ferroviaire. On préfère le corridor de la vallée Mackenzie, compte tenu des infrastructures existantes et du haut taux de rentabilité anticipé. Finalement, on recommande de développer le corridor Coronation Yellowknife, puisqu'il permet de relier ensemble un certain nombre de projets d'exploitation minière et qu'il comprend un port en eau profonde dans le centre de l'Arctique. Le corridor de ravitaillement par mer de l'Arctique et les considérations connexes liées aux infrastructures sont abordés dans l'analyse relative aux infrastructures de transport maritime dans l'Arctique. Les coûts pour la planification et la construction d'infrastructure de cette taille sont certes importants; toutefois les faibles taux d'intérêt et d'emprunt actuels sont des facteurs incitatifs pour entreprendre ces travaux le plus rapidement possible.

L'examen visait à déterminer si le gouvernement fédéral pourrait aider à faire avancer des projets d'infrastructure en établissant des mécanismes de financement (p. ex. redevances, instauration de droits de péage), lesquels permettraient un recouvrement des coûts à long terme. Ces projets pourraient comprendre des partenariats publics-privés dans le cadre desquels le secteur privé et d'autres intervenants, comme les collectivités autochtones, fourniraient une grande partie des investissements initiaux; en retour, le gouvernement fédéral garantira un taux de rendement pour les investisseurs. Toutefois, il serait difficile d'attirer des investisseurs du secteur privé et de mettre en œuvre des mécanismes de collecte de fonds, comme les postes de péage.

<b>Dépenses pour l'exploitation des ressources - Investissements dans les infrastructures associés à divers corridors</b>			
	Corridor proposé Investissements en matière d'infrastructures	Ressources disponibles Dépenses d'exploitation	Facteur d'amplification (Dépenses potentielles / Investissements possible)
<b>Campbell Cassiar</b>	463 500 000 \$	14 878 000 000 \$	32
<b>Klondike Dempster</b>	438 000 000 \$	19 880 550 000 \$	45
<b>Mackenzie Valley</b>	2 270 490 000 \$	182 350 000 000 \$	80
<b>Coronation Yellowknife</b>	1 890 000 000 \$	39 496 672 000 \$	21
<b>Hudson Bay</b>	3 503 000 000 \$	8 556 981 000 \$	2,4
<b>Arctic Sealift</b>	558 000 000 \$	11 600 661 000 \$	21
<b>Total</b>	<b>9 122 990 000 \$</b>	<b>276 762 864 000 \$</b>	<b>30</b>

**FIGURE 2 —  
COÛTS-AVANTAGES  
ESTIMÉS POUR DES  
INVESTISSEMENTS  
DANS LE NORD<sup>26</sup>**

Les améliorations aux infrastructures passent aussi par les améliorations technologiques, comme la technologie des satellites, pour mieux exploiter le potentiel du Nord canadien. On prévoit que ces technologies, et peut être également des dirigeables, continueront à jouer un rôle clé dans le renforcement de l'économie du Nord, en rendant les réseaux de transport plus fluides et sécuritaires.

Le gouvernement fédéral aurait avantage à renverser la diminution de financement pour les infrastructures marines dans le Nord. Des investissements accrus sont requis pour assurer la fluidité du transport des marchandises et la sécurité de ce mode de transport dans les eaux nordiques. En ce qui a trait aux activités sur l'eau, des investissements additionnels pour l'aide à la navigation sont nécessaires; ceux-ci devraient se concentrer sur les levées hydrographiques, les services de brise-glace et les autres moyens pour améliorer la navigation. Pour répondre aux besoins en matière de levées associés à la hausse du trafic dans l'Arctique, il faudrait également accroître la capacité du Service hydrographique du Canada (SHC).

Le principal obstacle au transport aérien dans le Nord et dans les régions éloignées est celui des infrastructures inadéquates. Les territoires et la plupart des collectivités de petite taille n'ont pas les ressources financières nécessaires pour régler la plupart de ces problèmes. C'est également le cas pour les programmes actuels de financement. Compte tenu des lacunes à tous les chapitres en ce qui a trait aux infrastructures dans le Nord, il ne serait pas du tout équitable de s'attendre à ce qu'un gouvernement territorial consacre la moitié ou plus de l'enveloppe qui lui est octroyée par le gouvernement fédéral pour les infrastructures sur une période de dix ans à des travaux d'amélioration des pistes pour donner accès à des services de jets modernes à seulement une ou deux collectivités. Nous nous attendons à ce que les relations de collaboration entre les provinces et le gouvernement fédéral tiendront compte des circonstances uniques des régions du Nord et éloignées.

L'absence de pistes pavées et la difficulté à obtenir les données météorologiques essentielles constituent des menaces importantes à la sécurité. Une approche entièrement nouvelle est requise pour assurer la sécurité et le développement de l'aviation dans le Nord et dans les régions éloignées.

**1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que des améliorations significatives soient apportées aux infrastructures par le gouvernement du Canada, et ce, pour tous les modes de transport dans le Nord :**

- a. Accroître le niveau de financement de base du fonds d'investissement dans les infrastructures du gouvernement fédéral pour les territoires et adapter les initiatives et les programmes de financement afin de tenir compte des réalités propres au Nord, comme les coûts plus élevés et les délais plus longs pour la planification et la construction des infrastructures.
- b. Axer les efforts de développement des corridors fédéraux sur les projets édificateurs de nation, en fonctions des recommandations territoriales et des recommandations de CanNor, notamment en offrant un soutien immédiat aux projets suivants :
  - i. Le corridor Cassiar-Campbell, l'accès aux eaux de marées à partir des zones d'exploitation des ressources au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, en accordant la préférence au port de Stewart, en Colombie-Britannique;
  - ii. Le corridor de la vallée Mackenzie, du Sud de la péninsule Tuktoyaktuk à Yellowknife, le long du fleuve Mackenzie, y compris un investissement immédiat en infrastructure pour l'établissement d'une route toutes-saisons entre Yellowknife et Whati;
  - iii. Le corridor Coronation Yellowknife, qui relie les sites d'exploitation des ressources dans la province géologique de Slave à la côte arctique au Nord et à Yellowknife au Sud; l'intention est de favoriser l'établissement d'un corridor de transport central dans l'Arctique à la fois pour Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest; on commencerait par financer le projet de la route et du port de la Baie Grays;
  - iv. Travaux immédiats de pavage et d'améliorations à certains aéroports clés qui permettraient d'établir les assises pour d'autres efforts de développement économique et d'exploitation des ressources.
- c. Renouvellement de la responsabilité et investissement accru pour l'aide à la navigation et le ravitaillement maritime, afin d'assurer la fluidité, la sécurité et la durabilité environnementale du transport maritime dans le Nord du Canada. Ce renouvellement de l'engagement s'exprimerait par l'octroi de fonds fédéraux pour les activités de dragage dans la rivière Hay et pour les infrastructures maritimes (ports et quais) le long du fleuve Mackenzie et des côtes arctiques des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut. De plus, des ressources additionnelles devraient être octroyées au SHC afin d'accroître les activités de levée, notamment en ayant recours aux bâtiments du secteur privé ou d'organisations partenaires. En ce qui a trait aux levées hydrographiques, l'installation de technologies intégrées au moment de la conception des navires devrait faire partie du processus d'achat et de construction des navires appartenant au gouvernement.
- d. Soutien financier ciblé pour le prolongement et l'asphaltage des pistes et pour l'achat de Systèmes d'information météorologique automatisés 24 heures sur 24 et de systèmes d'approche et d'atterrissage modernes dans les collectivités pertinentes dans les territoires. Pour faciliter la mise en œuvre de ces améliorations, nous proposons un investissement de 50 millions de dollars par année sur une période de dix ans pour régler les lacunes les plus importantes en matière d'infrastructure, soit en modifiant le Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires ou en créant un nouveau Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires dans le Nord.

### **Amélioration aux politiques maritimes et au cadre de réglementation**

L'augmentation du trafic maritime associé à la fonte des glaces dans l'Arctique requiert une nouvelle vision et un nouveau cadre de réglementation pour le transport maritime dans le Nord.

Comme l'a indiqué le comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes dans son rapport de 2014, des mesures renforcées sont nécessaires pour composer avec les risques environnementaux et les risques à la sécurité accrus associés aux connaissances insuffisantes de la situation maritime canadienne et aux lacunes en matière de gestion des eaux nordiques. Ces améliorations nous permettraient de tirer parti du potentiel économique de l'exploitation des ressources dans le Nord.

Compte tenu de l'augmentation du trafic et puisqu'encore plus de navires étrangers sillonnent les eaux arctiques, il pourrait être utile d'établir un dialogue avec les pilotes, les entreprises du secteur maritime et les ministères fédéraux, afin de déterminer si les officiers à bord des navires devraient être tenus de recourir aux services de pilotes maritimes dans certaines régions. Il sera difficile de recruter et de former suffisamment de pilotes des glaces. Des stratégies devront être établies pour surmonter ces défis.

L'établissement d'une administration portuaire pour l'Arctique permettrait aux ports de travailler conjointement et d'éviter les chevauchements dans la planification et dans la construction des installations.

L'établissement d'un programme permettant aux habitants du Nord d'effectuer des levées hydrographiques nous permettra d'améliorer les cartes marines et d'offrir des occasions d'emploi.

La mise en œuvre de ces mesures permettra aussi au Canada de conserver le plein contrôle et la souveraineté de ses eaux d'une manière qui est à la fois sécuritaire et qui répond aux défis en matière de sûreté dans l'Arctique.

### **2. À la suite de l'Examen, il est recommandé qu'une nouvelle vision stratégique fédérale et qu'un nouveau cadre réglementaire soient établi pour renforcer la sécurité et la fiabilité du transport maritime dans l'Arctique :**

- a. Normes plus strictes exigeant que les exploitants de navires aient plus d'expérience qu'à l'heure actuelle.
- b. Consultations afin de déterminer si des exigences pour les pilotes côtiers devraient être établies pour la navigation dans le Nord et de déterminer comment ces exigences pourraient être mises en œuvre.
- c. Reddition de compte obligatoire au NORDREG pour tous les navires, peu importe leur taille et l'objectif de leur voyage.
- d. Établissement d'un modèle de gouvernance pour le développement de ports dans l'ensemble de l'Arctique, y compris un calendrier approprié pour l'établissement d'une administration portuaire et l'évaluation de la recommandation relative à la gouvernance des ports (voir la recommandation 3 du chapitre 10).
- e. Appui au Service hydrographique du Canada, en consultation avec le gouvernement et les partenaires autochtones afin d'établir un programme pour mobiliser, éduquer et aider les habitants du Nord à effectuer des travaux de levée hydrographique dans les eaux nordiques.

### **Améliorations aux politiques aériennes et au cadre de réglementation pour le Nord**

Les modifications proposées aux politiques et aux règlements visant l'aviation dans le Nord ont pour objectif de maintenir et d'assurer la viabilité accrue des installations dans le Nord. En réussissant à encourager les ententes de collaborations entre les transporteurs aériens, on permettrait aux transporteurs dans le Nord d'avoir accès aux réseaux des transporteurs dans le Sud et d'offrir des prix et des niveaux de service concurrentiels. Une autre solution pourrait être de forcer la collaboration entre les transporteurs en ce qui a trait aux horaires, au traitement des bagages et à l'accès aux programmes de fidélisation.

En permettant aux transporteurs aériens d'offrir leurs services à prix concurrentiel aux fonctionnaires fédéraux, le gouvernement démontrerait l'importance du rôle que jouent ces transporteurs dans le développement économique du Nord.

Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral devrait s'assurer que la réglementation touchant l'aviation tienne compte des défis uniques associés à la prestation de services de transport aérien dans le nord, y compris des coûts élevés d'entretien et de modification des infrastructures, des coûts de la main-d'œuvre et des capacités de financement limitées des administrations territoriales (veuillez consulter la recommandation 11 du chapitre 9).

### **3. À la suite de l'Examen, il est recommandé que des changements soient apportés aux règlements et aux politiques afin d'accroître l'accès de la population au transport aérien et de favoriser le mieux-être économique du Nord :**

- a. Renforcement de la collaboration entre les transporteurs du Nord et ceux du Sud – Engagement des transporteurs du Sud; en l'absence de tels engagements, le gouvernement devrait envisager des outils de contrôle, de reddition de comptes et d'autres mécanismes pour assurer la collaboration. L'objectif d'un système plus collaboratif serait de faire en sorte que les clients aient accès aux réseaux globaux et paient un seul tarif/aient un seul itinéraire ou billet, du point de départ à la destination finale. Une autre solution pourrait être de forcer la collaboration entre les transporteurs en ce qui a trait aux horaires, au traitement des bagages et à l'accès aux programmes de fidélisation.
- b. Achat de billets par la fonction publique pour le transport nordique :
  - i. Au moment du renouvellement du contrat de service d'agence de voyages, ajouter une disposition pour que les vols proposés par les transporteurs nordiques soient affichés de manière équitable, en se rappelant que la décision finale pour l'achat des billets continuera de se fonder sur les prix.
  - ii. Utilisation du pouvoir d'achat du gouvernement fédéral pour permettre aux transporteurs du Nord d'avoir des chances égales d'obtenir des voyageurs du gouvernement.
- c. S'assurer que les changements réglementaires qui tiennent compte de manière adéquate et cohérente des besoins et des défis uniques des exploitants dans le Nord. Le gouvernement fédéral devrait s'assurer que la réglementation est raisonnable pour la situation dans le Nord et devrait offrir une compensation aux territoires pour les mesures de sécurité et de sûreté obligatoires.

## Notes

---

- <sup>1</sup> John Stackhouse, article intitulé « How Canada's North has become a test of nation-building for us all, » publié dans l'édition du 16 janvier 2014 du Globe and Mail). Lien vers l'article sur le Web : <http://www.theglobeandmail.com/news/national/the-north/letter-from-the-editor-how-canadas-north-has-become-a-test-of-nation-building-for-us-all/article16378312> [document en anglais seulement].
- <sup>2</sup> Robert Bothwell, « Transports dans le Nord », Historica Canada, affiché le 8 novembre 2015, <http://encyclopediecanadienne.ca/fr/article/transports-dans-le-nord/>.
- <sup>3</sup> PROLOG Canada Inc., EBA Engineering Consultants Ltd., Northern Transport Systems Association: Phase 1 Report, Northern Transportation Demand Assessment, (juin 2010), p. 7. [document en anglais seulement].
- <sup>4</sup> Mémoire présenté par le gouvernement du Yukon aux membres du Comité d'examen de la LTC, le 17 avril 2015, p. 33. [document en anglais seulement].
- <sup>5</sup> Mémoire présenté par le gouvernement du Yukon aux membres du Comité d'examen de la LTC, le 17 avril 2015, p. 13. [document en anglais seulement].
- <sup>6</sup> Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor), Indice de diversification de l'économie du Nord, affiché le 8 novembre 2015 : <http://www.cannor.gc.ca/fra/1388762115125/1388762170542>.
- <sup>7</sup> Association minière du Canada, *Levelling the Playing Field: Supporting Mineral Exploration and Mining in Remote and Northern Canada*, (avril 2015), affiché le 8 novembre 2015 : [http://mining.ca/sites/default/files/documents/Levelling\\_the\\_Playing\\_Field.pdf](http://mining.ca/sites/default/files/documents/Levelling_the_Playing_Field.pdf) [document en anglais seulement].
- <sup>8</sup> Higginbotham, pp. 7 et 15.
- <sup>9</sup> Mémoire présenté par le gouvernement du Yukon aux membres du Comité d'examen de la LTC, le 17 avril 2015, p. 6.
- <sup>10</sup> Exposé de Transports Canada intitulé « Initiative d'adaptation des transports dans le Nord de Transports Canada, affiché le 8 novembre 2015 : <http://www.vanhorne.info/files/vanhorne/transport-canada.pdf>.
- <sup>11</sup> Transports Canada, « Évaluation de l'Initiative d'adaptation des transports dans le Nord » (mars 2015), affiché le 8 novembre 2015 : [https://www.tc.gc.ca/media/documents/corporate-services/EVALUATION\\_NORTHERN\\_TRANSPORTATION.pdf](https://www.tc.gc.ca/media/documents/corporate-services/EVALUATION_NORTHERN_TRANSPORTATION.pdf).
- <sup>12</sup> Statistiques intéressantes [http://ith.dot.gov.nt.ca/sites/default/files/ith\\_by\\_the\\_numbers\\_15-02-12.pdf](http://ith.dot.gov.nt.ca/sites/default/files/ith_by_the_numbers_15-02-12.pdf).
- <sup>13</sup> *Nunatsiaq en ligne*, « Inuit-owned firm explores for minerals in western Nunavut », 15 octobre, [http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674inuit-owned\\_firm\\_explores\\_for\\_minerals\\_in\\_western\\_nunavut/](http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674inuit-owned_firm_explores_for_minerals_in_western_nunavut/) [document en anglais seulement].
- <sup>14</sup> Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, 2015, *Connecting Us: Northwest Territories Transportation Strategy 2015–2040*, affiché le 8 novembre 2015 : <http://www.assembly.gov.nt.ca/sites/default/files/td267-175.pdf>.

- <sup>15</sup> Consultez Tome 2, Annexe D pour voir un extrait du mémoire de l'Agence spatiale canadienne sur les satellites.
- <sup>16</sup> Mémoire du gouvernement du Nunavut aux membres du comité d'examen de la LTC, 23 juin 2015, diapositive 11.
- <sup>17</sup> Les données de NORDREG (exploitants ayant fait des déclarations volontaires) montrent une augmentation dans le nombre de rapports produits par des exploitants de petits navires : 11 en 2010, 20 en 2011 et 26 en 2012. Margaret Johnston et al. (Aug. 2013). *Strategies for Managing Arctic Pleasure Craft Tourism: A Scoping Study*. Rapport présenté à Transports Canada, p. 9. [http://www.espg.ca/wp-content/uploads/2013/04/8-C-TAC\\_Scoping-Study.pdf](http://www.espg.ca/wp-content/uploads/2013/04/8-C-TAC_Scoping-Study.pdf) [document en anglais seulement].
- <sup>18</sup> Pour en apprendre davantage sur le système des régimes de glaces pour la navigation dans l'Arctique <https://www.tc.gc.ca/fra/securitemaritime/desn-arctique-navigation-officiers-1708.htm>.
- <sup>19</sup> Transports Canada, 2014, « Un examen du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements par des navires – Mettre le cap sur l'avenir » : affiché le 8 novembre 2015 : <https://www.tc.gc.ca/media/documents/mosprr/TC-Tanker-F-P2.pdf>.
- <sup>20</sup> Mémoire du gouvernement du Nunavut aux membres du comité d'examen de la LTC, 23 juin 2015, diapositive 7. [document en anglais seulement].
- <sup>21</sup> Consultez Tome 2, Annexe D pour obtenir davantage de renseignements sur le soutien à l'aviation dans les régions éloignées offert par les autres administrations.
- <sup>22</sup> RP Erickson & Associates, *Comparison of Approaches for Supporting, Protecting & Encouraging Remote Air Services*, rapport préparé pour les membres du Comité d'examen de la LTC, juin 2015. [document en anglais seulement].
- <sup>23</sup> Rapport Erickson.
- <sup>24</sup> Voir le chapitre 9 pour la question de l'approche unique pour la réglementation fédérale sur l'aviation.
- <sup>25</sup> La motivation derrière le projet de recherche est que le réseau de transport du Sud du Canada est conçu pour les échanges commerciaux avec les États-Unis et qu'il faudra une nouvelle vision nationale pour exporter des marchandises dans les marchés en croissance que sont l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine.
- <sup>26</sup> PROLOG Canada Inc., *A Preview of Northern Resource Corridor Development: Prospects for Arctic and Northern Surface and Marine Corridors*, rapport préparé pour les membres du Comité d'examen de la LTC, août 2015, p. 56.

# Chapitre 5 : Innovation

---

Au fil des ans, la technologie et l'innovation ont joué un rôle important dans le mouvement des personnes et des marchandises d'un endroit à l'autre. Depuis l'invention de la roue en 3 500 avant Jésus Christ, l'homme a fait preuve d'une ingéniosité exceptionnelle pour déplacer de lourdes charges du point A au point B en moins d'efforts. À la fin du 18<sup>e</sup> siècle, nous avons fait des progrès considérables avec l'invention des véhicules routiers autopropulsés et des bateaux à vapeur; cela nous a conduits au 19<sup>e</sup> siècle, d'abord avec les locomotives à vapeur, ensuite avec les automobiles grâce à l'invention du moteur à combustion interne. À l'arrivée du 20<sup>e</sup> siècle, nous avons littéralement pris notre envol : les avions nous ont donné des ailes, les conteneurs de marchandises ont déplacé des montagnes, les trains à grande vitesse ont réduit considérablement le temps de déplacement, et les satellites ont ouvert la voie à la transmission de données complexes et au guidage de précision. Chaque nouvelle avancée nous a permis de surpasser les générations précédentes dans l'exploration de nouvelles frontières.

Aujourd'hui, comme c'est le cas pour tous les aspects de notre société, les modes de transport sont revus et révolutionnés par la venue des technologies numériques, des communications sans fil, des nanotechnologies, des sources d'énergie de remplacement, des technologies spatiales et des divers dispositifs de repérage et de surveillance. L'innovation refaçonne le secteur des transports à un rythme accéléré, et redéfinit la façon dont les marchandises sont expédiées, dont les personnes voyagent et dont les services sont offerts.

Dans le cadre de son mandat, l'Examen de la LTC doit tenir compte de « la façon dont les innovations technologiques peuvent contribuer à améliorer l'infrastructure et les services de transport ». Le présent chapitre porte sur certaines des inventions remarquables du passé qui ont transformé nos pratiques commerciales et nos déplacements. Il met l'accent sur l'importance du maintien d'un engagement ferme à l'égard des progrès technologiques pour la santé économique du Canada et, en reconnaissance de notre performance peu reluisante sur la scène internationale, il propose des solutions pour que le Canada puisse stimuler l'innovation en créant les conditions favorables.

La technologie peut stimuler l'innovation dans le secteur des transports de plusieurs façons, par exemple, en améliorant l'efficacité et la productivité, en renforçant la sécurité et la sûreté, et en protégeant davantage l'environnement. Certaines innovations technologiques sont bien connues et omniprésentes (il n'y a qu'à penser aux systèmes GPS), tandis que d'autres opèrent leur magie d'une façon moins bien connue de la plupart des gens à moins de faire partie du secteur concerné (les journaux de bord électroniques pour les camions, par exemple, et les véhicules autonomes desservant l'industrie minière).

Pour le Canada, l'innovation dans le secteur des transports sera essentielle afin qu'il demeure concurrentiel à l'échelle mondiale, qu'il augmente sa productivité et qu'il réduise les répercussions environnementales. Traditionnellement, les entreprises et les organismes de transport, publics ou privés, ont tendance à être dominés par une perspective opérationnelle, et l'industrie est rarement perçue comme un chef de file dans le domaine de la haute technologie. Toutefois, le rythme du changement dans le secteur des transports est tel aujourd'hui que nous ne pouvons nous assoir sur nos lauriers lorsqu'il est question de technologie; les intérêts économiques du pays dépendent trop de notre capacité à combler notre déficit en matière d'innovation. De plus, le public voyageur s'attend à recevoir des services meilleurs et plus modernes, ainsi que des services adaptés à une population vieillissante.

Dans ce contexte, les gouvernements doivent être prêts à créer avec nos partenaires commerciaux un milieu qui favorise l'innovation et l'intégration, en offrant des mesures incitatives et une orientation éclairée. Le système de transport doit, d'abord et avant tout, demeurer très réceptif et ouvert aux changements. Un récent commentaire formulé par Matt Ridley, journaliste et homme d'affaires anglais, saisit l'essence de ce concept :

Nous devrions faire de notre mieux pour encourager les gens à se rencontrer, à échanger des idées et à s'accorder la liberté d'explorer, ce qui donnerait lieu à de nouveaux produits, de nouvelles technologies, de nouvelles idées, plutôt que de laisser le gouvernement essayer de planifier les résultats. Nous avons énormément de mal à planifier les résultats. [...] Nous devons plutôt être prêts à faire d'heureuses découvertes. Nous devons être parés à l'imprévu. Et nous ne devons pas être trop normatifs.

## **Les 30 dernières années : plus gros ou plus rapide, mais pas toujours mieux**

Depuis l'Examen de la LTC en 2001, la technologie a continué de transformer la façon dont nous menons nos activités et nos vies personnelles ainsi que la façon dont nous nous situons par rapport au monde. Le monde lui-même semble de plus en plus petit, le marché international à portée de la main et la communication avec les personnes dans des endroits éloignés plus probable. Cette connectivité est largement attribuable aux progrès technologiques, notamment l'Internet accessible, les cellulaires à prix abordables, les appareils mobiles de pointe et les applications satellitaires élargies.

Dans le secteur des transports, même une innovation faisant appel à des technologies simples peut apporter des transformations. Un exemple classique est la conteneurisation; l'introduction de conteneurs d'expéditions a changé à jamais les chaînes d'approvisionnement mondiales et les flux d'échanges commerciaux aux quatre coins du monde. En avril 1966<sup>1</sup>, une décennie après l'invention de la conteneurisation, en réponse à la nouvelle demande créée par la mondialisation, le premier navire porte-conteneurs international transportant 236 conteneurs quittait les États-Unis à destination des Pays-Bas. En 1990, des centaines de millions de conteneurs circulaient dans le monde, transportant des marchandises des centres manufacturiers internationaux aux consommateurs aux quatre coins du monde.

La conteneurisation a permis de réduire de façon considérable les coûts de transaction et les temps d'arrêt aux ports, aux gares de triage et aux terminaux intermodaux; le contenant simple et normalisé a permis aux expéditeurs maritimes de réaliser des économies d'échelle en utilisant de grands navires pour transporter une diversité croissante de marchandises. Les plus grands navires porte-conteneurs actuellement exploités ont une capacité de transport de 19 200 équivalents vingt pieds (EVP) —environ 47 pour cent<sup>2</sup> de plus que le *New Panamax* qui détenait le précédent record du monde en 2009. Les répercussions de cette innovation sur le plan de l'expédition se font sentir partout : du développement industriel rapide des quatre dragons asiatiques (Singapour, Hong Kong, Corée du Sud et Taïwan) à l'émergence des pays BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) dans l'économie mondiale; des projets d'infrastructure de grande envergure qui ont élargi les canaux de Suez et de Panama à l'aménagement de terminaux à conteneurs entièrement automatisés qui peuvent en tout temps charger et décharger les navires dans les ports.

Tout comme le transport maritime, l'aviation commerciale a connu le phénomène « plus c'est gros, mieux c'est »; de plus grandes distances semblaient aller de pair avec de plus grandes capacités pour ce qui est des nouvelles générations d'aéronefs. Toutefois, au cours des dernières années, ce ne sont pas les grands porteurs qui ont envahi le marché canadien. Bien que ce qui est plus gros soit peut-être mieux ailleurs dans le monde, c'est l'innovation dans les petits aéronefs, comme le Boeing 787 et le Bombardier Q400, qui a permis aux compagnies aériennes d'offrir des services sur de nouvelles routes, et aux nouveaux concurrents d'entrer sur des marchés qui étaient auparavant considérés non viables<sup>3</sup>. Ce que les dernières conceptions aéronautiques ont en commun sont un moteur plus efficace et des conceptions de cellule

qui réduisent le coût d'exploitation par passager en minimisant la consommation de carburant et en maximisant les capacités de marchandises et de passagers. Les avantages de ces innovations contribuent non seulement à la santé du secteur aérien et à la connectivité et au choix de services offerts aux voyageurs et expéditeurs canadiens, mais aussi à un meilleur rendement environnemental.

L'innovation dans le secteur de l'aviation va au-delà de la conception des aéronefs. Le poste automatisé de douanes BORDERXPRESSTM, un exemple de projet élaboré au Canada, a été inventé par l'Administration de l'aéroport de Vancouver pour permettre aux agents des services frontaliers de traiter des volumes de voyageurs internationaux en constante augmentation sans qu'il soit nécessaire de procéder à des investissements importants pour ce qui est de l'embauche de nouveaux employés et de l'agrandissement des installations; cela a été rendu possible en automatisant la portion administrative de la déclaration douanière. La réussite de la technologie, en ce qui concerne les améliorations économiques du traitement à la frontière, a permis à l'Administration de l'aéroport de Vancouver de commercialiser les postes : 700 kiosques ont déjà été vendus à des fins d'utilisation dans 25 emplacements en Amérique du Nord et dans les Caraïbes, notamment à Toronto et à Montréal. En octobre 2015, le centre d'aviation CAPA a consacré cette invention brevetée grande gagnante du prix *Airport Innovation of the Year* lors de son sommet mondial de l'aviation (World Aviation Summit) à Helsinki, en Finlande<sup>4</sup>.

Pour ce qui est du transport ferroviaire, des trains de passagers à grande vitesse ont été conçus pour desservir les régions densément peuplées aux quatre coins du monde. La vitesse maximale de fonctionnement des trains à grande vitesse d'aujourd'hui est d'environ 320 km à l'heure. Le Shinkansen au Japon (aussi connu sous le nom de « Japanese Bullet Train »), le Harmony CRH 380A en Chine, l'AGV Italo en Italie, le Siemens Velaro E/AVS 103 en Allemagne, le Talgo 350 en Espagne, le train entièrement interopérable Euroduplex d'Alstom, et le TGV Duplex en France figurent parmi les trains à grande vitesse les plus rapides au monde<sup>5</sup>. Le plus rapide de tous est le train Maglev à Shanghai<sup>6</sup>, un projet de démonstration, qui est capable de franchir 30,5 kilomètres (de Shanghai à l'aéroport international de Pudong) en 8 minutes, à une vitesse maximale de 430 km à l'heure. En comparaison, et sans tenir compte de sa grande superficie, le Canada est le seul pays du G7 à ne pas exploiter de services ferroviaires voyageurs à grande vitesse pour ses villes les plus congestionnées.

Au milieu des années 1990, le secteur ferroviaire commercial au Canada a fait l'objet d'une transformation, au moyen de la privatisation et de la cession; depuis, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN), qui appartenait au gouvernement avant sa privatisation en 1995, le Chemin de fer Canadien Pacifique (CP) et d'autres compagnies canadiennes de chemin de fer mènent leurs activités en tant que compagnies privées et investissent en fonction de leurs priorités organisationnelles. Le CN et le CP ont investi dans des technologies visant à exploiter des convois plus longs avec des wagons plus légers, propulsés par des locomotives plus puissantes afin d'augmenter la rapidité des wagons et la vitesse des trains. Ces investissements ont donné lieu à des gains de productivité. Il y a également eu d'autres contributions à la sécurité ferroviaire, notamment les systèmes centralisés de commande des trains, les enregistreurs de conversations à bord des locomotives et les enregistrements vidéo, les freins à air et les barrières de sécurité aux passages à niveau.

L'industrie de l'automobile est dynamique et concurrentielle, et ne manque pas de mesures incitatives pour stimuler l'innovation. Au cours des dernières décennies, les innovations technologiques variaient des transmissions manuelles aux transmissions automatiques, d'une meilleure consommation de carburant à des carburants de remplacement, des voitures hybrides aux voitures électriques, ainsi que des caractéristiques de régulateur de vitesse aux véhicules autonomes. L'industrie de l'automobile est dictée par les forces du marché et, grâce à l'innovation, elle cherche à harmoniser les besoins des consommateurs avec leurs désirs.

De nombreuses technologies novatrices récentes, notamment les systèmes de transport intelligents et les véhicules sans conducteur, ont été rendues possibles grâce aux progrès réalisés dans le domaine des communications sans fil. Ces technologies continueront d'avoir des répercussions considérables sur l'industrie des transports dans les années à venir.

### **Technologie de rupture**

Une technologie de rupture est une innovation qui remplace une technologie existante et qui secoue l'industrie concernée; elle est souvent un produit novateur qui crée une industrie entièrement nouvelle. L'ordinateur personnel, par exemple, a remplacé la machine à écrire, et le courriel a en grande partie remplacé la rédaction de lettre. Pour ce qui est du secteur des transports, les technologies de rupture se présentent sous de nombreuses formes, notamment les véhicules aériens télépilotés (aussi appelés « drones »), les véhicules hybrides, et les véhicules automatisés. Dans un article paru en 2007, Thomas Frey<sup>7</sup> prédisait que les trois technologies de rupture les plus probables dans le secteur des transports étaient : le WiMax (réseaux de communication sans fil dynamiques à haute vitesse qui permettront aux véhicules en mouvement de se parler), les systèmes de navigation automatisée et les drones de livraison. Les prédictions de Frey se réalisent aujourd'hui.

En 2014, Thomas Frey a porté son regard au-delà de l'horizon dans un article<sup>8</sup> portant sur une vague de technologies de rupture découlant de l'« économie du partage ». Pour ce qui est du secteur des transports, il a fait référence aux services d'autopartage. Ils sont déjà populaires en Europe du Nord; ils changent la façon dont les gens voyagent et permettent de réduire la nécessité d'être propriétaire d'un véhicule. Les applications mobiles des services d'autopartage, notamment Uber, Lyft et Zipcar, ont commencé à remplacer les services de taxi au Canada et aux États Unis et pourraient aussi réduire la fréquence d'achat et de production de véhicules.

En fait, le FIT a récemment examiné les changements que pourrait entraîner l'adoption à grande échelle d'un parc de véhicules sans conducteur partagé<sup>9</sup>. Il a constaté que le déploiement de ce type de parc pourrait considérablement réduire le nombre de véhicules sur les routes, tout en répondant toujours à la demande accrue de déplacements qui devrait découler de la croissance prévue des populations urbaines (voir la figure 2 à l'annexe A). L'une des incidences possibles d'une telle combinaison d'automatisation avec ce que l'on appelle « l'économie du partage » serait de modifier le transport en commun, tel que nous le connaissons aujourd'hui. Pour ce qui est des villes de petite et moyenne tailles, un parc de véhicules sans conducteur partagé pourrait remplacer les services d'autobus locaux traditionnels par un service sur demande offrant une plus grande fréquence, des parcours plus rapides et des coûts d'exploitation moins élevés pour les utilisateurs et les autorités locales. Les véhicules sans conducteur ou autonomes peuvent être considérés comme une technologie de rupture étant donné qu'ils ont le potentiel de changer considérablement la façon dont nous prévoyons et planifions (entre autres) les grands projets d'infrastructure, les systèmes de péage, les revenus, etc<sup>10</sup>.

De plus, l'ONU estime que la plupart des nouveaux citadins du monde vivront dans des villes de moins de 500 000 habitants, dont bon nombre ne sont que des villages aujourd'hui<sup>11</sup>. En l'occurrence, un parc de véhicules automatisés détient un potentiel de transformation. Ainsi, les nouvelles villes pourraient renoncer entièrement à la construction de route traditionnelle et aux technologies de transport pour les déplacements locaux, et « sauter » à l'étape du système de véhicules partagés et entièrement automatisés. Une autre recherche montre que cette innovation pourrait offrir d'importants avantages liés à l'efficacité sur le plan des coûts et du temps de déplacement, tout en atténuant la congestion et les émissions dans les villes développées densément peuplées comme New York<sup>12</sup>.

Cela dit, dans une étude datée de 2015 commandée dans le cadre de l'Examen de la LTC<sup>13</sup>, Brendon Hemily a conclu que le Canada est actuellement mal placé pour un avenir caractérisé par des technologies de rupture, notamment les mégadonnées, l'Internet des objets, les applications mobiles de covoiturage, l'impression 3-D, et les véhicules branchés et autonomes. Bon nombre de pays jouissant d'une culture d'innovation bien établie ont déjà investi considérablement dans les technologies liées aux transports et sont beaucoup mieux placés pour soutenir la concurrence mondiale.

## Notre situation actuelle : retard en matière d'innovation

Dans le rapport *Global Competitiveness 2015-2016*<sup>14</sup>, le Canada se classe au 13<sup>e</sup> rang, ce qui le place au milieu des pays développés —devant la France, l'Australie et la Nouvelle Zélande, mais derrière de plus petites économies avancées, notamment la Suisse, la Suède, la Norvège et le Danemark (voir le Tome 2, figure 1 à l'annexe E). Ces quatre derniers pays, qui font face à des conditions hivernales extrêmes semblables à celles du Canada, ont réussi à atteindre un PIB moyen supérieur par habitant malgré leur population plus petite (voir le Tome 2, figure 13 à l'annexe A).

Comme il est également mentionné dans le rapport *Global Competitiveness 2015-2016*, le Canada se classe toujours à un rang bien inférieur à celui de ses partenaires mondiaux en ce qui concerne une variété de mesures liées à la technologie qui sont prises en considération lors du calcul du classement général de la concurrence mondiale :

	Classement de 2014
Disponibilité des plus récentes technologies	11
Capacité d'innovation	23
Qualité des établissements de recherche scientifique	18
Dépenses d'entreprise en R et D	26
Collaboration universités-industrie en R et D	19
Approvisionnement de produits technologiques de pointe par le gouvernement	55
Disponibilité des scientifiques et des ingénieurs	10

Les États-Unis et la Commission européenne ont consacré des ressources considérables à l'élaboration et à la mise en œuvre de travaux de recherche, de développement et de déploiement dans le secteur des transports. Les pays qui se classent en tête de la concurrence mondiale générale, notamment la Suisse, les États Unis, l'Allemagne, le Japon, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni, se classent également en tête pour ce qui est de différentes mesures liées à la technologie (voir le Tome 2, figure 1 à l'annexe E). L'Australie et Singapour ont investi beaucoup d'énergie à élaborer des cadres pour la R et D en technologie des transports ainsi que des normes d'interopérabilité qui orienteront le développement et l'adoption de technologie pour les années à venir. Le Canada doit faire de même.

Bien que les investissements dans la R et D soient largement financés par le secteur privé, les gouvernements jouent également un rôle afin de favoriser l'expansion de la R et D et l'adoption de nouvelles technologies. Par exemple, le gouvernement du Canada propose le Programme de la recherche scientifique et du développement expérimental, l'un des programmes bien établis d'encouragement fiscal les plus généreux au monde favorisant l'innovation. Créée par le gouvernement fédéral en 1997, la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) s'efforce de

renforcer la capacité du pays dans les domaines de la recherche et du développement de technologies. Les programmes de financement de la FCI sont offerts aux universités, aux collèges, aux hôpitaux d'enseignement et aux institutions de recherche sans but lucratif, mais pas au secteur privé, un des principaux groupes d'intervenants sur le plan de la R et D.

Dans le secteur de l'automobile, le gouvernement fédéral gère un éventail de programmes et d'initiatives d'incitatifs, notamment AUTO21 (une initiative de recherche nationale appuyée par l'entremise du secrétariat des Réseaux de centres d'excellence), le Programme d'innovation pour les fournisseurs du secteur de l'automobile, le Fonds d'innovation pour le secteur de l'automobile et l'initiative Partenariat automobile du Canada<sup>15</sup>. Ces programmes visent tous à renforcer l'industrie canadienne de l'automobile en créant un milieu favorable à la R et D et en offrant de nouvelles occasions aux entreprises canadiennes. Le Canada a aussi bénéficié des travaux de recherche réalisés par ses établissements d'enseignement. Nous avons fait preuve d'un grand leadership dans le cadre des projets universitaires de R et D ACTIVE-AURORA (un projet mené par l'Université de l'Alberta et l'Université de la Colombie-Britannique pour faire progresser la technologie des véhicules connectés), et avec le Réseau DIVA (Developing Next-generation Intelligent Vehicular Networks and Applications – Mise au point des applications et réseaux intelligents de prochaine génération pour véhicules) du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG), visant la mise au point et l'intégration de systèmes de communication, de technologies pour véhicules et d'applications afin de permettre le déploiement national ponctuel pour véhicules et de systèmes de transport intelligents. Toutefois, il s'agit d'une exception, car peu de ce type de grands investissements ont été réalisés au cours des dernières années.

En somme, malgré les excellents programmes en place, le Canada doit améliorer sa stratégie en ce qui a trait au développement et à l'adoption de technologies novatrices pour demeurer concurrentiel. Les mémoires présentés dans le cadre de l'Examen de la LTC par les universités et les groupes de réflexion, comme STI Canada, mentionnent une série d'actions nécessaires pour accroître notre capacité. Parmi ces actions figurent la création de partenariats public-privé; l'élaboration d'une vision commune pour l'ensemble des intervenants; l'organisation des activités au moyen de plans stratégiques; l'élaboration de cadres uniformes et continus de R et D en technologie; la coordination du développement et de l'application des architectures et des normes; la surveillance des progrès; la réalisation de projets pilotes pour mettre à l'essai les technologies potentielles; et la promotion de l'adoption de la technologie au moyen de la diffusion des connaissances à grande échelle.

---

**« Dans le contexte canadien, peu de progrès ont été réalisés quant à une stratégie nationale d'innovation; la concurrence est inadéquate dans de nombreux secteurs; il n'existe pas d'orientation mondiale dans plusieurs secteurs particulièrement innovants; on accorde peu d'importance à l'entrepreneuriat dans nos établissements d'enseignement supérieur; et bien que nous donnions naissance à des innovateurs d'exception, dans la plupart des secteurs, une lacune en matière d'innovation entre les meilleures pratiques et les pratiques moyennes est grande et statique. »**

— *The Honourable Kevin Lynch, P.C., O.C*

*Averting the New Mediocrity: How to Boost Canada's Innovation Ranking. Policy Options Magazine Mai/juin 2015*

---

Le secteur privé sera toujours l'intervenant clé dans le développement de technologies, que ce soit par l'entremise de grandes multinationales ou de jeunes petites entreprises de haute technologie, mais il est largement admis que les gouvernements ont un rôle essentiel à jouer à cet égard.

## Objectifs au cours des 30 prochaines années : politiques habilitantes qui stimulent l'innovation

Hemily et certaines autres personnes qui ont présenté un mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC sont arrivés à des conclusions similaires au sujet des pratiques exemplaires à l'échelle mondiale :

- Les grands pays ont tous une initiative concrète ou un plan d'action pour établir les priorités en matière d'innovation dans le secteur des transports dans le but d'aider à coordonner le secteur privé et de lui fournir des directives.
- Les dépenses en R et D du secteur privé liées à l'innovation dans le secteur des transports sont fondamentales.
- Le gouvernement devrait offrir des mesures incitatives pour stimuler les investissements en R et D de la part du secteur privé.
- Le partenariat public-privé est une façon efficace d'aller de l'avant, mais les fonds de démarrage offerts par le gouvernement peuvent stimuler la formation de partenariats.

Le Canada a la possibilité d'investir dans la R et D et d'encourager l'accroissement des dépenses en R et D pour que nous soyons outillés et prêts à faire face au changement rapide qui suit habituellement la sortie d'une nouvelle technologie. Une telle approche peut aider le Canada à tirer profit des possibilités économiques qui ne manqueront pas de se présenter, et à veiller à renforcer sa position de leadership mondial en matière d'innovation.

---

**« La participation du secteur privé à un organisme national d'infrastructure permettrait de mettre davantage l'accent sur l'innovation. Cela s'appliquerait notamment aux critères de conception et de sélection des projets. Cette participation viendrait compléter les tentatives d'introduire plus d'innovation au moyen de programmes de partenariats public privé et d'autres initiatives du gouvernement. »**

— John Law et Carlo Dade

Building on Advantage: Improving Canada's Trade Infrastructure *Canada West Foundation*  
Novembre 2014

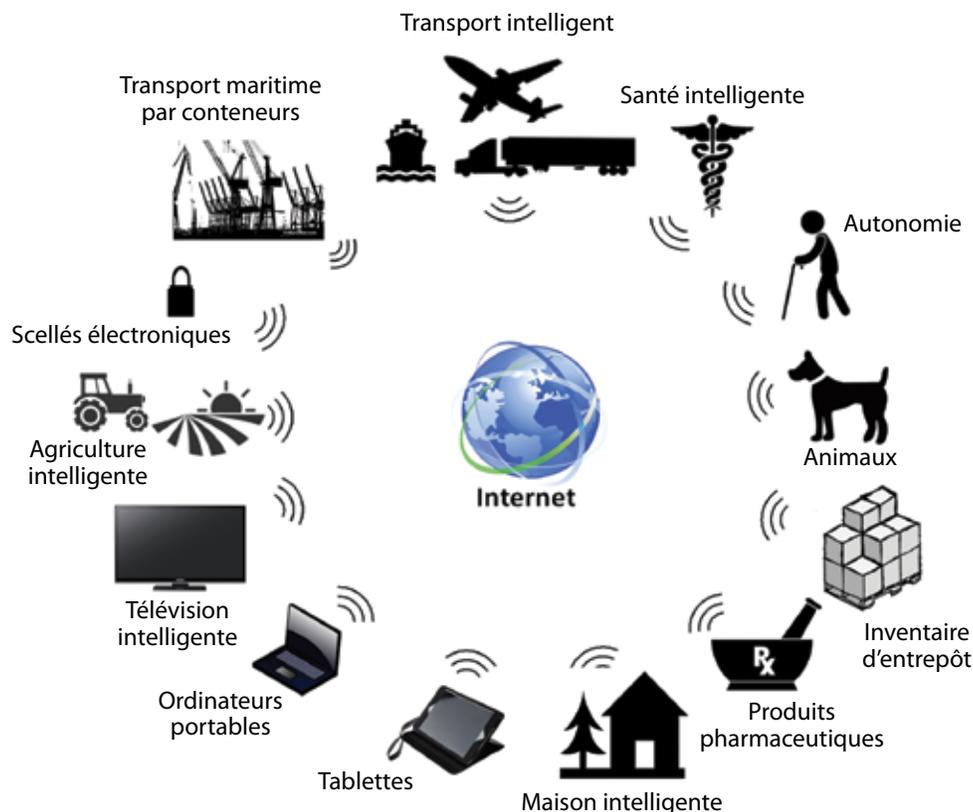
---

Étant donné que beaucoup de temps est nécessaire à la planification et à la construction d'une infrastructure de transport, et que la technologie progresse à un rythme accéléré, le gouvernement fédéral devrait tenir compte de l'incidence possible des nouvelles technologies émergentes dans sa planification à long terme. Par exemple, dans le cadre de la planification et de la conception d'une nouvelle infrastructure routière, on devrait prévoir l'arrivée éventuelle de véhicules autonomes avant l'approbation de projet.

L'Internet des objets (figure<sup>16</sup>) fait référence à la capacité future de surveiller et/ou de contrôler à distance, à l'aide d'un ordinateur, presque tout objet individuel ou processus mesurable; il s'agit de l'infrastructure principale nécessaire pour produire le volume et la rapidité de collecte des données requis pour l'analyse des mégadonnées. Brad Tipler, dans un rapport<sup>17</sup> commandé dans le cadre de l'Examen de la LTC, indique que « l'Internet des objets en est encore à la phase expérimentale. Les Canadiens pourraient élaborer les normes connexes et ainsi être à l'avant garde. »

# Illustration de l'Internet des Objets

FIGURE 1 —  
CONCEPT DE  
L'INTERNET DES  
OBJETS



L'impression 3-D, inventée en 1985 et aussi connue sous le nom de « fabrication additive », semble être une autre technologie de rupture dans l'industrie de la fabrication. Au départ, il s'agissait d'un processus dispendieux, avec des prototypes et des matériaux limités. Aujourd'hui, les imprimantes 3-D sont utilisées pour créer des produits allant des nouveaux jouets aux membres artificiels et aux pièces de motocyclette<sup>18</sup>. D'après la Senvol Database, la première base de données d'impression 3-D, cette industrie en pleine croissance possède plus de 1 000 machines et entrées de matériel<sup>19</sup>. Lorsque l'impression 3-D sera assez rentable et que les articles pourront être produits rapidement, cette technologie remplacera les usines de fabrication traditionnelles, et il ne sera plus question de savoir où les pièces sont fabriquées, mais plutôt où elles sont « imprimées », ce qui aura des répercussions majeures sur les chaînes d'approvisionnement à l'échelle mondiale.

Compte tenu du développement continu et rapide des communications sans fil et des technologies de l'information, et en raison d'autres changements radicaux qui ont ou qui risquent d'avoir une incidence sur le secteur des transports au cours des décennies à venir, le Canada doit être prêt à s'adapter et à faire partie d'une économie nord-américaine et mondiale interconnectée. L'identification rapide des répercussions possibles des technologies de rupture et d'autres innovations pouvant changer la donne, notamment les drones de livraison, l'impression 3-D, l'Internet des objets et les mégadonnées, sera essentielle si le Canada veut de façon proactive tirer profit des occasions qui s'offrent à lui et éviter les perturbations économiques. Il sera particulièrement important pour le gouvernement fédéral d'agir rapidement pour élaborer des démarches stratégiques et réglementaires qui complètent non seulement les orientations internationales, mais qui orientent l'élaboration de règlements à l'échelle provinciale et territoriale. Il est essentiel d'établir rapidement une réglementation efficace pour orienter la mise en œuvre de pratiques et de produits novateurs, à défaut de quoi nous accuserons un retard difficile à rattraper sans incident, comme nous en avons fait l'expérience avec les drones non réglementés.

Afin de placer le Canada dans une meilleure position pour livrer concurrence à d'autres pays en ce qui a trait à l'innovation technologique dans le secteur des transports, le gouvernement fédéral devra créer des politiques habilitantes et élaborer un programme d'innovation précis. Tel qu'il a été discuté au chapitre 2 portant sur la gouvernance du système de transport, il est recommandé de créer un centre d'excellence en matière de transport, de logistique et d'innovation comme mécanisme de financement et de surveillance pour favoriser l'innovation et libérer le potentiel du Canada en tant que concurrent mondial. Ce centre donnera non seulement l'impulsion nécessaire aux efforts déployés par les intervenants des secteurs privé et public, mais veillera également à ce que les investissements soient réalisés dans des secteurs prioritaires pour le Canada et qu'ils jettent les bases pour l'amélioration continue du système.

1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec d'autres pays par l'entremise d'organisations internationales, afin de s'assurer que le Canada joue un rôle important à l'échelle internationale dans le développement, l'adoption et la réglementation de nouvelles technologies et d'innovation qui amélioreront le rendement des systèmes de transport.

### Exploiter les applications satellites

Dans le domaine des transports, l'efficacité, la sécurité, la sûreté et l'innovation sont des concepts étroitement liés. Les nouvelles technologies apportent des innovations utiles, mais certaines formes d'innovation peuvent au contraire nuire à la société. Par exemple, à un moment où les constructeurs automobiles produisent des véhicules autonomes de plus en plus sophistiqués assortis de fonctions intégrées, les experts en sécurité mettent le public en garde contre une nouvelle forme de cybercrime : le piratage automobile, qui permet à des criminels de prendre les commandes de votre voiture, à distance ou directement, au moyen de leur ordinateur portable. Une innovation à ce point malveillante du cybercrime est devenue un réel problème pour les constructeurs automobiles et les organismes d'application de la loi à l'échelle mondiale. Le gouvernement du Canada a l'occasion de devenir un chef de file dans l'établissement de normes sur la scène internationale. Transports Canada et le Conseil canadien des normes participent activement aux travaux de l'Organisation internationale de normalisation. Transports Canada, dans le cadre des forums de travail internationaux auxquels il participe, tels que le Forum international des transports (FIT) et le groupe de coopération économique Asie Pacifique, peut faire montre de leadership sur les questions de sécurité et de sûreté liées aux technologies en veillant à ce que les menaces et les risques nouveaux et émergents soient assortis d'une approche coordonnée.

---

**« Les actifs spatiaux constituent une infrastructure stratégique essentielle au fonctionnement des économies et sociétés modernes. Ils sont à l'origine d'une révolution mondiale des communications, de nouveaux moyens de surveiller la surface et l'atmosphère terrestres, de la maîtrise et du contrôle des systèmes de transport et du matériel militaire, et d'une meilleure compréhension de notre place dans l'univers. »**

— Examen de l'aérospatiale, Vol. 2

Vers de nouveaux sommets : les intérêts et l'avenir du Canada dans l'espace

Novembre 2012

---

Le Canada est déjà un chef de file en matière de technologie spatiale. Au fil de son évolution, ce domaine continuera de révolutionner tous les modes de transport. Les systèmes de transports intelligents et autonomes de l'avenir seront fondés sur des communications par satellite bidirectionnelles, sur la télédétection, ainsi que sur des systèmes mondiaux de navigation par

satellite (GNSS) pour l'obtention de données précises de positionnement et de synchronisation<sup>20</sup>. Dans un proche avenir, les avions, les navires, les trains et les automobiles nécessiteront tous des ressources spatiales pour être fonctionnels en tout temps.

Les capacités de transmission par satellite amélioreront la qualité des services de transport partout au Canada, surtout dans le Nord. La surveillance de l'infrastructure, à savoir la détection des perturbations des terres et des déformations des ponts, des routes et de l'infrastructure ferroviaire, est essentielle au transport dans le Nord. Les satellites de télédétection RADARSAT ont la capacité de fournir des images haute résolution de la surface de la Terre, et ce, quelles que soient l'heure du jour ou de la nuit, la couverture nuageuse ou les conditions météorologiques. La Garde côtière canadienne utilise les données des satellites RADARSAT dans le cadre de ses activités de déglacage. De plus, grâce au suivi de la progression du pergélisol sur les routes du Nord, il sera possible de réagir en temps opportun. Dans les régions éloignées, la surveillance de l'environnement autour des pipelines, des routes et des frontières contribuera à améliorer la sécurité et la sûreté. Ces technologies, de même que les satellites de communication (p. ex. l'orbite terrestre géosynchrone) et les satellites météorologiques (p. ex. l'orbite basse terrestre), constituent un élément essentiel dans le Nord, comme l'a démontré l'incident survenu en octobre 2011, lorsque la défaillance du satellite Anik F2 a perturbé les appels interurbains, le service cellulaire, la transmission de données, les services Internet, les services de télévision et les guichets bancaires et a entraîné une panne totale de courant dans le Nord. Les applications satellitaires sont expliquées plus en détail dans le chapitre 4 : le Nord.

Les technologies spatiales peuvent également sauver des vies et réduire le temps de recherche et sauvetage à la suite d'un accident d'avion. Aireon ALERT (Aircraft Locating and Emergency Response Tracking), un service de repérage d'aéronefs et d'intervention d'urgence, fournira bientôt gratuitement à l'industrie aéronautique des services de surveillance et de suivi des vols à l'échelle planétaire. D'ici 2017, Aireon ALERT commencera à utiliser des satellites pour améliorer la sécurité de la navigation et de l'aviation à l'échelle mondiale. Dans le même ordre d'idées, l'Union internationale des télécommunications des Nations Unies a pris des mesures pour mettre de côté une plage de fréquences afin de permettre aux satellites de commencer à suivre tous les aéronefs du monde entier en temps réel<sup>21</sup>. Cela permettra d'éviter les situations où le manque d'information sur l'emplacement de l'aéronef nuit aux efforts des équipes de recherche et sauvetage lorsqu'un aéronef est porté disparu comme ce fut le cas pour le vol MH370 de Malaysian Airlines.

Le Canada peut poursuivre son travail fructueux dans l'industrie aéronautique de façon à innover par rapport aux autres modes de transport. Par exemple, le secteur maritime utilise largement les satellites pour la navigation et le suivi des bâtiments océaniques. Par ailleurs, le déploiement et l'intégration de la prochaine génération de technologies de communication sans fil au sein du mode de transport terrestre donneront lieu à un écosystème de véhicules branchés et à une infrastructure de transport dont les applications dépendront de plus en plus des technologies spatiales.

La navigation par satellite fait maintenant partie de notre vie quotidienne. Le public canadien dépend du fonctionnement continu des systèmes satellites, particulièrement le système GPS américain et divers types de satellites utilisés aux fins de surveillance, de communications et d'accès Internet. À la suite de préoccupations en matière de cybersécurité, le Conseil fédéral de coordination des systèmes mondiaux de navigation par satellite (CFCG) a été mis sur pied en septembre 2011 aux fins d'examen de l'avenir des satellites de navigation au Canada. Des représentants du CFCG devraient participer aux forums internationaux afin d'assurer que le Canada est en mesure de maintenir une position clé dans l'élaboration de politiques internationales.

---

**« Nous vivons dans un monde axé sur les technologies dont l'innovation continuera de s'accélérer et de prendre de l'importance dans nos vies et notre environnement. L'espace a eu une incidence formidable et profonde sur tous les modes de transport. Au fil de son évolution, la technologie spatiale continuera de révolutionner l'industrie des transports. »**

— Agence spatiale canadienne. *Mémoire présenté dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
juillet 2015

---

Compte tenu du développement continu de communications sans fil et de technologies spatiales, le Canada a l'occasion de s'établir à titre de chef de file en adoptant des innovations pour améliorer le rendement du réseau de transport du Canada et du monde

**2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que Transports Canada, dans le contexte des nouvelles dispositions de gouvernance proposées en ce qui concerne la participation du gouvernement fédéral au secteur des transports, veille à ce qu'un plan d'action soit élaboré et qu'il comprenne des objectifs précis, des plans de mise en œuvre et des résultats mesurables afin d'orienter les investissements à long terme du Canada dans les technologies et l'innovation du secteur des transports. Le plan pourrait se pencher sur les caractéristiques suivantes :**

- a) La promotion des programmes de mesures incitatives du gouvernement pour stimuler les dépenses en R et D de transport par le secteur privé;
- b) L'inclusion d'une optique d'innovation dans les décisions fédérales d'investissement dans les infrastructures et l'évaluation des avantages et des défis possibles découlant de l'innovation et des technologies de rupture dans tous les nouveaux projets;
- c) L'identification des priorités absolues du Canada en ce qui concerne la R et D et la mise en œuvre et l'intégration de l'innovation relativement à l'infrastructure et aux services de transport, et un engagement pour s'assurer que le soutien nécessaire est en place pour poursuivre ces initiatives. Voici quelques exemples d'éléments qui pourraient figurer sur la liste des priorités :
  - i. Applications satellitaires dans le Nord, dans les régions éloignées et le long des portes et corridors clés;
  - ii. Solutions techniques et technologiques écologiques aux défis que pose le développement du Nord;
  - iii. Scénarios de navigation en constante évolution, tout particulièrement le Nord et le réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent;
  - iv. Technologies visant l'atténuation du bruit et des répercussions visuelles et environnementales des corridors de transport de marchandises à fort volume, en particulier dans les zones urbaines;
  - v. Technologies et démarches novatrices pour le transport des marchandises dangereuses.

Afin de fournir plus de renseignements au sujet de l'innovation, dans le cadre de l'Examen, un secteur d'intérêt particulier, les véhicules autonomes, a été examiné et est exposé ci-dessous.

## Véhicules autonomes

Un véhicule autonome, aussi appelé « véhicule sans conducteur », peut assumer les principales capacités de transport d'un véhicule traditionnel avec peu ou pas d'intervention humaine. Les véhicules autonomes sont en mesure de détecter les alentours, de se déplacer sans conducteur et de communiquer automatiquement avec d'autres véhicules et les infrastructures au bord de la route. Plusieurs constructeurs automobiles ont indiqué qu'ils s'attendaient à offrir les véhicules autonomes d'ici 2020–2025<sup>22</sup>. À long terme, les camions et les autocars autonomes feront vraisemblablement leur apparition. En fait, le 5 mai 2015, le camion Freightliner Inspiration a été dévoilé au barrage Hoover en tant que premier camion commercial partiellement autonome autorisé à circuler sur la voie publique aux États Unis<sup>23</sup>.

---

### **Dans leur rapport daté de janvier 2015 pour le Conference Board du Canada, *Automated Vehicles: The Coming of the Next Disruptive Technology*, les auteurs, Vijay Gill, Brian Flemming, Paul Godsmark et Barrie Kirk prédisent les avantages suivants :**

- Les véhicules autonomes pourraient réduire le nombre actuel annuel d'accidents mortels sur les routes d'environ quatre vingts pour cent, de 2 000 à 400.
- Les véhicules autonomes pourraient générer un avantage économique total estimatif de plus de 65 milliards de dollars par année, y compris l'évitement des collisions, les économies de carburant et l'évitement de la congestion.
- Les véhicules autonomes pourraient engendrer des économies potentielles de près de 3 000 \$ par ménage, soit un peu plus de 5 % de la consommation totale du ménage.

---

Il est urgent pour le Canada de diriger l'harmonisation de la réglementation avec les États-Unis, tout particulièrement en vue de l'arrivée des véhicules autonomes. Certains États, notamment la Californie, Columbia, la Floride, le Michigan et le Nevada, ont déjà commencé à réglementer leur utilisation sur les routes publiques et ont adopté ou proposé des lois régissant les essais et l'exploitation des véhicules autonomes.

Le gouvernement des États Unis envisage de créer un cadre national à cet égard, et Transports Canada devrait saisir l'occasion pour élaborer un cadre de réglementation national qui s'harmonise à celui des États Unis. Bien que les lois des États concernant les véhicules autonomes varient, quatre principes directeurs communs doivent être pris en considération : i) la préparation des véhicules autonomes, ii) la fonction de commande manuelle, iii) les permis de conduire, et iv) les exigences en matière d'assurance. Ces principes directeurs pourraient jeter les bases de la discussion initiale sur l'élaboration de ce cadre.

Une fois qu'un cadre de réglementation harmonisé aura été établi, les provinces et les territoires pourront l'utiliser pour orienter la rédaction de nouvelles lois en vue de la mise à l'essai et de l'exploitation des véhicules autonomes dans leur administration respective. Ce cadre devrait assurer un contexte de réglementation uniforme d'un bout à l'autre du Canada. Pour l'avenir, le Canada devra examiner de plus près les répercussions et les possibilités découlant de cette nouvelle réalité afin de s'assurer d'offrir aux Canadiens les meilleurs avantages possible.

- 3. Avec l'avènement des véhicules automatisés, à la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada élabore un cadre national de réglementation visant à harmoniser l'approche du Canada avec les dispositions législatives des États Unis sur la mise à l'essai et l'exploitation de véhicules autonomes sur les voies publiques.**

## Notes

---

- <sup>1</sup> Container Home Plans, « A Complete History of The Shipping Container » (25 mars 2015) : <http://www.containerhomeplans.org/2015/03/a-complete-history-of-the-shipping-container/>.
- <sup>2</sup> Olaf Merk, Bénédicte Busquet et Raimonds Aronietis, Forum international des transports, *The Impact of Mega-Ships – Case-Specific Policy Analysis*, p. 18, tableau 1.2, consulté en ligne le 25 octobre 2015 : [http://internationaltransportforum.org/Pub/pdf/15CSPA\\_Mega-Ships.pdf](http://internationaltransportforum.org/Pub/pdf/15CSPA_Mega-Ships.pdf). Nota : Le New Panamax a une capacité de transport de 13 000 EVP et était le plus grand navire porte-conteneurs en 2009.
- <sup>3</sup> Le Bombardier Q400 a permis à WestJet *encore* d'offrir des services réguliers à de petits marchés régionaux, notamment Brandon, Manitoba, qui n'avait pas eu une telle connectivité depuis des années. De même, la portée et l'efficacité du Boeing 787 permettent des vols directs, sans escale, par Air Canada vers des destinations internationales comme Israël et l'Inde.
- <sup>4</sup> PAX magazine, *YVR awarded for BorderXpress kiosks*, consulté en ligne le 10 novembre 2015 : <http://www.paxnewswest.com/article/yvr-awarded-borderxpress-kiosks>.
- <sup>5</sup> Railway-technology.com, « Top ten fastest trains in the world », (août 2013) : <http://www.railway-technology.com/features/feature-top-ten-fastest-trains-in-the-world/>.
- <sup>6</sup> Le train Maglev utilise une technologie de lévitation magnétique pour se déplacer à grande vitesse sans toucher le sol.
- <sup>7</sup> The DaVinci Institute, « The Future of Automobile Transportation », par Thomas Frey, (décembre 2007) : <http://www.futuristspeaker.com/2007/12/the-future-of-automobile-transportation/>.
- <sup>8</sup> The DaVinci Institute, « The Disruptive Nature of the Sharing Economy: Finding the Next Great Opportunities », par Thomas Frey, (février 2014) : <http://www.futuristspeaker.com/2014/02/the-disruptive-nature-of-the-sharing-economy-finding-the-next-great-opportunities/>.
- <sup>9</sup> OCDE/FIT, *Urban Mobility System Upgrade: How shared self-driving cars could change city traffic*, (Paris : OECD Corporate Partnership Board Report, 2015), consulté en ligne le 15 juillet 2015 : [http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/15CPB\\_Self-drivingcars.pdf](http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/15CPB_Self-drivingcars.pdf).
- <sup>10</sup> Pete McMartin, « Could driverless vehicles kill off transit buses? », Vancouver Sun, (28 novembre 2015), consulté en ligne le 30 novembre 2015 : <http://www.vancouversun.com/opinion/columnists/pete+mcmartin+could+driverless+vehicles+kill+transit/11550080/story.html>.
- <sup>11</sup> Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, 2014, *World Urbanization Prospects (2014 Revision)*, (New York: 2014), consulté en ligne le 27 octobre 2015 : <http://esa.un.org/unpd/wup/>.

- <sup>12</sup> Lawrence D. Burns, William C. Jordan, Bonnie A. Scarborough, *Transforming Personal Mobility*, (New York: The Earth Institute, Columbia University, January 27, 2013), consulté en ligne le 15 juillet 2015 : <http://sustainablemobility.ei.columbia.edu/files/2012/12/Transforming-Personal-Mobility-Jan-27-20132.pdf>.
- <sup>13</sup> STI Canada/B. Hemily, « Surface Transportation-Related Technological Innovation in Canada and Abroad », (2015).
- <sup>14</sup> Forum économique mondial, « Global Competitiveness Report 2015-16 » : <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>.
- <sup>15</sup> Communiqué du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, « Le gouvernement du Canada investit dans la R et D axée sur la prochaine génération d'automobiles : Les innovations dans le secteur de l'automobile favoriseront la croissance économique et la création d'emplois » (octobre 2013). Cette initiative a créé 10 partenariats université-industrie, d'une valeur de 52 millions de dollars. [http://www.nserc-crsng.gc.ca/Media-Media/NewsRelease-CommuniqueDePresse\\_fra.asp?ID=428](http://www.nserc-crsng.gc.ca/Media-Media/NewsRelease-CommuniqueDePresse_fra.asp?ID=428).
- <sup>16</sup> PBX Engineering Ltd., « Supply Chain Technological Innovation » p. 38, figure 8. (septembre 2015)
- <sup>17</sup> B. Tipler, « Utilizing Wireless Communication Applications to Improve Transportation Safety & Efficiency » (2015)
- <sup>18</sup> WhatIs.com, « 3-D Printing (additive manufacturing) » : <http://whatis.techtarget.com/definition/3-D-printing-rapid-prototyping-stereolithography-or-architectural-modeling>.
- <sup>19</sup> Canadian Shipper.com, « Senvol 3D printing Database adds over 100 new machines, materials » (2015). Senvol est la première base de données d'impression 3-D : <http://www.canadianshipper.com/transportation-and-logistics/senvol-3d-printing-database-adds-over-100-new-machines-materials/1003368028/>.
- <sup>20</sup> Un système mondial de navigation par satellite (GNSS) est un système satellite utilisé pour déterminer la position géographique du récepteur d'un utilisateur n'importe où dans le monde.
- <sup>21</sup> « UN conference reaches agreement on radio spectrum for global flight tracking ». Centre d'actualités de l'ONU, le 11 novembre 2015, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52524#.VkttnC55-88>.
- <sup>22</sup> Vijay Gill, Barrie Kirk, Paul Godsmark et Brian Flemming, *Automated Vehicles: The Coming of the Next Disruptive Technology* (Ottawa : le Conference Board du Canada, 2015) : [http://www.cavcoe.com/articles/AV\\_rpt\\_2015\\_01.pdf](http://www.cavcoe.com/articles/AV_rpt_2015_01.pdf).
- <sup>23</sup> Freightliner, « Introducing the Freightliner – Inspiration Truck » : <http://www.freightlinerinspiration.com/>.

# Chapitre 6 : Changements climatiques

---

L'histoire du Canada est étroitement liée à l'évolution du réseau de transport. Les différents modes de transport ont contribué à la croissance économique du Canada, et ils en ont fait un pays uni. Aussi essentiels soient-ils pour notre bien-être social et économique, ils ont des répercussions sur la santé publique et l'environnement. Les conséquences environnementales les plus importantes de notre réseau de transport en constante expansion sont les polluants atmosphériques et les émissions de gaz à effet de serre, qui contribuent à une mauvaise qualité de l'air et aux changements climatiques, respectivement.

Un thème récurrent dans le présent rapport est l'importance de reconnaître que les transports jouent un rôle essentiel au sein d'une économie saine. Les multiples modes de transport, et la façon dont ils interagissent pour appuyer le mouvement fluide, efficient et intégré des personnes et des marchandises, sont essentiels à la compétitivité de l'économie et à la vie quotidienne de chaque Canadien. Les mesures réglementaires, économiques ou autres qui touchent les transports et la logistique se répercutent sur les navetteurs, les voyageurs, les expéditeurs, les exportateurs, les importateurs et les consommateurs, et sont ressenties aux quatre coins du Canada. Il n'y a pas de domaine où l'atteinte d'un juste équilibre entre la croissance économique et la protection environnementale soit plus cruciale que dans les transports.

Il a été établi que l'Examen devait tenir compte de « la détermination, le cas échéant, des modifications aux régimes de protection de l'environnement nécessaires pour maintenir des normes élevées en matière de durabilité des transports compte tenu de l'augmentation des volumes et des demandes touchant le réseau ».

La nécessité grandissante de restreindre l'incidence environnementale de la croissance économique ne fait aucun doute. Comme c'est si souvent le cas, il n'existe pas de « solution miracle » : le système est complexe et les responsabilités sont réparties entre un vaste éventail d'entités. L'atteinte du juste équilibre se fera au moyen d'une analyse approfondie, d'une volonté politique et d'efforts concertés. Quoi qu'il en soit, les modifications à la gouvernance du réseau de transport et aux processus de prise de décisions connexes proposées dans le cadre de l'Examen visent à permettre d'adopter une approche globale qui favorise une collaboration et une coordination accrues sur le plan des efforts, une réflexion à long terme, une collecte de données plus exhaustive et l'établissement plus efficace des priorités. Dans ce contexte, il devrait être plus facile de tenir compte de l'aspect environnemental dans la prise de décisions liées aux transports.

Il ne faut jamais oublier que plus le réseau de transport est efficace, moins le compromis économique nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction des gaz à effet de serre sera important. Un réseau congestionné et fragmenté, caractérisé par des arrêts et des départs fréquents et par la marche au ralenti, constituera un échec économique et une catastrophe sur le plan des émissions.

## **Défis environnementaux du passé : les pluies acides**

Le Canada est conscient des problèmes de qualité de l'air depuis les années 1970. Au fil des décennies, le gouvernement fédéral a établi des niveaux de plus en plus rigoureux en matière de polluants atmosphériques à l'échelle nationale et de concert avec les États Unis. Les polluants atmosphériques, tels que les oxydes de soufre, sont générés par une combustion incomplète des particules de combustibles, laquelle entraîne des problèmes de qualité de l'air, comme le smog et les pluies acides, ainsi que des conséquences graves sur la santé humaine (voir l'annexe F pour de plus amples renseignements). Les négociations nationales qui ont commencé à la fin des années 1970 dans le but de réduire les émissions de soufre se sont conclues

en 1985 par une déclaration du gouvernement fédéral et des provinces de l'Est pour la mise en place du *Programme de lutte contre les pluies acides dans l'est du Canada*, dans le cadre duquel un plafond d'émissions de soufre a été établi. Il s'agissait du signal donné par le gouvernement à l'industrie quant à l'orientation future des émissions d'oxydes de soufre. L'industrie s'est mise de la partie : elle s'est efforcée de réduire ses émissions en investissant dans des technologies novatrices de réduction des émissions et en commercialisant le soufre, ce qui lui a permis d'accroître simultanément ses profits. L'étude de cas d'INCO (voir l'encadré ci-dessous) démontre comment le gouvernement et l'industrie ont collaboré, se sont ouverts au changement et en sont ressortis gagnants.

Parallèlement, le Canada a reconnu que toute solution devait inclure les États-Unis en raison de la nature transfrontalière des polluants atmosphériques. En 1991, l'Accord entre le Canada et les États Unis sur la qualité de l'air, aussi connu sous le nom d'Accord sur les pluies acides, a été signé par le président des États Unis et le premier ministre du Canada. Il visait à réduire de 50 % d'ici 1994 les émissions d'oxydes de soufre par rapport aux niveaux de 1980. Depuis sa signature, d'autres polluants atmosphériques transfrontaliers<sup>1</sup> et une description des activités conjointes de recherche scientifique et technique en cours entre les deux pays y ont été ajoutés. Depuis 1991, les deux pays ont réalisé des progrès importants en matière de réduction des émissions d'oxydes de soufre.

## Inco Ltd.

— Inco, qui était à une certaine époque l'un des producteurs de nickel le plus cher du monde, était jusqu'à récemment la principale source unique de pollution environnementale en Amérique du Nord. L'entreprise devait ce titre à son four à réverbère vieux et inefficace qui émettait des quantités excessives de SO<sub>2</sub>. Inco avait fait tout ce qu'elle avait pu pour améliorer l'efficacité de cette technologie désuète en apportant des modifications techniques progressives.

Les orientations et les indicateurs environnementaux du gouvernement provincial en matière de réduction des émissions de soufre ont incité Inco à investir plus de 3 milliards de dollars dans un imposant programme de recherche et développement et d'innovation technologique. Pour respecter les cibles fédérales relatives aux émissions de soufre, Inco devait réduire de 60 % ses émissions. Inco a remplacé ses fours par des fours de fusion novateurs et a construit une nouvelle usine de récupération de l'acide sulfurique de même qu'une usine d'oxygène additionnelle. L'entreprise a réduit ses émissions de plus de 100 000 tonnes en 1992, et en 1994, elle projetait d'atteindre les niveaux cibles fixés par le gouvernement. Inco est maintenant l'un des producteurs de nickel au coût le plus faible du monde. De plus, Inco aspire à récupérer les coûts de ses travaux de R-D en cédant massivement sa technologie par licence aux entreprises d'autres pays qui transforment le cuivre et le nickel.

— Alyson Warhurst

*"Mining and the Environment: Case Studies from the Americas"*

*Centre de recherches pour le développement international, 1999, p. 19*

Le Canada et les États Unis continuent de collaborer. En 2013, la zone de contrôles des émissions de l'Amérique du Nord a été créée autour des côtes nord-américaines pour réduire les émissions provenant des navires en imposant des limites rigoureuses en matière de polluants atmosphériques. Cette initiative devrait réduire de 96 % les polluants atmosphériques<sup>2</sup>, et son adoption a envoyé à l'industrie un message clair sur l'imminence d'une réglementation plus rigoureuse des émissions qui ne pourrait être respectée sans investir dans des mécanismes novateurs de réduction des émissions, tels que les carburants à faible ou à très faible teneur en soufre, et dans des technologies de bord propres au navire<sup>3</sup>. Au cours des 30 dernières années, le Canada a réduit

de façon constante les polluants atmosphériques, et il continue de fixer des normes de plus en plus rigoureuses en matière d'émissions, ce qui diminue progressivement les niveaux de smog et de pluies acides et contribue à améliorer globalement la qualité de l'air.

Les Nations Unies sont le forum mondial tout indiqué pour s'attaquer aux émissions de gaz à effet de serre. En tant que membre, le Canada a des obligations environnementales internationales. Initialement, le Canada appuyait le Protocole de Kyoto, un effort international visant à réduire de 6 % d'ici 2012 les émissions mondiales de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990. En 2011, après de nombreux débats concernant les risques économiques liés au respect des engagements qu'il avait pris dans le cadre du Protocole de Kyoto, le Canada a décidé de se retirer pour s'éviter des amendes internationales estimées à 14 milliards de dollar<sup>4</sup>. Une des principales leçons tirées de l'Accord de Kyoto était la nécessité d'élaborer des politiques robustes, fondées sur une analyse attentive et un plan rigoureux à long terme contenant des mesures axées sur les conditions du marché pour atteindre la réduction voulue en matière de combustion des combustibles fossiles<sup>5</sup>.

Le comité de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* de 2001 a recommandé que les objectifs environnementaux et de développement durable soient inclus dans la politique nationale des transports et, en 2007, la politique a été mise à jour pour tenir compte de l'importance d'atteindre des résultats environnementaux et sociaux. Le comité n'a pas fait de recommandation visant précisément les changements climatiques, mais a encouragé le concept de découplage<sup>6</sup> et l'application de mesures axées sur les conditions du marché dans le but d'appuyer une politique nationale des transports plus respectueuse de l'environnement.

## **Une tempête à l'horizon : la lutte contre les changements climatiques**

De nos jours, les problèmes omniprésents résident dans les émissions de gaz à effet de serre et les changements climatiques. Comme nous avons pu le constater dans le cas des pluies acides, les entreprises réagissent bien aux mesures incitatives. Sur le plan des pluies acides, on a utilisé la coopération et une économie de marché favorable au soufre en tant qu'incitatif pour réduire les émissions en intégrant les réductions au modèle d'affaires. Une approche similaire peut servir à atténuer les émissions de gaz à effet de serre et contribuer à l'effort mondial de lutte contre les changements climatiques.

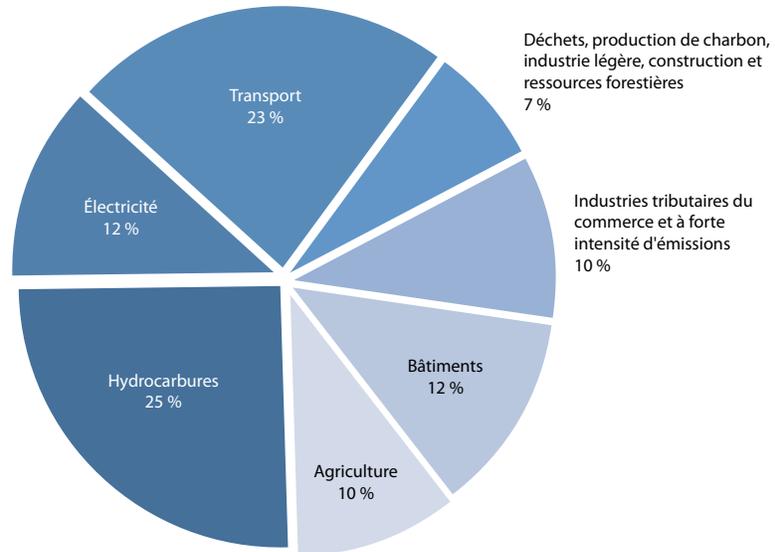
Les cours d'eau, les lacs et les océans se réchauffent, la pollution augmente et les risques pour divers écosystèmes et espèces ont atteint des niveaux de crise. Les changements climatiques ne sont plus hypothétiques et touchent pratiquement toutes les parties de la surface terrestre. La nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale et de réduire de façon générale l'empreinte environnementale de l'humanité est devenue une obligation internationale.

Après son retrait du Protocole de Kyoto, le Canada s'est engagé à réduire de 17 % d'ici 2020 ses émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 2005. En 2013, le secteur des transports comptait pour 23 % du total des émissions de gaz à effet de serre du Canada (voir la figure 1), ce qui représente une augmentation de 31 % des émissions dans ce secteur depuis 1990<sup>7</sup>. Le transport routier, notamment les voitures et les camions, représente la plus grande part des émissions liées aux transports. Pour atteindre ses objectifs sans nuire au mouvement des marchandises, le gouvernement du Canada a travaillé avec les différents ministères, ainsi qu'avec les États Unis, pour accroître l'efficacité énergétique des véhicules routiers.

**[Le Canada] prend les changements climatiques au sérieux... Pour ce faire, il faut prendre des décisions fondées sur des faits scientifiques et réduire les émissions de carbone, notamment en établissant le prix pour le carbone de façon à favoriser une économie résiliente au climat. Il faut également collaborer avec nos partenaires provinciaux et territoriaux, appuyer les efforts de lutte contre les changements climatiques dans les pays en développement et investir dans la prospérité économique durable.**

— Le très honorable Justin Trudeau, premier ministre du Canada, selon CBC News  
Le 23 novembre 2015

**FIGURE 1 —  
VENTILATION DES  
ÉMISSIONS DE GAZ À  
EFFET DE SERRE DU  
CANADA PAR SECTEUR  
ÉCONOMIQUE, 2013<sup>8</sup>**



La réglementation canadienne inclut le Règlement sur les carburants renouvelables, le *Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des automobiles à passagers et des camions légers* et le *Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs*. Les règlements des États Unis sont similaires. Au fil du temps, les règlements deviennent de plus en plus rigoureux, ce qui donne des résultats positifs. Selon l'Office national de l'énergie, « [e]ntre 1990 et 2006, l'efficacité énergétique moyenne des voitures vendues au Canada s'est améliorée de 8,5 % et celle des camions légers, de 6,1 %<sup>9</sup>. ». (L'annexe F du Tome 2 fournit de plus amples renseignements sur les programmes binationaux visant à prendre des mesures à l'égard des émissions de gaz à effet de serre.)

Des mesures sont également prises pour réduire les émissions dans d'autres modes. Les multiples protocoles d'entente conclus entre l'Association des chemins de fer du Canada, Environnement Canada et Transports Canada, qui visent à réduire les émissions des locomotives, portent notamment sur les polluants atmosphériques et, plus récemment, sur les gaz à effet de serre. Le *Plan d'action du Canada pour réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'aviation* fixe un objectif ambitieux d'amélioration moyenne du rendement du carburant d'au moins 2 % par an jusqu'en 2020, mesuré par rapport aux niveaux de 2005. Tous les modes de transport sont tenus d'innover afin de réduire leur consommation de carburant, non seulement en raison des pressions d'ordre réglementaire, mais également pour épargner sur les coûts croissants du

carburant.

En dépit de ces développements positifs, la collaboration, l'innovation et les mesures incitatives, qui constituent les clés du succès de l'*Accord entre le Canada et les États Unis sur la qualité de l'air*, ne sont pas suffisantes pour réduire davantage les émissions au moyen de stratégies opérationnelles ou d'investissements prudents à long terme. À l'automne 2014, la commissaire à l'environnement et au développement durable a déclaré que le Canada était susceptible de ne pas atteindre son objectif actuel de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Devant l'absence d'une consultation et d'une planification par le gouvernement fédéral avec les provinces et les territoires, les mesures n'offrent pas de point de repère pour la surveillance et l'évaluation des progrès, ce qui empêche les industries de planifier efficacement leurs investissements<sup>10</sup>.

De nos jours, il est souvent question d'un recours élargi aux mécanismes axés sur le marché pour favoriser la protection de l'environnement, notamment la tarification de la congestion, les routes à péage, la tarification du carbone et l'échange de droits d'émission. Ces mécanismes sont largement utilisés dans d'autres pays, notamment en Europe et aux États Unis. La création d'un plafond et d'un système commercial axés sur le marché a fonctionné par le passé, comme le démontre l'*Accord entre le Canada et les États Unis sur la qualité de l'air*; ces mesures ont fonctionné parce qu'un marché pour le soufre superflu a également été créé<sup>11</sup>.

La Conférence des Parties 21 (CdP-21)<sup>12</sup> des Nations Unies devrait orienter la communauté internationale vers un recours accru aux diverses mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En vue de la CdP-21, chaque pays a présenté un objectif et des mesures stratégiques potentielles. Le gouvernement du Canada a établi un objectif de réduction de 30 % d'ici 2030 des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 2005. Les Nations Unies pourraient ouvrir la voie en fournissant une boîte à outils de pratiques exemplaires et de mesures stratégiques pour aider les pays à maintenir la hausse de la température mondiale moyenne

---

**L'ACTU recommande « que le gouvernement du Canada appuie la commercialisation de nouvelles technologies et l'acquisition de produits novateurs et à haut rendement énergétique, notamment au moyen d'un fonds [...] ou de l'achat de véhicules de transport en commun à haut rendement énergétique. » [Traduction]**

— Association canadienne du transport urbain. *Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Décembre 2015

---

sous les 2 degrés Celsius. (L'annexe F fournit de plus amples renseignements sur les obligations internationales et les événements préalables à la CdP 21.)

Tout en reconnaissant que des mesures d'atténuation des changements climatiques sont requises, nous devons reconnaître que les changements climatiques évoluent rapidement et que nous devons nous adapter. L'adaptation vise à réduire les vulnérabilités et à accroître la résilience des systèmes aux effets climatiques. Dans le contexte des transports, la résilience se rapporte à la résistance et à la durabilité physique de l'infrastructure, lesquelles lui permettront de résister aux effets néfastes sans perdre sa fonction fondamentale, ainsi qu'à sa capacité de reprise rapide, et ce, à un coût minimal<sup>13</sup>. Si aucune mesure d'adaptation n'est prise, le coût pour le Canada pourrait atteindre 5 milliards de dollars par année d'ici 2020, et s'élever entre 21 et 43 milliards de dollars par année d'ici 2050<sup>14</sup>. Les changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci sont des enjeux bien réels, et les décisions que le gouvernement du Canada aura à prendre à l'avenir seront d'autant plus difficiles. Il n'existe pas de solution facile.

## Faire face à l'avenir : la réussite réside dans les gains progressifs

L'innovation et l'environnement évoluent en symbiose. D'une part, l'innovation a souvent été une cause de dégradation de l'environnement, mais d'autre part, elle représente également la solution. C'est elle qui a favorisé la création du moteur à combustion interne, et c'est elle qui aidera à en réduire les émissions. Les acteurs de notre secteur des transports ont pris volontairement des mesures au fil des ans pour réduire l'empreinte environnementale, ce qui est tout à leur honneur. Des investissements ont été réalisés dans des technologies abordables, notamment les groupes auxiliaires de bord pour éviter la marche au ralenti et réduire la consommation de carburant, et certains protocoles opérationnels ont été revus, notamment le recours à des trains longs pour accroître le nombre de tonnes kilomètres réalisées et ainsi améliorer l'efficacité.

Les fabricants utilisent des technologies de pointe dans les plans de conception de prochaine génération, comme le moteur de locomotive de niveau 4, les navires qui respectent les normes internationales en matière d'efficacité énergétique et les avions composés de matériaux légers de haute technologie. Chaque nouvelle technologie contribue à transformer le système de demain. Nous devons optimiser les gains progressifs afin de respecter nos engagements nationaux et internationaux, notamment en raison de l'absence (jusqu'à présent) de toute technologie transformatrice visant à contrôler les émissions dans le secteur des transports.

Les avantages environnementaux sont soulignés dans l'ensemble du présent rapport, qu'il s'agisse d'accroître l'efficacité des chaînes d'approvisionnement, de réduire la congestion urbaine au moyen du transport maritime à courte distance ou d'utiliser des mécanismes axés sur le marché pour appuyer le financement des infrastructures. Il faut commencer à inclure dans la planification des infrastructures de transport des pratiques de conception et de construction plus résilientes aux fins d'adaptation aux changements du pergélisol, à la fonte de la glace de mer et à la hausse du niveau de la mer. La recommandation formulée au chapitre 2 relativement à la création d'un comité consultatif sur les transports et la logistique fournirait au gouvernement et aux intervenants de l'industrie un forum pour élaborer des mesures qui respectent les obligations environnementales internationales et nationales. Le comité adopterait une approche de collaboration pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre propres au transport dans le respect des autres initiatives visant à améliorer le réseau de transport.

La prise de mesures à l'égard des changements climatiques et de leurs répercussions demeurera au centre des politiques gouvernementales. Les recommandations suivantes visent à assurer la collaboration entre le gouvernement et l'industrie au chapitre de l'élaboration d'approches, de paramètres et de mesures réglementaires potentielles qui réduiront les émissions de gaz à effet de serre à long terme. Le soutien de technologies novatrices qui accroissent l'efficacité et réduisent les émissions constitue une autre façon de favoriser la productivité et la compétitivité du Canada, ainsi que la mobilité de tous les Canadiens. La réglementation axée sur le rendement donne aux fabricants et aux exploitants la liberté de décider de quelle façon ils respecteront les normes, sans nuire au commerce. La réglementation peut être harmonisée avec celle des États Unis et d'autres partenaires commerciaux afin de veiller à ce que le mouvement des marchandises et des personnes au Canada demeure fluide dans l'ensemble du réseau de transport international. L'harmonisation, qu'elle soit d'ordre réglementaire ou volontaire, favoriserait un échange constructif d'idées et d'expertise en matière d'innovation dans le domaine des transports.

1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le comité consultatif proposé sur les transports et la logistique collabore avec Environnement et Changement climatique Canada afin de fixer des objectifs et de rendre compte des résultats ayant une incidence sur la gestion environnementale dans le secteur des transports.
2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada élabore des règlements sur les émissions axés sur le rendement pour tous les modes de transport, tout en fournissant un appui en matière d'innovation technologique. Sauf motifs démontrables et impérieux, l'harmonisation nord-américaine devrait être l'objectif visé.

---

**« Il est essentiel d'appliquer une approche fondée sur l'efficacité, de manière à ce que les coûts soient contrôlés et [à] rendre possible des gains de productivité. Une telle approche réduit notre empreinte d'énergie tout en protégeant notre patrimoine naturel. Elle est fondée sur un cadre commercial qui nous assure que les nouveaux investissements et la croissance suivront le rythme de l'économie. »**

— *Partenariat pour le commerce des ressources. Mémoire présenté dans le cadre de l'Examen de la LTC Mars 2015*

---

## Notes

---

- <sup>1</sup> Conformément au Rapport d'étape 2014 de l'Accord Canada États Unis sur la qualité de l'air, les autres polluants atmosphériques transfrontaliers comprennent : l'ozone, les oxydes d'azote, le monoxyde de carbone, les matières particulaires (MP<sub>10</sub> et MP<sub>2,5</sub>), les MP<sub>2,5</sub> en continu, les composés organiques volatils et les hydrocarbures aromatiques polycycliques. Commission mixte internationale, « Rapport d'étape 2014 de l'Accord Canada États Unis sur la qualité de l'air » (Canada, 2014), p. 1, <https://www.ec.gc.ca/Air/D560EA62-2A5F-4789-883E-9F4DA63C58CD/AQA%20Report%202014%20FRA.pdf>.
- <sup>2</sup> Site Web d'Environnement Canada, « Règlement sur le soufre dans le carburant diesel – Fiche de renseignements », <https://www.ec.gc.ca/energie-Energie/default.asp?lang=Fr&n=1764584F-1>.
- <sup>3</sup> L'épurateur d'échappement est un exemple de technologie de bord propre au navire. L'épurateur enlève l'excès de soufre issu de la combustion du carburant avant qu'il ne soit rejeté dans l'atmosphère, ce qui permet de réduire davantage les émissions de soufre.
- <sup>4</sup> Environnement Canada, Déclaration du ministre Kent, le 12 décembre 2011 – affiché le 4 novembre 2015, <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=FFE36B6D-1&news=6B04014B-54FC-4739-B22C-F9CD9A840800> (contenu archivé).
- <sup>5</sup> Steven Gelis, « Kyoto Protocol, 10 years later: Did deal to combat greenhouse emissions work and what of its future? », *National Post*, le 14 février 2015, <http://news.nationalpost.com/news/world/kyoto-protocol-10-years-later-was-the-deal-to-combat-greenhouse-emissions-successful-and-what-of-its-future>.

- <sup>6</sup> Un découplage a lieu lorsque la croissance des pressions environnementales néfastes est inférieure à la croissance économique au cours d'une période donnée. [Traduction] Source : « Indicators to Measure Decoupling on Environmental Pressure from Economic Growth », 2002. Secrétariat général, « Sustainable Development: Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth », OCDE, mai 2002, SG/SD(2002)1/FINAL, <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=sg/sd%282002%291/final>.
- <sup>7</sup> Gouvernement du Canada, « Rapport d'inventaire national 1990-2013, partie 1 », (Environnement Canada, Québec), pp. 18 et 25, [http://unfccc.int/national\\_reports/annex\\_i\\_ghg\\_inventories/national\\_inventories\\_submissions/items/8812.php](http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/8812.php). La ventilation des émissions dans le présent rapport est disponible en deux formats : i) par secteur du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) selon les lignes directrices de 2006 et ii) par secteurs économiques. Selon le premier format, les émissions de gaz à effet de serre du Canada liées au transport s'élèvent à 28 % alors que selon le deuxième, elles atteignent 23 %. La ventilation des émissions par secteur économique est l'approche adoptée par le gouvernement du Canada aux fins de déclaration, par rapport à l'objectif du Canada fixé à Copenhague, soit une baisse de 17 % par rapport aux émissions de 2005 d'ici 2020. Toutefois, selon la ventilation en fonction des secteurs du GEIC, le transport représente 28 % des émissions de gaz à effet de serre du Canada. [Traduction]
- <sup>8</sup> Rapport d'inventaire national, 2015.
- <sup>9</sup> Office national de l'énergie, « Note d'information sur l'énergie – Demande d'énergie au Canada : Transport des passagers », janvier 2009, p. 6, <https://www.nelone.gc.ca/nrg/ntgrtd/mrkt/archive/2009pssngrtrnsprttt/pssngrtrnsprttt-fra.pdf>.
- <sup>10</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, « Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable », automne 2014, p. 6, [http://www.oag.bvg.gc.ca/internet/docs/parl\\_cesd\\_201410\\_01\\_f.pdf](http://www.oag.bvg.gc.ca/internet/docs/parl_cesd_201410_01_f.pdf).
- <sup>11</sup> Environnement Canada, « Accord sur la qualité de l'air Canada-États Unis – Rapport d'étape 2012 » <http://www.ec.gc.ca/air/default.asp?lang=En&n=8ABC14B4-1&offset=2&toc=hide>.
- <sup>12</sup> Les objectifs nationaux du Canada reposent sur les engagements internationaux établis par les Nations Unies. Par le passé, il a été difficile pour tous les membres de s'entendre sur un objectif précis de réduction des émissions, car les pays en développement et les pays développés ont des besoins différents. Une nouvelle stratégie a été mise en place en vue de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, Conférence des Parties 21 (CdP-21), qui se tiendra en décembre 2015 à Paris. Cette stratégie consistait à ce que tous les membres présentent une proposition d'objectifs de réduction des émissions atteignables et un plan d'exécution (appelés les contributions prévues déterminées au niveau national) avant la CdP-21. Si la stratégie est adoptée en décembre, la CdP 21 établira un programme pour une action mondiale sur les changements climatiques, et les membres devront respecter leurs contributions prévues déterminées au niveau national.
- <sup>13</sup> Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, « Climate Change Impacts and Adaptation for International Transport Networks », 2013, affiché le 23 mai 2015, <http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/UNGEGN/default.html>.
- <sup>14</sup> Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2010. Série sur la prospérité climatique, « Le prix à payer : répercussions économiques du changement climatique pour le Canada », p. 16, [https://www.fcm.ca/Documents/reports/PCP/paying\\_the\\_price\\_FR.pdf](https://www.fcm.ca/Documents/reports/PCP/paying_the_price_FR.pdf).

# Chapitre 7 : Accès et accessibilité

---

Les personnes ayant une incapacité représentent un segment important et croissant de la population. En outre, que ce soit en milieu de travail ou au quotidien, elles ont besoin de mesures d'accessibilité et, dans certains cas, de mesures d'accommodement pour participer pleinement à la société. Un aspect des éléments prépondérants associés à cet enjeu consiste à faire en sorte que ces personnes puissent accéder au réseau de transport.

L'Examen avait pour objectif d'« évaluer la mesure dans laquelle le réseau national des transports possède la capacité et l'adaptabilité nécessaires pour que celui-ci, de même que ses usagers, s'adapte efficacement aux conditions et aux marchés nationaux et internationaux en constante évolution ». Cet objectif ne concerne pas explicitement la question de l'accessibilité, mais il revient néanmoins à l'équipe chargée de l'Examen de déterminer comment le réseau peut répondre de la meilleure façon possible aux besoins des Canadiens qui vivent avec une incapacité qui ne pourraient autrement pas avoir accès aux transports.

Les industries assurant le transport terrestre, aérien et maritime de personnes sont régies par la *Loi sur les transports au Canada*, laquelle prévoit l'accessibilité des transports pour les personnes ayant des déficiences et confère à l'Office des transports du Canada (l'Office) le pouvoir d'éliminer les obstacles abusifs auxquels sont confrontées les personnes ayant une déficience dans le réseau de transport fédéral. Nous reconnaissons également la pertinence des autres lois, notamment la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui pressent toutes les institutions fédérales à éliminer les politiques et les pratiques discriminatoires envers les personnes ayant une déficience. Finalement, il convient de signaler que le Canada est signataire de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, qui protège le principe d'accessibilité des personnes ayant une déficience et renvoie à des mesures précises touchant le transport.

Dans ce chapitre, nous abordons la question de l'accessibilité des personnes ayant une incapacité la nécessité de prendre d'autres mesures pour améliorer l'accessibilité et éliminer les obstacles que posent les changements démographiques découlant du vieillissement de la population. En outre, nous traitons des lacunes dans l'approche actuelle à l'égard de l'accessibilité et de la capacité limitée d'intervention de l'Office des transports du Canada. Ces lacunes sont en grande partie attribuables à l'inefficacité des dispositions législatives, au cadre réglementaire de nature principalement volontaire, au manque de clarté des normes de services, d'équipement et d'installations, et à la confusion quant aux champs de compétence.

## Les 30 dernières années

Après la confédération, la population du Canada n'a cessé de croître en doublant presque aux 40 ans. Au cours des trente dernières années, la croissance de la population a toutefois ralenti et représente en moyenne 1 pour cent par année. L'on prévoit que cette tendance à la baisse se maintiendra et que le taux de croissance de la population ralentira jusqu'à atteindre 0,5 pour cent au cours des 30 prochaines années (voir Tome 2, Annexe A, figure 5). Cette diminution entraînera une hausse de l'âge médian<sup>1</sup> et, par le fait même, de la proportion de Canadiens ayant une ou plusieurs incapacités, puisque la prévalence de ces dernières est fortement liée à l'âge. En 2001, 3,6 millions de Canadiens ou 12,4 pour cent de la population présentait une incapacité. En 2012, ces chiffres s'élevaient à 3,8 millions ou 13,7 pour cent.

Le Canada élabore des lois sur l'accessibilité des transports depuis relativement peu de temps. La Commission canadienne des transports, l'un des prédécesseurs de l'Office des transports du Canada, a étudié la question des obstacles au transport pour la première fois en 1979, dans le cadre de l'affaire opposant Clariss Kelly et VIA Rail. La décision prise dans cette affaire a permis de supprimer les obstacles auxquels se heurtent les personnes en fauteuil roulant. Avec l'adoption de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, l'organisme, qui a été rebaptisé

« Office national des transports », s'est vu confier le mandat particulier d'écartier les obstacles abusifs en ce qui concerne l'accès au réseau de transport fédéral. La *Loi de 1996 sur les transports au Canada* a entraîné un troisième changement de nom, cette fois-ci pour l'Office des transports du Canada, mais les dispositions relatives à l'accessibilité sont demeurées à peu près inchangées.

L'article 5 (Politique nationale des transports) et la partie V de la *Loi sur les transports au Canada* établissent le cadre législatif et stratégique qui façonne le mandat de l'Office en matière d'accessibilité. La Loi établit les paramètres suivants :

- 170** . (1) L'Office peut prendre des règlements afin d'éliminer tous obstacles abusifs, dans le réseau de transport assujéti à la compétence législative du Parlement, aux possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience et peut notamment, à cette occasion, régir :
- a) la conception et la construction des moyens de transport ainsi que des installations et locaux connexes — y compris les commodités et l'équipement qui s'y trouvent —, leur modification ou la signalisation dans ceux-ci ou leurs environs;
  - b) la formation du personnel des transporteurs ou de celui employé dans ces installations et locaux;
  - c) toute mesure concernant les tarifs, taux, prix, frais et autres conditions de transport applicables au transport et aux services connexes offerts aux personnes ayant une déficience;
  - d) la communication d'information à ces personnes.

L'Office national des transports a adopté deux règlements relatifs à l'accessibilité : l'un en 1994, portant sur le transport aérien et les modalités de transport des personnes ayant une déficience, et l'autre en 1995, intitulé *Règlement sur la formation du personnel en matière d'aide aux personnes ayant une déficience*. Le premier règlement vise à s'assurer que les transporteurs aériens offrent le même service à leurs passagers atteints d'une déficience qui voyagent au Canada à bord d'un aéronef pouvant transporter 30 personnes ou plus. Le second a pour objectif de veiller à ce que tout le personnel du réseau de transport fédéral possède les connaissances, les compétences et l'attitude requises pour aider les personnes ayant une déficience tout en étant sensible à leurs besoins.

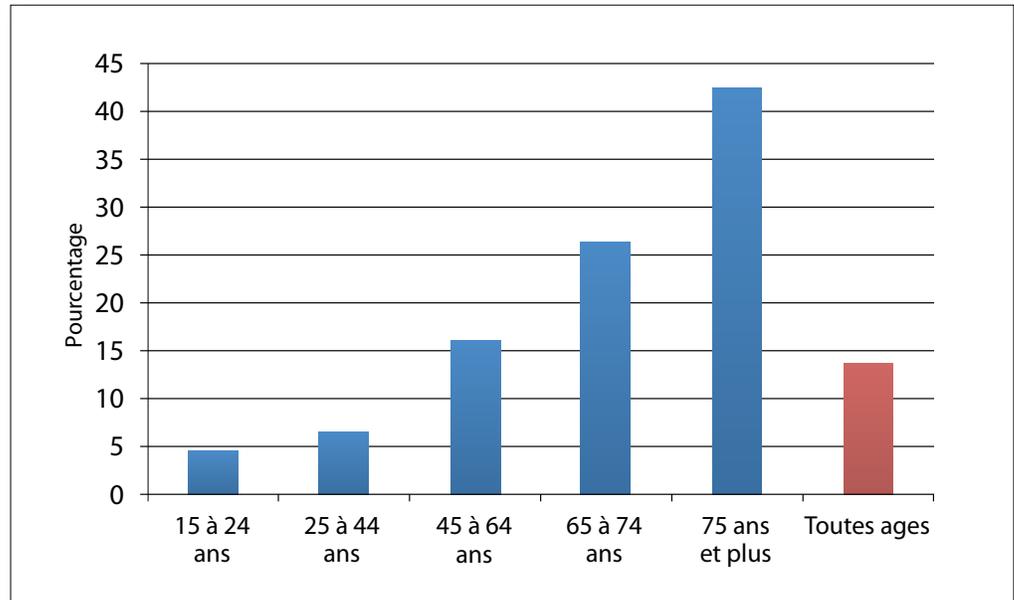
Depuis l'adoption de la *Loi sur les transports au Canada en 1996*, le cadre législatif sur l'accessibilité n'a pas changé. Conformément à la politique du gouvernement de l'époque qui consistait à apporter des changements par d'autres moyens que la réglementation<sup>2</sup>, l'Office a adopté son premier code volontaire de pratiques, à partir duquel il a élaboré six autres codes de pratiques relatifs aux traversiers, au transport ferroviaire, aux communications, à l'accessibilité des aéronefs, à l'accessibilité des gares de voyageurs et à l'accessibilité des aéroports qui ne font pas partie du Réseau national des aéroports. En outre, Transports Canada a établi le Code de pratique des autocaristes et en assure la surveillance.

## Situation actuelle

L'âge médian de la population canadienne est maintenant de 40,5 ans<sup>3</sup>, alors qu'il n'atteignait pas 30 ans il y a une trentaine d'années<sup>4</sup>. De plus, la croissance de la population d'âinés a commencé à s'accélérer lorsque les premiers enfants de la génération du baby-boom ont atteint l'âge de 65 ans, en 2011. Les âinés représentent maintenant près de 16 pour cent de la population et, dans moins de 50 ans, ils compteront pour un pourcentage se situant entre 24 pour cent et 28 pour cent<sup>5</sup>.

Il a été démontré que la prévalence de l'incapacité augmente avec l'âge. L'Enquête canadienne sur l'incapacité de 2012 indique par exemple que 4,4 % des personnes de 15 à 24 ans étaient atteintes d'une déficience, et ce taux s'élevait à 42,5 % pour les personnes âgées de 75 ans et plus. Parmi les personnes ayant déclaré avoir une déficience, 80 % ont indiqué utiliser une aide, comme une marchette, ou un appareil fonctionnel, comme un fauteuil roulant<sup>6</sup>.

**FIGURE 1 —  
PROPORTION DES  
CANADIENS AYANT  
UNE DÉFICIENCE  
SELON L'ÂGE, 2012<sup>7</sup>**



La prévalence de l'incapacité varie selon l'âge. Les personnes de 15 à 24 ans disaient souffrir principalement d'incapacité liée à la santé mentale ou psychologique, de troubles d'apprentissage ou d'incapacité liée à la douleur. Pour la plupart des personnes âgées de 45 à 64 ans, il s'agissait en grande partie d'incapacité liée à la douleur, à la flexibilité et à la mobilité.

**FIGURE 2 —  
PRÉVALENCE DE  
L'INCAPACITÉ, SELON  
LE TYPE, CANADIENS  
ÂGÉS DE 15 ANS ET  
PLUS, 2012<sup>8</sup>**

Incapacité	Population	Pourcentage
<b>Nombre total de Canadiens ayant déclaré avoir une déficience</b>	<b>3 775 900</b>	<b>13,7</b>
Douleur	2 664 200	9,7
Flexibilité	2 078 000	7,6
Mobilité	1 971 800	7,2
Mental/psychologique	1 059 600	3,9
Dextérité	953 100	3,5
Ouïe	874 600	3,2
Vision	756 300	2,7
Mémoire	628 200	2,3
Apprentissage	622 300	2,3
Développement	160 500	0,6
Inconnu	79 500	0,3

Voici comment l'Office des transports du Canada exécute son mandat en matière d'accessibilité : élaborer des règlements et des codes de pratiques, et surveiller leur application; régler les plaintes au cas par cas; assurer la résolution informelle des conflits; tenir des consultations (par l'intermédiaire du Comité consultatif sur l'accessibilité) et réaliser d'autres activités de liaison; et sensibiliser les personnes ayant une déficience et les fournisseurs de services au sujet de leurs droits et obligations. Le code de pratiques a donné certains résultats, mais le modèle n'est pas aussi rigoureux que celui en vigueur dans d'autres administrations. En effet, la plupart des pays occidentaux industrialisés ont réglé la question de l'accessibilité par voie législative et réglementaire.

L'Office a traité un vaste éventail de plaintes portant sur différents types de déficiences et d'obstacles à l'accès. Il a particulièrement été confronté à des plaintes fondées sur des déficiences qui ne sont généralement pas considérées comme telles — les déficiences appartenant soit disant à une zone grise, comme l'obésité ou les allergies aux animaux. Plutôt que d'adopter une approche étroite, l'Office se réfère à la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (plus communément appelée « CIF ») de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour déterminer si, par exemple, l'obésité peut être considérée comme une déficience qui requiert d'adapter le réseau de transport<sup>9</sup>.

## **Où nous devrions-nous nous situer dans 20 à 30 ans : accès amélioré et plus fiable**

Avec l'augmentation de l'espérance de vie, nous pouvons nous attendre à demeurer actifs plus longtemps que les générations précédentes. Toutefois, la déficience peut arriver à un jeune âge, tout comme elle peut découler du processus de vieillissement, auquel cas elle peut se manifester par des troubles de vision, des pertes auditives, des problèmes d'équilibre ou de préhension ou une perte d'endurance. Dans un cas comme dans l'autre, on ne peut présumer que ces personnes cesseront de voyager en vieillissant. Comme les autres, les personnes ayant une déficience ont besoin de se déplacer, que ce soit pour le travail ou par plaisir, et s'attendent à ce que le réseau de transport leur permette de le faire aisément. Il y a trente ans, la société était beaucoup moins consciente des obstacles auxquels ces personnes étaient tous les jours confrontées et des difficultés inouïes qu'elles devaient surmonter pour accéder au réseau de transport. Bien sûr, les temps et les mœurs ont changé. En effet, les personnes ayant une déficience ont remporté des victoires importantes, devant les tribunaux ou par la mise en œuvre d'actions politiques ou de changements législatifs.

Étant donné le vieillissement de la population du Canada et l'augmentation de la prévalence de l'incapacité, de plus en plus de pressions seront exercées pour l'égalité d'accès des personnes ayant une déficience. Le Canada devra également démontrer qu'il peut, à l'instar d'autres pays développés, accueillir des visiteurs étrangers ayant une déficience. Pour satisfaire adéquatement à ces impératifs, nous devons nous doter d'outils pour corriger les lacunes dans le réseau et élargir le champ d'action de l'Office des transports du Canada.

Aux États-Unis, au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et au Japon, les mesures de protection et les normes d'accessibilité sont inscrites dans la loi<sup>10</sup>, ce qui n'est pas le cas au Canada. Un manque d'uniformité, de prévisibilité et de fiabilité du réseau de transport pourrait miner la confiance des aînés et des personnes ayant une déficience à l'égard de ce dernier et les inciter à réduire leurs déplacements.

Dans le cadre de l'Examen de la LTC, nous recommandons l'adoption d'un train de réformes et d'un nouveau cadre législatif qui permettraient d'harmoniser l'approche du Canada en matière d'accessibilité avec celle des États-Unis, de l'Europe et, plus près de nous, de l'Ontario (pour

les raisons présentées ci-dessous). En outre, nous recommandons d'élargir la portée du mandat de l'Office des transports du Canada, de sorte que les questions liées à l'accessibilité du réseau de transport relèvent directement de sa compétence, que les chevauchements de compétence soient évités et que l'Office dispose des outils nécessaires pour régler les questions d'ordre systémique liées à l'accessibilité.

**FIGURE 3 — ÉTALONNAGE DU CADRE DE L'ACCESSIBILITÉ (TRANSPORTS)<sup>11</sup>**

Élément	Le Canada	Les États-Unis	L'Union européenne
<b>La Convention des Nations Unies</b> relative aux droits des personnes handicapées (UNCRPD)	Convention signée et ratifiée.	Convention signée, mais non pas ratifiée par le Sénat des É.-U. tel que l'exige la loi des É.-U.	Convention signée et ratifiée par l'Union européenne; signée par tous les États membres et ratifiée par la plupart des États membres.
<b>Lois</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La <i>Loi sur les transports au Canada</i></li> <li>• La <i>Loi canadienne sur les droits de la personne</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La <i>Americans with Disabilities Act</i></li> <li>• L'article 504 de la <i>Rehabilitation Act</i><sup>12</sup></li> <li>• La <i>Air Carrier Access Act</i><sup>13</sup></li> </ul>	<p>La Charte des <i>droits fondamentaux de l'Union européenne</i></p> <p>Le traité de Lisbonne (2007/C 306/01)</p>
<b>Règlements</b>	<p>Le <i>Règlement sur les transports aériens</i>, Partie VII.</p> <p>Le <i>Règlement sur la formation du personnel en matière d'aide aux personnes ayant une déficience</i></p>	<p>Les organismes des É.-U. rendent publics des règlements et des documents d'orientation détaillés portant sur tout mode de transport.</p> <p>Aux termes de la loi des É.-U., le U.S. Access Board est tenu de rendre publiques des lignes directrices sur la conception de l'accessibilité pour les installations et les véhicules. De plus, la loi stipule que les lignes directrices doivent être intégrées aux règlements du DOT.</p>	<p>Règlements sur les droits des passagers portant sur les normes de services, le droit de recours, les plaintes et la résolution de conflits : Transports aériens, ferroviaires, maritimes et routiers (autobus).</p> <p>Règlements techniques (construction) : Transports ferroviaires (STI PMR); par autobus (CEE-ONU règlement 107); la Directive établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers (2110/36).</p>
<b>Définition d'invalidité</b>	Aucune L'Office applique le modèle de la CIF de l'OMS aux fins de la Partie V de la Loi.	Définition d'une personne handicapée dans l'ADA (au sens large et non seulement pour les transports) et l'ACAA.	Définition – une personne à mobilité réduite.
<b>Codes de pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communications</li> <li>• Accessibilité des traversiers</li> <li>• Accessibilité et modalités du transport ferroviaire</li> <li>• Accès aux gares des passagers</li> <li>• Accès aux gares des réseaux d'aéroports non nationaux</li> <li>• Accessibilité des aéronefs (aéronefs comptant plus de 30 sièges)</li> <li>• Code des autobus interurbains</li> </ul>	<p>Aucun code de pratique</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documents d'orientation rendus publics par des organismes fédéraux individuels.</li> </ul> <p>[Remarque : Les lignes directrices du U.S. Access Board ne sont pas intégrées aux règlements du DOT et portent sensiblement sur les mêmes questions.]</p>	<p>Aucun code de pratique</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documents d'orientation à l'intention du personnel de la Commission européenne.</li> <li>• Documents d'orientation de la CEAC.</li> <li>• Documents d'orientation des États membres individuels</li> </ul>

<p><b>Application</b></p>	<p>L'Office des transports du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Application de la conformité aux règlements et aux décisions.</li> <li>• L'Office peut imposer des sanctions administratives et pécuniaires en cas de non-conformité aux règlements et aux décisions.</li> </ul>	<p>Selon la loi des É.-U., l'autorité fédérale est répartie entre organismes (le DOT et le Department of Justice ou DOJ pour les transports public et privé, respectivement).</p> <p>Un programme robuste d'application : les organismes sont autorisés à imposer des sanctions pécuniaires ou civiles ou à prendre des mesures injonctives.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les règlements techniques sont mis en application au point d'immatriculation ou au point d'entrée en service par un organisme national de normalisation technique.</li> <li>• Les règlements sur les droits des passagers sont surveillés et appliqués par les organismes nationaux d'application<sup>14</sup> de chacun des États membres<sup>15</sup> désignés en conformité au règlement.</li> </ul>
<p><b>Surveillance</b></p>	<p>L'Office des transports du Canada</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Surveillance ciblée (en fonction du risque).</li> <li>• Rapport public des résultats par l'Office.</li> <li>• Le personnel de l'Office travaille avec le fournisseur de services en vue de la conformité.</li> </ul>	<p>Le DOT et le DOJ peuvent réaliser des examens de la conformité et faire enquête sur les plaintes.</p> <p>Les transporteurs aériens doivent faire rapport annuellement au DOT sur les plaintes reçues relatives à l'invalidité.</p>	<p>Surveillance par les organismes nationaux d'application de chacun des États membres.</p>
<p><b>Résolution de conflits</b></p>	<p>L'Office se charge de la résolution des plaintes. Décision arbitrale, médiation ou facilitation. Au cas par cas.</p>	<p>Les transporteurs aériens et les exploitants de traversiers ont des mécanismes de résolution des plaintes en place.</p> <p>Les bénéficiaires de l'aide financière du gouvernement fédéral doivent établir des mécanismes de résolution des plaintes.</p> <p>Le DOT et le DOJ sont aussi autorisés à faire enquête sur des plaintes.</p>	<p>Les États membres (en ayant recours à la Commission européenne et à la Cour européenne de justice).</p> <p>Organismes nationaux d'application.</p>
<p><b>Production de rapports</b></p>	<p>Au fédéral – aucun</p> <p>Les provinces (Ontario) Plans d'accessibilité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ils s'appliquent à tout organisme public, privé et sans but lucratif, y compris les exploitants de trains de banlieue.</li> </ul>	<p>Les transporteurs sont tenus de faire rapport sur toute plainte des consommateurs, y compris celles concernant l'invalidité ou la non-conformité.</p>	<p>Publication des normes de rendement en matière de qualité (aéroports).</p> <p>Plans nationaux de mise en œuvre (transports ferroviaires).</p>

## Nouvelle approche à l'égard de l'accessibilité : comment faire pour y arriver

### Modifications à la *Loi sur les transports au Canada*

#### Politique nationale des transports

Des analyses comparatives internationales et indépendantes ont mis en lumière l'importance de l'accès, et non seulement de l'accessibilité. L'accès aux services et aux installations peut englober notamment l'accessibilité aux sites Web, les trottoirs roulants, les rampes et les leviers pour poignée de porte, dont la population en général peut bénéficier, y compris les personnes ayant une déficience. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées porte entre autres sur le principe de l'accès (voir l'encadré). À titre d'exemple, au Royaume Uni, on a constaté que le fait de rendre accessibles des installations comme les butées d'aiguille (transport ferroviaire) avait pour effet d'accroître le trafic de voyageurs<sup>16</sup>.

## Article 9 — Accessibilité

1. Afin de permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, les États Parties prennent des mesures appropriées **pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres**, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales. Ces mesures, parmi lesquelles figurent l'identification et l'élimination des obstacles et barrières à l'accessibilité, s'appliquent, entre autres :

(a) Aux bâtiments, à la voirie, aux transports et autres équipements intérieurs ou extérieurs, y compris les écoles, les logements, les installations médicales et les lieux de travail;

(b) Aux services d'information, de communication et autres services, y compris les services électroniques et les services d'urgence.

2. Les États parties prennent également des mesures appropriées pour:

(a) Élaborer et promulguer des normes nationales minimales et des directives relatives à l'accessibilité des installations et services ouverts ou fournis au public et contrôler l'application de ces normes et directives;

(b) Faire en sorte que les organismes privés qui offrent des installations ou des services qui sont ouverts ou fournis au public prennent en compte tous les aspects de l'accessibilité par les personnes handicapées;

— *Convention relative aux droits des personnes handicapées*

Comme nous pouvons le lire à l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*, la Politique nationale des transports soutient qu'« un système de transport national compétitif et rentable (...) est essentiel à la satisfaction des besoins de ses usagers et au bien-être des Canadiens et favorise la compétitivité et la croissance économique dans les régions rurales et urbaines partout au Canada ». La Politique établit également que, entre autres choses, « ces objectifs sont plus susceptibles d'être atteints si le système de transport est accessible sans obstacle abusif à la circulation des personnes, y compris les personnes ayant une déficience ». À la lumière des

statistiques précitées sur le vieillissement de la population, la nécessité de passer à l'action est encore plus pressante maintenant qu'elle ne l'était au moment où la Loi a été adoptée. Il serait d'abord important que la Politique nationale des transports reconnaisse de manière officielle la question de l'accès.

1. **À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada modifie l'article 5 de la Loi sur les transports au Canada (Politique nationale des transports) de telle sorte que cette dernière déclare l'« accès » pour tous, y compris les personnes ayant une déficience, et qu'elle concorde ainsi avec les lois des administrations étrangères.**

### **Définition d'incapacité**

Étrangement, le Canada est l'un des rares pays occidentaux industrialisés à ne pas avoir défini l'incapacité dans ses lois sur l'accessibilité<sup>17</sup>.

Pour examiner une plainte sur l'accessibilité et déterminer s'il s'agit d'un « obstacle abusif à la circulation des personnes ayant une déficience » au sens de la *Loi sur les transports au Canada*, l'Office des transports du Canada doit d'abord établir si la demande a été présentée par une personne ayant une déficience ou en son nom. Comme la Loi ne définit pas la déficience, l'Office n'a eu d'autre choix que d'élaborer ses propres procédures et outils, et d'établir des précédents. Ainsi, il est très difficile pour les particuliers ou les fournisseurs de services de savoir qui est visé par la législation. Le préambule de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées donne une certaine orientation, décrivant la déficience comme quelque chose qui évolue en fonction des réactions qu'elle suscite dans la société.

---

**« Toute personne dont la mobilité est réduite, lors de l'usage d'un moyen de transport, en raison de tout handicap physique (sensoriel ou moteur, permanent ou temporaire), ou de tout handicap intellectuel, ou de toute autre cause de handicap, ou de l'âge, et dont la situation requiert une attention appropriée et l'adaptation à ses besoins particuliers du service mis à la disposition de tous les passagers. »**

— *Définition de la personne handicapée dans le règlement (Commission européenne) n° 1107/2006, (article 2 (a), du Parlement européen et du Conseil, concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles voyagent par avion.*

Juillet 2006

---

Comme il a déjà été mentionné, l'Office a adopté le système de classification de l'Organisation mondiale de la santé, selon lequel le handicap désigne trois concepts. Pour chaque cas dont il est saisi, il se réfère à la CIF afin de déterminer si une personne est atteinte d'une déficience. D'ordinaire, une analyse détaillée n'est pas requise, sauf dans les cas mentionnés plus tôt où la déficience appartient à une zone grise.

Dans d'autres pays, notamment les États-Unis et en Europe, la déficience est définie dans les lois. En Europe, on s'intéresse davantage aux obstacles à la mobilité auxquels une personne peut être confrontée lorsqu'elle utilise le transport collectif (voir l'encadré ci dessus). Les États-Unis abordent la discrimination en se fondant sur une définition universelle. Cette définition est inscrite dans l'*Americans with Disabilities Act* et ne concerne pas seulement le transport. Au Canada, le gouvernement de l'Ontario a également défini le terme « déficience ». La définition est semblable à celle des États-Unis puisqu'elle ne porte pas précisément sur le transport et englobe un vaste éventail de déficiences, y compris les déficiences physiques et cognitives, les troubles d'apprentissage, ainsi que les déficiences mentales et les troubles mentaux.

2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada clarifie la *Loi* en y ajoutant une définition du terme « handicap » (fondée sur les trois types de handicaps définis dans le modèle de la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé de l'OMS).

« Handicap » est un terme générique désignant les déficiences, les limitations d'activité et les restrictions de participation.

### **Demandes (plaintes) déposées par les personnes ayant une déficience**

En général, les demandes (plainte relative à l'accessibilité) sont présentées par une personne ayant une déficience qui a rencontré un « obstacle abusif » dans le réseau de transport fédéral, ou par quelqu'un que cette personne aura désigné. En vertu de la législation en vigueur, toute personne peut déposer une plainte portant sur un obstacle perçu : le demandeur n'est pas tenu d'avoir rencontré personnellement l'obstacle.

Comme il est indiqué dans les chapitres 8 à 10 portant sur les divers modes de transport, à la suite de l'Examen, il est recommandé que les demandes soient présentées uniquement par les personnes ayant rencontré un obstacle dans leur déplacement, ou par leurs représentants. Dans les sections ci-dessous, on recommande que l'Office des transports du Canada ait un mandat élargi en ce qui a trait à l'accessibilité, de sorte qu'il puisse agir de sa propre initiative et régler des problèmes d'ordre systémique. De cette façon, il pourrait, de son propre chef, examiner les questions relatives à l'accessibilité même s'il n'a pas été saisi d'une plainte à cet égard.

### **Règlements et codes**

L'Office des transports du Canada a le pouvoir d'éliminer les obstacles systémiques à la mobilité des personnes ayant une déficience en adoptant des règlements. Ces règlements peuvent porter sur une vaste gamme de questions liées à l'accessibilité, y compris la conception de l'équipement, les installations, les tarifs, les conditions de transport, la formation du personnel et la diffusion de l'information. L'un des prédécesseurs de l'Office a d'ailleurs adopté des règlements portant sur le transport aérien et la formation du personnel. Toutefois, depuis le milieu des années 1990, il a principalement eu recours à une approche non réglementaire et a établi des codes de pratiques. Ces codes sont élaborés en consultation avec des personnes ayant une déficience et les fournisseurs de services de transport. Contrairement aux règlements, les codes de pratiques sont volontaires et ne sont pas juridiquement contraignants pour les fournisseurs de services de transport. Ils définissent plutôt les attentes en ce qui concerne l'accessibilité du réseau de transport fédéral et établissent les normes minimales que les fournisseurs de services de transport devraient respecter et peut-être même dépasser.

Dans le cadre de cette approche, l'Office concentre ses efforts en matière d'accessibilité par l'atteinte d'un consensus, le règlement des plaintes et l'éducation. En outre, il surveille les progrès et la mise en œuvre des codes de pratiques et règle habituellement les problèmes en cherchant des solutions de concert avec les fournisseurs de services de transport. Toutefois, rien ne garantit que les normes en matière d'équipement, d'installations ou de services seront respectées, et aucun moyen juridique n'est en place pour régler les cas de non conformité.

Comme il a été mentionné, ces dispositions tranchent avec les régimes législatifs en vigueur dans d'autres pays, notamment les 28 pays de l'Union européenne, l'Australie et les États-Unis. En effet, l'*Americans with Disabilities Act* et l'*Air Carrier Access Act*, lois américaines datant de 25 ans, interdisent la discrimination fondée sur la déficience, la dernière visant surtout le transport aérien et obligeant les transporteurs aériens et les aéroports à répondre aux besoins des passagers ayant une déficience. L'Europe a également adopté des normes rigoureuses en matière de protection des consommateurs, y compris les droits des personnes ayant une déficience et l'accessibilité, et ces normes sont inscrites dans la législation.

Plus près d'ici, le gouvernement de l'Ontario a adopté la *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* afin d'éliminer les obstacles pour les personnes ayant une déficience. Cette loi établit des normes d'accessibilité, connues officiellement sous le nom de Normes d'accessibilité intégrées. Elle s'applique à toutes les organisations des secteurs public et privé et aux organisations à but non lucratif de plus d'un employé. Elle prévoit un processus visant à prévenir et à éliminer, d'ici 2025, les obstacles physiques, comportementaux, technologiques et les obstacles relatifs aux communications auxquels les personnes ayant une déficience sont confrontées. Elle oblige par ailleurs ces organisations à élaborer des normes en ce qui concerne le service à la clientèle, l'emploi, l'information, le transport et les bâtiments<sup>18</sup>.

La conformité avec ces cadres législatifs varie en fonction de l'approche. Les États-Unis ont en place un système rigoureux fondé sur l'autodéclaration, la surveillance et l'application de la loi. En vertu de ce régime, les transporteurs sont tenus de traiter les plaintes de clients qu'ils reçoivent et, dans certains cas, de les signaler à leurs organismes. Ce mécanisme aide grandement les organismes à surveiller la conformité et à dégager les tendances. Les autorités d'exécution de la loi assurent une surveillance étroite et ont le pouvoir d'imposer de lourdes amendes. En règle générale, les fournisseurs de services se soumettent à ces exigences pour éviter d'avoir à payer des amendes et aussi parce qu'ils ne veulent pas s'engager dans des procédures judiciaires qui pourraient leur coûter très cher<sup>19</sup>.

En Europe, la surveillance et l'application de la loi relèvent des états membres et l'approche adoptée n'est pas uniforme. Le Royaume-Uni dispose d'un système rigoureux d'application de la loi, ce qui n'est pas le cas pour d'autres états membres. Dans les pays ayant adopté une approche réglementaire, le niveau de conformité est élevé, en particulier aux États-Unis, où les pénalités peuvent être importantes et les fournisseurs de services risquent de perdre des fonds fédéraux.

L'exercice de comparaison et les consultations réalisées dans le cadre de l'Examen font ressortir clairement que, tant et aussi longtemps que les droits et les normes ne seront pas consacrés dans la loi, le Canada continuera d'accuser un retard par rapport à d'autres pays pour ce qui est de la réglementation de l'accessibilité. Nous craignons par ailleurs que notre approche volontaire ne soit pas à la hauteur des mesures prises par d'autres pays et que, par conséquent, l'élaboration et l'application des normes soient plutôt incertaines et manquent d'uniformité.

Un objectif raisonnable consiste à s'assurer que le Canada se classe dans la même catégorie que d'autres pays. Pour ce faire, il faudra accroître l'efficacité de la législation relative à l'accessibilité et clarifier les normes en matière de services, d'équipement et d'installations, pour que les fournisseurs de services de transport soient juridiquement contraints de s'y conformer. Conformément aux pratiques internationales, des périodes de transition d'une durée raisonnable seraient prévues pour l'achat d'équipement et l'amélioration des installations. L'Office des transports du Canada pourrait ainsi mettre en œuvre des mesures d'application de la loi pour les cas d'infraction.

En vertu de la *Loi de 1987* sur les transports nationaux, le transport extraprovincial par autocar ne relevait pas de l'Office national des transports. Transports Canada a donc assumé la responsabilité d'établir le Code de pratique des autocaristes, et il continue de collaborer avec l'industrie des autocaristes pour surveiller l'efficacité du Code de pratiques et régler les plaintes. L'Office des transports du Canada s'est vu confier la responsabilité des services d'autocar extraprovinciaux lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les transports au Canada*, en 1996, et depuis, il reçoit et traite les plaintes portant sur le transport extraprovincial par autocar. Des gains sur le plan des coûts et de l'efficacité pourraient être réalisés si le Code de pratique des autocaristes était géré par l'Office, puisque celui-ci dispose des ressources et de l'expertise pour traiter les plaintes au moyen de la médiation, de la facilitation ou d'un processus décisionnel officiel. Sur le plan de l'efficacité, il serait tout à fait sensé de transférer ce code à l'Office.

3. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada convertisse les codes de pratiques en matière d'accessibilité en règlements et que le Code de pratique des autocaristes soit cédé à l'Office des transports du Canada pour que ce dernier en assure l'administration.

#### Élargissement du mandat sur l'accessibilité

Au cours de l'Examen, voici les questions qu'ont soulevées les consultations, l'analyse comparative internationale et indépendante et les observations :

#### Chevauchement des compétences

Selon son mandat qui consiste à régler les plaintes relatives à l'accessibilité du réseau de transport, l'Office des transports du Canada a le pouvoir d'imposer des mesures correctives et de rembourser les dépenses qui sont directement attribuables à un « obstacle abusif ». Cependant, il ne peut ordonner le versement d'une compensation au titre des souffrances et des douleurs subies. En revanche, la Commission canadienne des droits de la personne peut renvoyer des plaintes portant sur les obstacles du réseau de transport (ou autres) au Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP), lequel est habilité non seulement à examiner ces plaintes, mais aussi à verser des indemnités au titre des souffrances et des douleurs subies. Bien qu'il soit reconnu par la *Loi*, ce chevauchement de compétences signifie qu'une personne peut porter sa plainte devant le TCDP si elle n'est pas satisfaite de la décision de l'Office. Cette pratique est souvent désignée par les tribunaux sous le nom de « forum shopping », ou la recherche du forum le plus favorable, et n'est généralement pas bien perçue.

Le fait que plus d'un tribunal soit habilité à examiner des dossiers portant sur l'accessibilité du réseau de transport fédéral crée de la confusion, de l'imprévisibilité et de l'incohérence. Cette pratique devrait être découragée.

---

### « Seul l'Office possède l'expertise nécessaire pour soupeser les exigences des personnes ayant une déficience et les réalités concrètes – financières, structurales et logistiques – d'un système de transport fédéral. »

— *Cour suprême du Canada, 2007. Conseil des Canadiens avec déficiences contre Via Rail, Mars 2007*

---

Dans la décision qu'elle a rendue au sujet de l'affaire opposant le Conseil des Canadiens avec déficiences et Via Rail (2007), la Cour suprême du Canada a reconnu l'expertise spécialisée de l'Office des transports du Canada relativement à l'accessibilité du réseau de transport. Elle a également précisé que de donner à l'Office la compétence exclusive en matière d'accessibilité du réseau de transport fédéral, ainsi que le pouvoir d'ordonner l'indemnisation des souffrances et des douleurs subies, jusqu'à la limite prescrite, éliminerait la confusion et mettrait fin à la recherche du forum le plus favorable.

4. À la suite de l'Examen, il est recommandé que soit donnée à l'Office des transports du Canada la compétence exclusive sur les cas liés à la déficience dans le réseau de transport fédéral, y compris le pouvoir d'ordonner le versement d'une compensation au titre des souffrances et des douleurs subies, jusqu'à la limite prescrite.

#### Problèmes d'ordre systémique

La capacité de l'Office des transports du Canada de gérer efficacement les problèmes d'accès systémiques, une question qui a également été soulevée dans le dernier examen, est considérablement réduite. L'Office peut régler des problèmes systémiques au moyen de son pouvoir de réglementation, mais il ne peut statuer sur une plainte pour l'ensemble de l'industrie. Dans

un contexte où les plaintes portent sur des cas particuliers et où le processus réglementaire est très lent<sup>20</sup>, il est impossible de régler efficacement et rapidement les problèmes de nature systémique. De plus, le mode d'action de l'Office est entièrement réactif. En effet, depuis 1996, il ne peut enquêter sur des obstacles possibles et soupçonnés à moins d'avoir reçu une plainte à cet égard. Nous continuons d'avoir des réserves par rapport à ces limites, car elles rendent presque impossible la mise en œuvre de solutions globales en matière d'accessibilité.

L'expérience canadienne démontre également qu'une telle approche entraîne une inefficacité, voire une incohérence des résultats. Par ailleurs, chaque fournisseur de services de transport faisant l'objet d'une plainte peut être désavantagé sur le plan de la concurrence lorsque l'Office rend une décision défavorable à son endroit, les mesures correctives ne s'appliquant qu'à lui et non aux autres transporteurs pouvant présenter les mêmes obstacles. Indépendamment de cela, l'Office devrait être en mesure d'éliminer les obstacles, peu importe où ils se trouvent dans le réseau de transport.

En modifiant la *Loi sur les transports au Canada* pour élargir le mandat de l'Office des transports du Canada en matière d'accessibilité et permettre à l'organisme de cerner et d'examiner les obstacles potentiels, on s'assure que l'établissement des normes à respecter se fera de manière efficace, cohérente, équitable et prévisible.

---

**« Cette approche au cas par cas et le fait que les décisions s'appliquent uniquement au transporteur faisant l'objet d'une plainte rendent les efforts pour créer un réseau de transport accessible et inclusif complètement vains. L'Office doit avoir le pouvoir d'ordonner la mise en place de solutions systémiques. »**

— *Mémoire du Conseil des Canadiens avec déficiences présenté dans le cadre de l'Examen de la Loi sur les transports du Canada*  
Décembre 2014

---

**5. À la suite de l'Examen, il est recommandé que soit accordé à l'Office des transports du Canada le pouvoir de régler les questions de nature systémique, notamment celui d'enquêter de sa propre initiative sur des questions liées à l'accessibilité et d'émettre des ordonnances générales.**

### **Plans d'accessibilité**

Dans les pays où les droits et les normes en matière d'accessibilité sont consacrés dans la loi, les fournisseurs de services doivent parfois produire des normes de service ou présenter des plans d'accessibilité afin de favoriser l'élimination des obstacles auxquels sont confrontées les personnes ayant une déficience. De cette façon, les fournisseurs de services doivent démontrer comment ils respectent les normes d'accessibilité, leurs plans à l'égard de l'élimination des obstacles qui sont présents, et leurs stratégies pour éviter l'apparition de nouveaux obstacles. En Ontario, les fournisseurs de services doivent satisfaire à ces exigences. Aux États-Unis, les transporteurs et fournisseurs de services sont tenus d'attester qu'ils respectent les normes d'accessibilité. L'Union européenne n'exige pas le dépôt de tels plans, mais tous les aéroports (à l'exception des petits aéroports) doivent cependant publier leurs normes de service.

Les plans d'accessibilité présentent ce qui est fait et ce qu'il reste à faire et décrivent brièvement l'état de l'accessibilité des services de transport des fournisseurs. Des consultations ont révélé qu'une culture de l'accessibilité ne s'est développée au sein des organisations que lorsque ces dernières ont été forcées de produire des plans d'accessibilité pluriannuels. C'est précisément pour cette raison que la production de tels plans fait partie des pratiques exemplaires et que les fournisseurs de services de transport sont invités à élaborer un plan d'action en matière

d'accessibilité et à en rendre compte. Néanmoins, l'équipe chargée de l'Examen croit qu'il est important que l'Office surveille l'état de l'accessibilité, afin d'être en mesure de signaler les problèmes, de déterminer les pratiques exemplaires et de cerner les éléments faisant l'objet de plaintes.

**6. À la suite de l'Examen, il est recommandé que les fournisseurs de services soient tenus d'élaborer des plans d'accessibilité pluriannuels afin de démontrer comment ils respectent les normes prévues dans les règlements de l'Office des transports du Canada, tiennent compte de l'accessibilité dans leurs activités et entendent éliminer les obstacles actuels et empêcher les obstacles éventuels.<sup>21</sup>**

De l'information supplémentaire sur les plans d'accessibilité est inclus dans Tome 2, Annexe G.

## Notes

---

- <sup>1</sup> L'âge médian est l'âge qui divise la population en deux parties égales : l'une plus âgée et l'autre plus jeune.
- <sup>2</sup> Office des transports du Canada, « Un changement de cap », premier rapport annuel, 1996, disponible en ligne : [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2012/otc-cta/TT1-1996-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/otc-cta/TT1-1996-fra.pdf).
- <sup>3</sup> Statistique Canada, *The Daily*, 1<sup>er</sup> juillet 2015, consulté le 26 novembre 2015, en ligne : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/150929/dq150929b-fra.htm>.
- <sup>4</sup> Statistique Canada, « Estimations démographiques annuelles, section 2 » (septembre 2012), disponible en ligne : <http://www.statcan.gc.ca/pub/91-215-x/2012000/part-partie2-fra.htm>.
- <sup>5</sup> Statistique Canada, « Estimation de la population du Canada : âge et sexe » (26 septembre 2014), disponible en ligne : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/140926/dq140926b-fra.htm>.
- <sup>6</sup> Statistique Canada, « L'Enquête canadienne sur l'incapacité, 2012 », disponible en ligne : <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-654-x/89-654-x2013001-fra.pdf>.
- <sup>7</sup> Statistique Canada, « L'Enquête canadienne sur l'incapacité, 2012 : Tableau 1.1, Prévalence de l'incapacité chez les adultes selon le sexe et le groupe d'âge, Canada, 2012 », catalogue n° 89-654-X (Ottawa: 2013).
- <sup>8</sup> Statistique Canada, « L'Enquête canadienne sur l'incapacité, 2012 », catalogue n° 89-654-X (Ottawa : 2013).
- <sup>9</sup> Gilles Dufault, vice-président, Office des transports du Canada, « Breaking New Ground in Accessible Travel » p. 4, Canada, 2004.
- <sup>10</sup> « Moving Backwards: Canada's State of Transportation Accessibility in an International Context », rapport final présenté au Conseil des Canadiens avec déficiences (février 2005). « United Nations: Government Action on Disability Policy, A Global Survey », numéro de commande 91-630-5904-5, disponible en ligne : [http://www.independentliving.org/standardrules/UN\\_Answers/UN.pdf](http://www.independentliving.org/standardrules/UN_Answers/UN.pdf).

CBS Capitol Business Solutions, comparaison des approches de l'accessibilité des transports du Canada et des États Unis, rapport final rédigé aux fins de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (16 mars 2015). Ann Frye Limited, comparaison des approches de l'accessibilité des transports du Canada et de l'Europe, préparée aux fins de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (26 mai 2015).

- <sup>11</sup> Sources : Canada : Informations obtenues au cours de l'examen, notamment du site Web de l'Office des transports du Canada, des rapports de consultants et d'autres sources publiques; États-Unis : CBS Capitol Business Solutions. *Comparison of Canadian and U.S. Approaches to Transportation Accessibility*; Union européenne : Ann Frye/Ann Frye Limited. *Comparing Canadian and European Approaches to Transportation Accessibility*.
- <sup>12</sup> L'article 504 de la *Rehabilitation Act* de 1973, tel qu'il a été modifié, prescrit la discrimination fondée sur l'invalidité dans les programmes et les activités qui reçoivent une aide financière du gouvernement fédéral. Malgré certaines dispositions de fond qui lui sont propres (p. ex., en ce qui concerne l'embarquement à niveau et les activités aux kiosques des exploitants aériens ainsi que les passerelles pour piétons traversant des autoroutes), sa première importance actuelle relative aux transports consiste en un mécanisme de mise en application des dispositions de fond de la *Americans with Disabilities Act* (ADA). Par exemple, si un fournisseur de transport, un système de traversiers ou un réseau de trains interurbains qui est subventionné par le gouvernement fédéral ne respecte pas ses obligations en vertu de l'ADA, le DOT (Department of Transportation) des É.-U. peut faire enquête et impose une sanction à l'exploitant, soit la suspension ou l'arrêt de l'aide financière du gouvernement fédéral.
- <sup>13</sup> La *Air Carrier Access Act* prescrit la discrimination fondée sur l'invalidité dans le transport aérien et stipule que les transporteurs aériens sont tenus de prendre des mesures d'adaptation pour répondre aux besoins de passagers handicapés.
- <sup>14</sup> L'organisme national qui surveille le mode de transport en particulier.
- <sup>15</sup> Selon le principe de la « subsidiarité », les décisions sont à prendre à un niveau aussi près que possible de celui du citoyen. Les organismes nationaux d'application sont tenus d'assurer une « mise en œuvre satisfaisante ». Ann Frye Limited, comparaison des approches de l'accessibilité des transports du Canada et de l'Europe, préparée aux fins de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (26 mai 2015), p. 38.
- <sup>16</sup> Idem.
- <sup>17</sup> CBS Capitol Business Solutions, comparaison des approches de l'accessibilité des transports du Canada et des États Unis, rapport final rédigé aux fins de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (16 mars 2015). Ann Frye Limited, comparaison des approches de l'accessibilité des transports du Canada et de l'Europe, préparée aux fins de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (26 mai 2015).
- <sup>18</sup> <https://www.ontario.ca/fr/page/propos-des-lois-sur-laccessibilite>.
- <sup>19</sup> CBS Capitol Business Solutions, comparaison des approches de l'accessibilité des transports du Canada et des États Unis, rapport final rédigé aux fins de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (16 mars 2015). « Moving Backwards: Canada's State of Transportation Accessibility in an International Context », rapport final présenté au Conseil des Canadiens avec déficiences (février 2005).
- <sup>20</sup> Les modifications réglementaires se font habituellement sur une période de plus de deux ans.
- <sup>21</sup> Pour un exemple de plan, voir Tome 2, Annexe G, Figure 4.

# Chapitre 8 : Transport ferroviaire

---

# Chapitre 8.1 : Transport ferroviaire des marchandises

---

Bien que l'économie du Canada continue d'évoluer et de se diversifier, le commerce des ressources naturelles reste l'un des piliers de notre richesse nationale<sup>1</sup>. Depuis longtemps, le commerce des matières premières dépend tout comme nous des chemins de fer pour le transport, généralement sur des distances plus longues que d'autres pays. En effet, il s'agit du moyen le plus rentable de transporter les marchandises lourdes en vrac sur de longues distances d'un bout à l'autre du pays. Dans la plupart des cas, les trains sont en réalité le seul moyen d'expédier ces marchandises. L'accès à un service ferroviaire fiable et efficace est essentiel pour la santé et la croissance économiques des industries, des collectivités et des villes de l'ensemble du pays; il s'agit également d'un facteur important qui oriente la décision des entreprises quant à leurs investissements. Le réseau ferroviaire de classe mondiale du Canada peut, par conséquent, être considéré comme l'un des nombreux avantages concurrentiels du pays.

Le transport ferroviaire au Canada, autrefois un moyen de transport essentiel pour les voyageurs, est maintenant presque exclusivement consacré au transport des marchandises à l'intérieur des régions, dans l'ensemble du pays, à destination des ports ou à la frontière commune avec les États-Unis. Le trafic ferroviaire comprend de plus en plus des conteneurs multimodaux, que ce soit pour les mouvements intérieurs ou les mouvements entre le Canada et les États-Unis et les marchés de l'Asie ou de l'Europe<sup>2</sup>. En plus d'atténuer la congestion routière, la capacité de transporter des conteneurs multimodaux par train permet de diversifier les choix de transport qui s'offrent aux expéditeurs.

---

**Bien que les produits agricoles et le grain soient essentiels au commerce du Canada, les mouvements intermodaux de produits manufacturés en provenance et à destination du pays sont également essentiels au bien être économique à long terme du Canada.**

— Association des transitaires internationaux canadiens, *Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Janvier 2015

---

En plus d'être un moyen de plus en plus rentable pour transporter les marchandises en vrac, le transport ferroviaire est plus éconergétique que le transport routier et laisse une empreinte de carbone moins importante. Par exemple, selon une étude de la Federal Railroad Administration datée de 2009, le transport ferroviaire serait de 1,9 à 5,5 fois plus éconergétique que le transport par camion<sup>3</sup> parmi divers choix d'itinéraires. Tout comme d'autres modes servant de liens dans des chaînes d'approvisionnement élargies, le rendement du transport ferroviaire est toutefois influencé par l'exécution d'autres fonctions logistiques. Des retards à tout moment peuvent avoir des répercussions sur l'ensemble du réseau ferroviaire, particulièrement en raison de la difficulté de faire dévier les trains des tronçons de voie obstrués.

Le transport ferroviaire du grain a été traité en priorité dans le mandat de l'Examen, et des recommandations particulières concernant ce secteur suivent. Tel qu'il a été prévu dans le mandat, les consultations relatives au transport ferroviaire du grain ont également permis d'orienter l'examen plus large du transport ferroviaire des marchandises. Les mémoires ont révélé des similitudes entre les entreprises (principalement celles dans l'Ouest canadien) et les compagnies de chemin de fer expédiant du grain et celles expédiant d'autres marchandises. Les recommandations ci-dessous tiennent compte des consultations tenues dans tous les secteurs de l'industrie auprès des usagers du transport ferroviaire, des fournisseurs de services, des groupes de réflexion et des gouvernements.

Le mandat du secteur du transport ferroviaire des marchandises était général; il appelait les responsables de l'Examen à se pencher sur plusieurs questions, notamment la mesure dans laquelle le réseau de transport national possède la capacité et l'adaptabilité nécessaires pour permettre à ce dernier et à ses usagers de répondre efficacement aux conditions nationales

et internationales en constante évolution; s'il est nécessaire d'ajuster le cadre de transport législatif et stratégique en vigueur afin d'appuyer la concurrence internationale, les intérêts commerciaux ainsi que la croissance et la prospérité économiques du Canada; la façon dont l'innovation technologique peut contribuer à l'amélioration de l'infrastructure et des services de transport; et la façon dont la sécurité et le bien-être se rapportent au transport ferroviaire (y compris le mouvement des marchandises dangereuses) dans les collectivités. En ce qui concerne ce dernier point, la tragédie ferroviaire qui s'est produite à Lac Mégantic en 2013 a été à l'origine d'une sensibilisation accrue à l'égard de la nécessité de veiller à ce que les mesures de sécurité appropriées soient en place, et soient appliquées avec rigueur.

## Historique – Les 30 dernières années

Le vaste réseau ferroviaire du Canada constitue un héritage historique d'importance sur le plan économique et social<sup>4</sup>. Le réseau canadien est intégré à un système continental plus vaste qui offre aux clients des compagnies de chemin de fer (habituellement ceux qui expédient des marchandises, c'est à dire les expéditeurs) une multitude de connexions possibles aux quatre coins des États Unis et, dans une moindre mesure au Mexique. Un réseau ferroviaire qui a la capacité de relier un plus grand nombre de lieux, et donc d'offrir plus de choix aux expéditeurs, accroît sa valeur et son efficacité. L'utilisation accrue de ces réseaux, au moyen du déploiement de trains plus longs et plus chargés, par exemple, permet aux compagnies de chemin de fer de réaliser des économies d'échelle et de réduire possiblement les coûts unitaires autant pour elles que pour les expéditeurs.

Tout comme d'autres modes, l'industrie ferroviaire au Canada a considérablement été déréglementée. La Commission royale sur les transports, soit la commission MacPherson, a marqué un tournant majeur. En 1961, elle a fait valoir que la réglementation fondée sur le monopole était inappropriée, en raison des nouvelles sources de concurrence du réseau routier national, des voies navigables intérieures et des pipelines. La Commission royale a indiqué que la déréglementation du secteur ferroviaire permettrait aux compagnies de chemin de fer de s'adapter au milieu de plus en plus concurrentiel du moment.

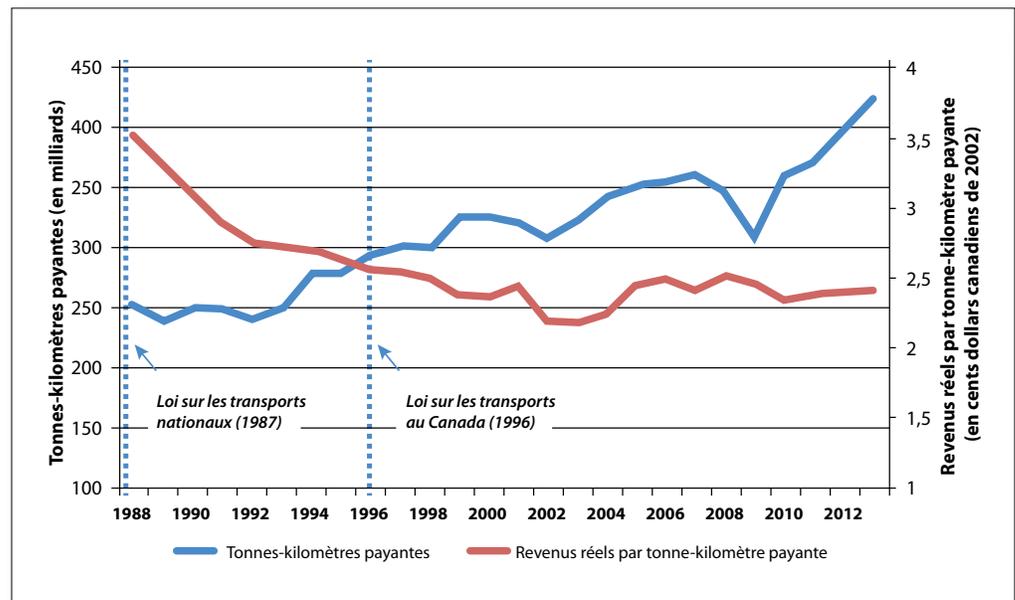
La loi qui a incorporé les principes proposés par la Commission royale dans son rapport a été adoptée en 1967, sous le nom de *Loi sur les transports nationaux*. Elle comportait une déclaration officielle sur la politique nationale des transports (tout comme la *Loi sur les transports au Canada* subséquente), et adoptait une nouvelle structure de réglementation du transport ferroviaire. Cette structure reposait sur les forces du marché pour atteindre les objectifs et les résultats stratégiques, tout en fixant des taux maximaux en vue de protéger les expéditeurs les plus exposés au pouvoir du marché des compagnies de chemin de fer<sup>5</sup> (pouvoir découlant de l'absence de divers concurrents du secteur ferroviaire dans certaines régions du pays). Elle interdisait également l'établissement de taux qui ne couvraient pas les coûts des compagnies de chemin de fer. Une comparaison du profit des compagnies de chemin de fer (selon le revenu par tonne-mille) par rapport aux prix généraux révèle que les expéditeurs tiraient généralement avantage de ces changements.

Vingt ans plus tard, la *Loi sur les transports nationaux* a été modifiée à la suite de la publication par le ministre des Transports d'un livre blanc intitulé « Aller sans entraves ». Le livre blanc comprenait des propositions visant à réformer davantage la réglementation économique des compagnies de chemin de fer afin d'assurer une meilleure harmonisation des régimes de réglementation du Canada et des États Unis et d'empêcher les compagnies de chemin de fer situées aux États-Unis d'obtenir un avantage concurrentiel sur les compagnies de chemin de fer canadiennes pour ce qui est du trafic transfrontalier. La déréglementation des compagnies de chemin de fer américaines a été entreprise cinq ans avant la publication du livre blanc lorsque la *Staggers Rail Act* (1980) est entrée en vigueur.

La version modifiée de la *Loi sur les transports nationaux* a permis aux expéditeurs de négocier un prix et un ensemble de services avec une compagnie de chemin de fer dans un contrat confidentiel, plutôt que d'expédier leurs marchandises selon un tarif publié<sup>6</sup>. Comme il a été relevé dans le rapport du premier examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) daté de 2001, cela a favorisé la concurrence entre les compagnies de chemin de fer pour ce qui est des services et des prix. Puisque les obligations de transporteur public<sup>7</sup> ont tout de même été conservées dans la *Loi sur les transports nationaux*, les compagnies de chemin de fer sont devenues à la fois des transporteurs contractuels et des transporteurs publics, selon leur entente avec l'expéditeur, des obligations particulières étant soulevées dans chaque cas<sup>8</sup>.

Les changements définissent une nouvelle voie à suivre pour les compagnies de chemin de fer au Canada<sup>9</sup>. Les contrats confidentiels ont permis une certaine liberté de tarification en dehors des tarifs établis. Une plus grande liberté commerciale a favorisé les économies de coûts, les gains de productivité, les tarifs globaux réduits et la rentabilité accrue. Dans son rapport datant de 1993, une commission examinant la *Loi sur les transports nationaux* a conclu que le retrait du gouvernement de la gestion directe du secteur des transports, et de l'équilibre des intérêts économiques au moyen de la réglementation, était une mesure opportune et appropriée<sup>10</sup>. Plus particulièrement, le rapport a été suivi deux ans plus tard par la privatisation de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN)<sup>11</sup>.

**FIGURE 1 —  
CROISSANCE DU  
VOLUME D'ACTIVÉS  
DES CHEMINS DE FER  
(CALCULÉ SELON LES  
TONNES KILOMÈTRES  
PAYANTES) ET BAISSÉ  
DES RENDEMENTS  
GÉNÉRAUX (CALCULÉ  
SELON LE REVENU PAR  
TONNE-KILOMÈTRE  
PAYANTE) – DE 1988  
À 2012<sup>12</sup>**



L'adoption de la LTC en 1996 a mené à la consolidation et la révision de la *Loi sur les transports nationaux* avec la *Loi sur les chemins de fer*. Parmi les changements les plus importants liés au transport ferroviaire figurent l'introduction d'un processus simplifié pour l'abandon des voies d'embranchements<sup>13</sup>, l'élimination des subventions sur les taux marchandises et une diminution du rôle de l'organisme de réglementation nouvellement renommé, l'Office des transports du Canada. Le premier examen de la LTC a eu lieu sur deux ans, de 2000 à 2001, et a conclu qu'en général, le système de transport ferroviaire des marchandises fonctionnait bien pour la plupart des utilisateurs, la majeure partie du temps.

Le mandat du comité de l'Examen de la LTC de 2000-2001 consistait entre autres à examiner les propositions visant à améliorer la concurrence du secteur ferroviaire. Même si des pressions étaient exercées dans certaines régions du pays pour offrir un « libre accès » aux voies ferrées, le comité de l'Examen de la LTC, dans son rapport, n'a pas appuyé cette approche. Il offrait plutôt

une orientation sur la façon dont les dispositions de la LTC sur l'accès concurrentiel, notamment les droits de circulation, les prix de ligne concurrentiels et l'interconnexion, pourraient être modifiées. Le comité de l'Examen de la LTC a également formulé des propositions concernant la façon dont les protections des expéditeurs dans la LTC pourraient être améliorées.

Les modifications subséquentes de la LTC en 2007 et 2008<sup>14</sup> ont adopté certaines de ces propositions. À ce jour, toutefois, les dispositions permettant un plus libre accès au réseau ferroviaire, au moyen de droits de circulation et de prix de ligne concurrentiels réglementés, ne sont rarement, voire jamais utilisées<sup>15</sup>. Des recherches entreprises depuis la publication du rapport ont soulevé des questions relatives à leur efficacité en tant qu'outils servant à accroître la concurrence intra-modale, et ont en règle générale conclu que les coûts connexes l'emportent sur les avantages perçus<sup>16</sup>.

Les modifications apportées en 2007 et 2008 ont eu pour effet d'élargir le rôle du gouvernement fédéral dans la dynamique entre les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs. La LTC modifiée comprenait de nouvelles options de médiation, introduisait l'arbitrage de l'offre finale pour les groupes d'expéditeurs et conférait à l'Office des pouvoirs accrus pour enquêter et proposer des solutions relatives aux frais accessoires. Les modifications ont également levé l'obligation qu'un demandeur d'une réparation relative aux taux ou aux services prouve qu'il subirait un « préjudice commercial important » si la réparation n'était pas accordée. En 2008, le ministre des Transports s'est également engagé à entreprendre un examen des services ferroviaires<sup>17</sup>, ce qui a mené à un examen fédéral des services de transport ferroviaire des marchandises. Le rapport, présenté en janvier 2011, a au bout du compte engendré d'autres modifications à la LTC<sup>18</sup> qui exigeaient qu'une compagnie de chemin de fer offre à un expéditeur une entente sur le niveau de services (ENS) —une forme de contrat confidentiel— sur demande. Lorsque les deux parties ne s'entendaient pas sur les modalités, un expéditeur pouvait également demander à l'Office de les établir par arbitrage.

Cette dernière modification revêtait une importance particulière, car elle confiait à un arbitre le pouvoir d'imposer des exigences de niveau de service à une compagnie de chemin de fer pour un expéditeur donné. Ce pouvoir était contrebalancé dans la loi par l'exigence que les arbitres tiennent, entre autres, compte des obligations d'une compagnie de chemin de fer envers les autres clients. Toutefois, les compagnies de chemin de fer ont remis en question la capacité des arbitres de le faire, compte tenu de la complexité de la gestion du trafic et des réseaux ferroviaires. Les arbitres nommés par l'Office ne sont pas tenus d'être des experts ferroviaires, et malgré leur expertise ni Transports Canada ni l'Office n'ont les ressources nécessaires pour modéliser les effets de l'augmentation du trafic dans un réseau ferroviaire —un résultat possible de l'imposition d'exigences en matière de niveau de services. Cela signifie qu'une compagnie de chemin de fer serait tenue de s'adapter à toute nouvelle exigence de service tout en respectant ses obligations envers les autres clients.

En 2001, M. James Dinning, un facilitateur fédéral, a déployé des efforts pour aider les compagnies de chemin de fer et leurs clients à négocier une entente sur le niveau de services, en réduisant le besoin de l'arbitrage. Dans son rapport final, M. Dinning présente un modèle d'entente sur le niveau de services, et propose un processus de règlement des différends commerciaux à inclure dans chaque entente<sup>19</sup>. Bien que des progrès aient été réalisés relativement à une entente de service commercial plus solide, le processus a abouti à une impasse et les membres du comité de facilitation des intervenants ne sont pas parvenus à un consensus<sup>20</sup>.

Le dernier paragraphe du rapport de M. Dinning s'avère une évaluation concise d'où en sont les compagnies de chemin de fer et leurs clients après plus de 40 ans d'évolution de la réglementation :

Les compagnies de chemin de fer et d'autres intervenants de la chaîne d'approvisionnement ferroviaire doivent collaborer pour innover et améliorer le fonctionnement du réseau de transport ferroviaire afin de garder une longueur d'avance sur leurs concurrents. Les participants du réseau de transport ferroviaire doivent rehausser les règles du jeu pour réussir sur les marchés mondiaux hautement compétitifs. Des outils commerciaux comme les ententes de service assortis de processus de règlement des différends rentables ont ouvert de nouvelles possibilités. Le gouvernement peut créer la conjoncture qui permettra de progresser, mais c'est à l'industrie de s'occuper des détails visant à améliorer le cadre des services ferroviaires.

Le fait que les deux parties soient arrivées à ce point et aient pu prospérer repose principalement sur la voie sur laquelle elles ont été mises lorsque le gouvernement s'est éloigné de l'industrie. Les compagnies de chemin de fer sont devenues très productives et autonomes, gagnant assez de revenus pour réinvestir et croître. Depuis le dernier Examen de la LTC en 2001, un certain nombre de changements majeurs ont influé sur les résultats auxquels fait référence M. Dinning. Ces changements comprennent les attentes accrues de gains d'efficacité dans les systèmes de logistique intégrés pour appuyer les chaînes d'approvisionnement; le rôle accru des systèmes d'information et des systèmes informatisés; l'augmentation du volume de trafic ferroviaire atteignant presque la capacité maximale; et le fait que les compagnies de chemin de fer sont maintenant rentables. En outre, le CN et le CP ont tous deux adopté des principes de production Lean<sup>21</sup>, caractérisés par la réduction de la capacité inutilisée au sein de leur réseau, l'élimination des biens non productifs, et la recherche systématique de pratiques opérationnelles plus efficaces conçues pour éliminer les variations incohérentes du volume de trafic.

Il a été difficile de trouver un moyen de concilier les pressions concurrentielles entre les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs. Malgré les progrès réalisés, un certain nombre de changements apportés au cours des dix dernières années et l'adoption en 2014 de la *Loi sur le transport ferroviaire équitable pour les producteurs de grain*, les propositions présentées dans le cadre de l'Examen continuent de mettre en lumière les opinions divergentes concernant la meilleure façon d'améliorer la réglementation économique des compagnies de chemin de fer afin de renforcer la concurrence mondiale à long terme du Canada.

## **Etablir des connexions – Notre situation actuelle**

Aujourd'hui, les compagnies de chemin de fer au Canada jouent un rôle essentiel pour ce qui est d'appuyer et de renforcer la concurrence des entreprises, le commerce, la croissance économique et la prospérité. En 2012, les compagnies de chemin de fer comptaient au total 33 646 employés et contribuaient 6,6 milliards de dollars au produit intérieur brut du Canada (PIB)<sup>22</sup>.

Environ 280 milliards de marchandises canadiennes ont été livrées par train aux marchés intérieur et international en 2014; la valeur du trafic commercial international par train a augmenté de plus de 7 pour cent par rapport à l'année précédente, les exportations ferroviaires représentant 80,4 milliards de dollars et les importations ferroviaires 45,8 milliards de dollars. Ces échanges commerciaux se font en majorité du nord au sud, en offrant un accès aux centres de population américains essentiels à la croissance. Une expansion dans l'axe est-ouest est toutefois inévitable compte tenu de la classe moyenne en plein essor dans la région de l'Asie-Pacifique.

Les compagnies de chemin de fer au Canada présentent des similitudes avec celles des États Unis, notamment en ce qui concerne la propriété privée de l'infrastructure intégrée verticalement à l'exploitation ferroviaire (lorsque les compagnies de chemins de fer possèdent

l'infrastructure matérielle et fournissent le service aux expéditeurs). Dans certains cas, ces similitudes servent de fondement à la comparaison des approches publiques stratégiques avec la réglementation économique et les résultats connexe<sup>23</sup>. Les similitudes opérationnelles sont également à l'origine de la coopération des industries, comme les ententes entre les compagnies de chemin de fer canadiennes et américaines qui autorisent le partage de leurs biens<sup>24</sup>. La concurrence au sein de ces compagnies de chemin de fer pour le trafic et les ressources ne fait néanmoins aucun doute.

Après une vague de regroupements dans les années 1980 et 1990, sept importantes compagnies de chemin de fer<sup>25</sup> représentent désormais la majorité du trafic nord-américain de marchandises, y compris le CN et le CP ainsi que leurs filiales américaines. Il existe également diverses petites compagnies de chemin de fer qui offrent leur service aux industries, aux économies régionales et aux grands exploitants ferroviaires. À l'instar des États-Unis, les compagnies de chemin de fer canadiennes sont des sociétés privées responsables de leurs propres besoins en immobilisations et besoins opérationnels. Elles jouent un rôle important dans l'atteinte des objectifs publics stratégiques nationaux, en aidant notamment les entreprises à saisir de nouvelles occasions découlant de relations commerciales internationales plus libéralisées<sup>26</sup>. Depuis au moins 2006, les taux moyens de transport des marchandises<sup>27</sup> au Canada et aux États Unis figurent parmi les moins élevés et les meilleurs au monde<sup>28</sup>.

---

**À l'exception des préoccupations concernant les accidents de train qu'ils soulèvent, la majorité des Canadiens interagissent peu avec les trains marchandises, reconnaissent leur contribution importante à l'économie nationale ou savent que l'industrie est de calibre international.**

— *Malcolm Cairns Research and Consulting. Mémoire dans le cadre de de l'Examen de la LTC*  
Décembre 2014

---

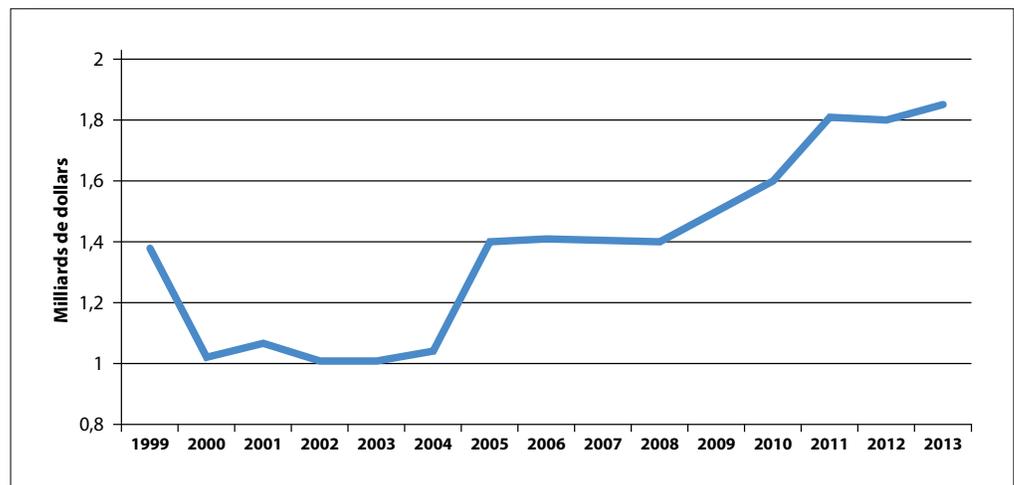
Les revenus des compagnies de chemin de fer sont tirés des frais imposés aux clients. Les décisions relatives à l'établissement de taux (prix) et aux services (extrants) sont restreintes par les forces du marché et les obligations législatives ou réglementaires. Les taux sont supérieurs aux coûts variables pour que les compagnies de chemin de fer puissent recouvrer leurs coûts fixes communs élevés et contribuer aux investissements dans les biens matériels et les technologies. Les travaux de recherche fournis dans le cadre de l'Examen<sup>29</sup> indiquent que bien que, dans certains pays, les compagnies de chemin de fer fixent les taux afin de recouvrer les coûts variables seulement, ces cas sont souvent associés à des tarifs plus élevés et à une subvention publique de l'exploitation ferroviaire.

La majorité des intervenants que les responsables de l'Examen ont rencontrés reconnaissent que le réinvestissement des compagnies de chemin de fer est nécessaire à la croissance et au maintien de l'exploitation sécuritaire. Une organisation de l'industrie à Vancouver<sup>30</sup> a indiqué, par exemple, que : « beaucoup plus d'investissements dans le système ferroviaire sont nécessaires pour répondre à la croissance prévue. Nous croyons que la capacité ferroviaire sera notre plus grand défi. » Bien que les marchés financiers fournissent du financement pour investir dans la capacité, ce dernier est fondé sur une évaluation de l'investisseur quant à la qualité des revenus de l'exploitation des chemins de fer, à la gestion et à d'autres risques. Les compagnies de chemin de fer prennent des décisions concernant où et comment réinvestir en fonction des prévisions de la demande et des rendements prévus — certains biens ferroviaires (notamment les voies ferrées) sont très peu mobiles et comprennent donc une proportion élevée des coûts irrécupérables. Ensemble, les compagnies de chemin de fer nord-américaines ont investi près d'un demi-billion de dollars dans leur infrastructure et leur exploitation au cours des 30 dernières années<sup>31</sup>. Les deux principaux transporteurs canadiens (CN et CP) ont à eux seuls

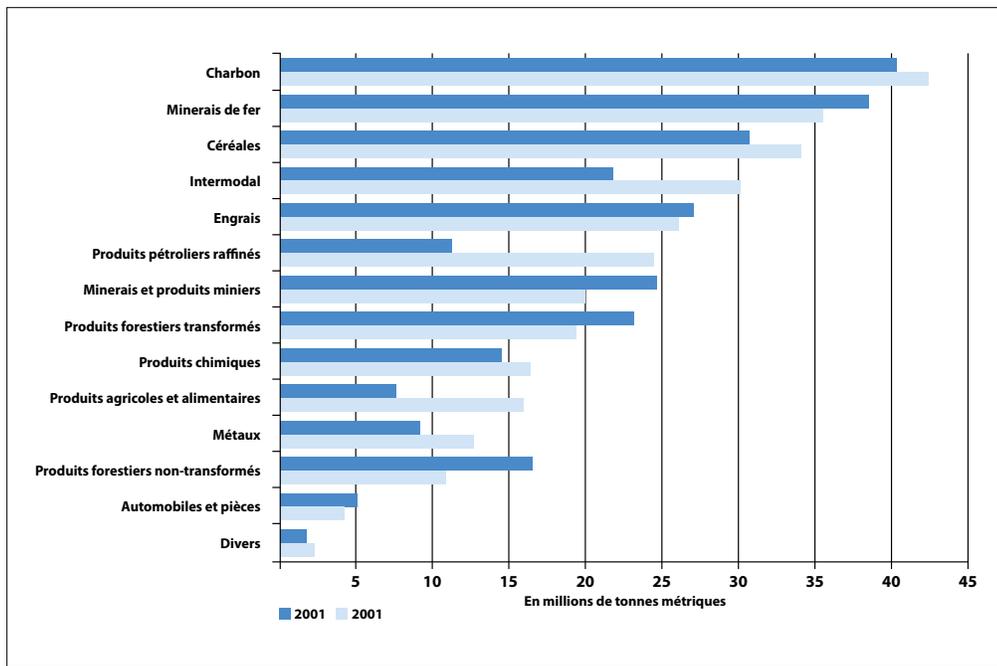
investi en moyenne près de 1,4 milliard de dollars chaque année au cours des 15 dernières années dans des projets d'immobilisations seulement; il s'agit de près de 21 milliards de dollars entre 1999 et 2013.

Bien que les relations entre les compagnies de chemin de fer et les clients du transport ferroviaire soient devenues de nature plus commerciale au fil du temps, le gouvernement fédéral continue à jouer un rôle dans de nombreux domaines du secteur ferroviaire. Transports Canada est responsable de la politique économique du gouvernement fédéral pour les chemins de fer et pour la sécurité, la sûreté et le rendement environnemental du transport ferroviaire<sup>32</sup>, et l'Office des transports du Canada (Office) agit en tant que principal organisme de réglementation économique<sup>33</sup>. Le rôle de l'Office et la présence d'une réglementation économique sont établis depuis longtemps, et visent aujourd'hui à orienter les résultats que la concurrence et les forces du marché ne permettent pas d'atteindre de manière satisfaisante<sup>34</sup>. Les responsabilités de l'Office concernant le transport ferroviaire s'apparentent à celles du Surface Transportation Board aux États-Unis, bien que les deux organismes assument celles-ci de façon différente<sup>35</sup>.

**FIGURE 2 —  
DÉPENSES EN  
IMMOBILISATIONS  
DES COMPAGNIES  
DE CHEMIN DE FER  
CANADIENNES DANS  
LES ACTIVITÉS  
CANADIENNES,  
DE 1999 À 2013**



Le volume de marchandises sur les réseaux ferroviaires a augmenté depuis 2001, mais la croissance n'a pas été uniforme pour toutes les industries. Des hausses importantes ont été constatées dans le volume de produits pétroliers raffinés transportés par train et dans le trafic intermodal. Dans ce dernier cas, ces hausses découlent de la croissance des importations par conteneurs maritimes et du service intermodal intérieur. Des gains notables ont également été observés dans les secteurs du grain et des produits agricoles et alimentaires. Ces gains découlent d'une foule de facteurs précisés dans le prochain chapitre, et ils ont été modérés par les faibles volumes de produits forestiers, de fer et d'autres minerais métalliques ainsi que d'automobiles et de pièces. En supposant que les changements apportés d'une année à l'autre risquent de ne pas être pris en considération, le graphique ci-dessous (Figure 3) énumère les types de marchandises qui sont transportées le plus fréquemment sur le réseau ferroviaire du Canada.



**FIGURE 3 —  
COMPARAISON  
DU TOTAL DES  
CHARGEMENTS,  
2011 ET 2013<sup>36</sup>**

Les deux principales compagnies de chemin de fer du Canada assurent la majeure partie du transport des marchandises susmentionnées. Toutefois, les compagnies de chemin de fer de courtes distances jouent un rôle de plus en plus important en tant que segment de l'industrie ferroviaire au Canada. Le nombre de ces dernières a augmenté considérablement depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les transports au Canada*, passant de 12 en 1996 à 60 aujourd'hui<sup>37</sup>. Leur nombre croissant s'explique principalement par les efforts déployés par le CN et le CP pour se départir des embranchements déficitaires. Le transfert de propriété aux exploitants de chemin de fer de courtes distances a toutefois permis aux entreprises situées près de ces voies ferrées d'avoir un accès ferroviaire continu. Les voies ferrées appartiennent à des entités de compétences fédérales et provinciales<sup>38</sup>.

Ensemble, les compagnies de chemin de fer de courtes distances représentent près de 11 pour cent du réseau ferroviaire du Canada et leurs revenus d'exploitation totaux s'élevaient à 930 millions de dollars en 2013<sup>39</sup>. Près des trois quarts de leur trafic sont composés de ressources naturelles et de produits manufacturiers lourds; le reste du trafic comprend du carburant et des produits chimiques, des produits manufacturiers et des automobiles, des produits forestiers, des produits du papier ainsi que des produits agricoles et alimentaires. Les compagnies de chemin de fer de courtes distances envoient généralement des marchandises<sup>40</sup> et dépendent des compagnies de catégorie I pour obtenir des wagons vides à remplir et répondre aux besoins régionaux distincts. Elles sont nombreuses à être confrontées à des pressions financières associées à la conformité aux dispositions réglementaires, à l'adoption de nouvelles technologies et au réinvestissement.

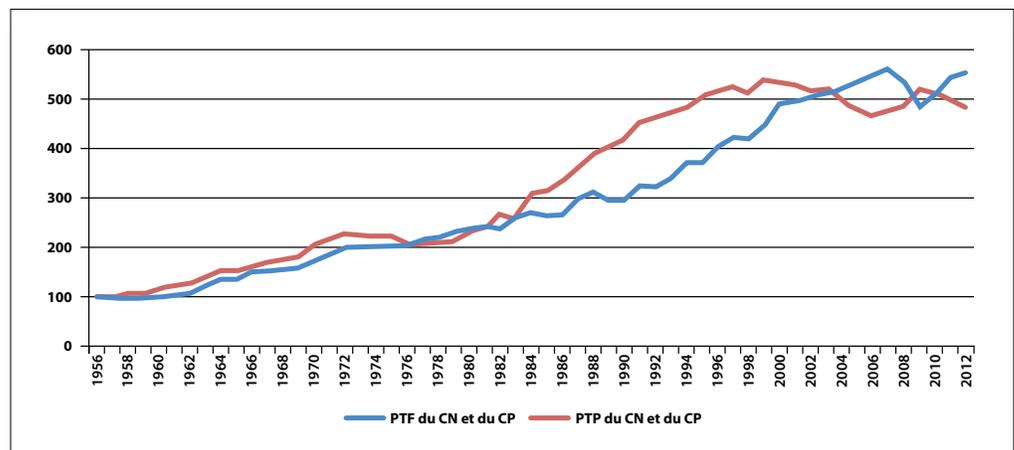
L'une des mesures du rendement financier d'une compagnie de chemin de fer est son *ratio d'exploitation*, c'est-à-dire ses dépenses d'exploitation représentées en pourcentage des revenus totaux. Le ratio donne un aperçu du rendement financier, et indirectement de la capacité d'une compagnie de chemin de fer d'attirer des investisseurs privés. Entre 2011 et 2014, le ratio d'exploitation du CN est passé de 68,5 pour cent à 61,9 pour cent, alors que celui du CP est passé de 77,3 pour cent à 64,7 pour cent<sup>41</sup>. Bien que ces chiffres ne soient pas une évaluation précise de la santé de l'entreprise, ils font valoir le fait que les deux principales compagnies de chemin de fer du Canada ont une assise financière plus solide aujourd'hui qu'au cours du dernier examen de la LTC. En revanche, le ratio d'exploitation des compagnies de chemin de fer de courtes distances du Canada s'élevait en moyenne à 89 pour cent pour la période de 2000 à 2013<sup>42</sup>.

Parmi les grands exploitants ferroviaires nord-américains, ces ratios ont diminué depuis le dernier examen, en grande partie en raison des trois tendances suivantes de l'exploitation ferroviaire :

- la réduction des coûts et l'augmentation des gains d'efficacité, notamment en diminuant le dédoublement des réseaux, en vendant des embranchements et en réduisant l'effectif;
- le transport de plus de marchandises et une plus grande diversité du trafic, notamment plus de trafic conteneurisé et plus récemment, le transport de pétrole brut, et l'augmentation des revenus;
- l'amélioration du rendement par l'augmentation de la charge, de la longueur et de la vitesse des trains, l'utilisation maximale de la capacité disponible, et la mise au rencart du matériel vieillissant et inefficace.

Afin de générer assez de revenus pour réinvestir, d'améliorer leur rendement et de renforcer leur position concurrentielle, les compagnies de chemin de fer au Canada et aux États-Unis ont cherché à optimiser leur exploitation sur les réseaux (ce qui équivaldrait à fournir un service d'autobus plutôt qu'un service de taxi, selon l'une des compagnies de chemin de fer), plutôt que d'optimiser leur exploitation pour répondre aux besoins particuliers de chacun des expéditeurs. Bien que les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs retirent des avantages identiques, l'élimination de la capacité excédentaire de leur exploitation (qui offrait auparavant une zone tampon qui permettait de gérer les contraintes à court terme) a également eu une incidence sur leur capacité de répondre à des événements imprévus ou inattendus<sup>43</sup>.

**FIGURE 4 —  
PRODUCTIVITÉ  
DES COMPAGNIES  
DE CHEMIN DE FER  
CANADIENNES DE  
CATÉGORIE I, ÉVALUÉE  
SELON LA PRODUC-  
TIVITÉ TOTALE DES  
FACTEURS (PTF) ET LA  
PRODUCTIVITÉ TOTALE  
DES PRIX (PTP),  
1956 – 2012<sup>44</sup>**



Cette volonté de gains d'efficacité et d'optimisation a donné lieu à des gains de productivité<sup>45</sup>. Certains des avantages ont été transmis aux clients du transport ferroviaire—par exemple, en contrôlant l'incidence de l'augmentation du coût des intrants sur les taux. Bien que les compagnies de chemin de fer aient une marge de manœuvre importante quant à l'établissement des prix au Canada (comparativement aux États Unis, par exemple, où le STB fixe un seuil dans la loi), et disposent de plus de renseignements sur le marché associés aux expéditeurs (taux et activités commerciales), la LTC peut offrir aux expéditeurs le recours à l'arbitrage concernant les taux, ainsi qu'un accès à une interconnexion réglementée. Ces options sont particulièrement importantes pour les expéditeurs captifs qui dépendent des services ferroviaires pour poursuivre leurs activités, mais qui sont desservis par une seule compagnie de chemin de fer. Le fait que d'autres fournisseurs de transport se disputent une partie du trafic<sup>46</sup> ((par exemple, certaines installations sont situées près de deux ou plusieurs compagnies de chemin de fer concurrentes, et il serait raisonnable de s'attendre à ce qu'une partie des marchandises soient transportées par camion) restreint la liberté de fixation des prix.

### Questions relatives au niveau de services

En règle générale, peu de préoccupations ont été soulevées dans le cadre de l'Examen concernant les taux des compagnies de chemin de fer. On a depuis longtemps recours à l'arbitrage et aux solutions d'interconnexion et bien que ce rapport propose plusieurs changements, ces solutions sont généralement considérées comme fonctionnant bien. Les préoccupations concernant les taux portaient principalement sur le transport des marchandises dangereuses; les expéditeurs laissent entendre que les taux qu'on leur impose comprennent une prime de risque trop élevée, compte tenu des normes et des pratiques mises en œuvre par les producteurs de marchandises dangereuses pour assurer la sécurité du chargement, du transport et des contenants, ainsi que la conformité à la réglementation. Ils ont également indiqué que peu de substituts existent et que le transport ferroviaire demeure le moyen le plus sécuritaire pour répondre aux besoins des consommateurs et de la société.

La majorité des commentaires reçus dans le cadre de l'Examen portaient sur les services et le rendement des compagnies de chemin de fer, contrairement aux taux. Les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer ne s'entendent pas sur les obligations qu'imposent les dispositions sur le niveau de services dans la LTC<sup>47</sup> aux compagnies de chemin de fer, et sur la façon dont ce niveau de services doit être atteint. Cela est en partie dû à l'utilisation d'un langage sujet à l'interprétation, notamment qu'une compagnie de chemin de fer doit fournir une « installation convenable » pour répondre aux besoins des clients<sup>48</sup>. On a laissé entendre dans le cadre de l'Examen que l'utilisation de ce langage vise à reconnaître que les clients n'entrent pas tous dans le même moule, car ils ont tous des caractéristiques différentes. Dans ce cas, la détermination du respect de la disposition concernant « l'installation convenable » se ferait au cas par cas.

---

### **La Western Canadian Shippers Coalition est d'avis que les dispositions sur le niveau de services devraient être améliorées pour préciser qu'une compagnie de chemin de fer doit s'acquitter de ses obligations en matière de services de manière à satisfaire aux exigences liées au transport des expéditeurs.**

— *Western Canadian Shippers Coalition. Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Décembre 2014

---

De nombreux clients ont prié les responsables de l'Examen de recommander que les dispositions sur le niveau de services soient modifiées afin de préciser que celles-ci doivent être respectées en fonction des besoins des expéditeurs. Toutefois, dans une décision récente, l'Office des transports du Canada<sup>49</sup> souligne que ces dispositions s'interprètent de façon juste, vaste et libérale et de façon à assurer l'atteinte des mêmes niveaux de services que ceux que les forces du marché établiraient<sup>50</sup>. De plus, il est noté dans la décision que « les pouvoirs de l'Office en vertu de l'article 116 de la LTC sont assez vastes pour l'autoriser à émettre des ordonnances qui touchent pratiquement tous les aspects des activités d'une compagnie de chemin de fer ainsi que ses opérations lorsque cela est nécessaire pour remédier au manquement à ses obligations en matière de niveau de services »<sup>51</sup>. Il importe de préciser que ces pouvoirs ne sont exercés que lorsqu'un expéditeur dépose une plainte et lorsqu'une procédure est engagée à l'égard du niveau de services. Au cours de l'Examen, toutefois, les solutions proposées par l'Office ont été jugées chronophages, coûteuses et tardives, ce qui signifie que la valeur réelle perdue à la suite d'un manquement au niveau de service ne pourrait jamais être recouvrée au moyen d'une indemnisation financière ou de service.

---

**Comme chaque arbitrage du niveau de services est propre à un expéditeur distinct, l'arbitre a le pouvoir d'imposer un service particulier à un expéditeur donné, peu importe les conséquences sur le réseau et la chaîne d'approvisionnement, ce qui est un bel exemple d'un processus décisionnel incorrect.**

— *Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Mars 2015

---

Les compagnies de chemin de fer ont fait valoir que le service offert à tous les clients, plutôt qu'à chacun des clients, devrait être pris en compte lors de l'interprétation des obligations de service. Selon elles, la jurisprudence et les précédents juridiques<sup>52</sup> indiquent qu'une compagnie de chemin de fer doit déployer des efforts raisonnables pour répondre aux demandes de service —que leur tâche n'est pas de fournir des wagons en tout temps pour répondre à toutes les demandes. De plus, elles ont fait valoir que l'optimisation du service pour un client à la fois pourrait avoir une incidence négative sur d'autres utilisateurs et porter atteinte au modèle de service qui a été élaboré au profit de tous les clients.

Dans une décision datée de 2014<sup>53</sup>, l'Office a examiné le contexte législatif et l'objectif des dispositions sur le niveau de services dans la LTC, la façon dont elles ont été interprétées par les tribunaux et le rôle de l'Office dans l'application de celles-ci. Afin d'évaluation l'application du niveau de services, l'Office a élaboré un nouveau test fondé sur trois questions :

- La demande de l'expéditeur est-elle raisonnable?
- La compagnie de chemin de fer a-t-elle répondu à cette demande?
- Dans la négative, quelles sont les raisons qui pourraient justifier le manquement à une obligation en matière de niveau de service?

Dans sa décision, l'Office a conclu que la compagnie de chemin de fer (CN) n'avait pas respecté les modalités de son contrat avec l'expéditeur (Louis Dreyfus Commodities Canada). Il a conclu que le contrat fournissait des consignes quant à la solution, et a émis une ordonnance prescrivant au CN de prendre des mesures particulières en conséquence. Bien que la décision soit actuellement en appel, les procédures soulignent le fait que l'Office est tenu de fournir des solutions propres à chaque expéditeur et compagnie de chemin de fer seulement. Les procédures en matière de niveau de service n'ont pas été établies afin de prendre en considération les répercussions générales de la décision sur les services que la compagnie de chemin de fer offre à d'autres expéditeurs.

L'obligation d'une compagnie de chemin de fer d'accepter toutes les marchandises présentées pour le transport conformément aux modalités de service définies par la loi (appelée l'obligation de transporteur public) est une caractéristique de la législation canadienne en matière de transport au moins depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les chemins de fer* en 1909. Toutefois, le contexte concurrentiel entourant ces dispositions a considérablement changé depuis leur adoption. Dans une enquête sur la question plus générale qui consiste à savoir si l'obligation de transporteur public (qui est communément synonyme des dispositions sur le niveau de services de la LTC) continue d'être pertinente<sup>54</sup>, Bruce Doern indique ce qui suit :

« [...] le concept de transporteur public est maintenant simplement un concept résiduel non mentionné et les niveaux de services sont utilisés pour définir quelque chose qui n'est plus mentionné en tant que principe. Cette notion n'est pas très logique, à moins que toutes les parties reconnaissent publiquement que le nouveau modèle nord-américain d'interdépendances des systèmes pour ce qui est de la capacité, de la congestion, de l'optimisation des systèmes et des niveaux de services est un élément primordial du transport ferroviaire canadien des marchandises. »

Cela soulève la question de savoir si la responsabilité de l'Office d'examiner les demandes d'allègement du niveau de services, comme il le fait aujourd'hui, peut nécessairement donner lieu aux meilleurs résultats possible pour la prospérité nationale, ou si cette responsabilité crée simplement des gagnants et des perdants, à tout le moins à court terme. Cette question est examinée plus largement dans les chapitres suivants du rapport de l'Examen.

Bien que les responsables de l'Examen aient reçu de nombreuses propositions de modifications aux dispositions de la LTC relatives au transport ferroviaire, les demandes de changements n'étaient pas universelles pour tous les secteurs et ne se limitaient pas à des entreprises de taille précise. Des préoccupations ont été soulevées plus fréquemment par des expéditeurs de marchandises en vrac (de toutes les tailles), plutôt que par les expéditeurs de marchandises par conteneurs multimodaux. Il y a vraisemblablement plusieurs facteurs en jeu, mais les marchandises transportées par conteneurs ont plus particulièrement connu la croissance la plus élevée comparativement à tous les autres types de marchandises; l'Association of American Railroads indique, par exemple, que le transport intermodal était la plus importante source de revenus en 2014<sup>55</sup>.

Cet aspect a été souligné par le PDG de CP, Hunter Harrison, dans un article du *Globe and Mail* publié en mars 2014, alors que les compagnies de chemin de fer se sortaient des effets d'un hiver extrême : « M. Harrison a souligné les différents niveaux de services demandés par les divers secteurs desservis par le transport ferroviaire. Il a indiqué que l'hiver rigoureux [de 2013-2014] a eu une incidence "modeste" sur les chargements en vrac du charbon, de la potasse et du grain, même si "certaines personnes à Ottawa ou un agriculteur ne voient pas les choses ainsi". Toutefois, le trafic intermodal intérieur —transportant les conteneurs à destination et en provenance des navires— a bien tenu le coup. [...] » « Parce que c'est une marchandise qui est importante pour nous », M. Harrison a dit. « Quand on rate le coup, on rate le coup. Ce n'est pas comme le grain ou le charbon [où] même si on est un peu en retard, on assure quand même le transport. Si cette remorque [intermodale] arrive vendredi soir et vous n'êtes pas en mesure de vous en occuper, elle ne sera probablement pas là lundi<sup>56</sup>. »

Tout comme l'ensemble des éléments du secteur des transports aujourd'hui, les commentaires de M. Harrison ne peuvent être examinés indépendamment les uns des autres. Des avantages publics sont tirés du fait que les compagnies de chemin de fer génèrent assez de revenus pour leur permettre d'investir et d'adopter des technologies ou innovations qui améliorent la sécurité et la productivité. Toutefois, étant donné que toutes les compagnies sont exposées aux mêmes pressions mondiales pour fournir un service fiable et prévisible, toute préférence pour un client ou un type de marchandise sur une autre peut compromettre la position concurrentielle des expéditeurs et, possiblement, l'économie dans son ensemble.

## Objectifs à atteindre d'ici 20 à 30 ans

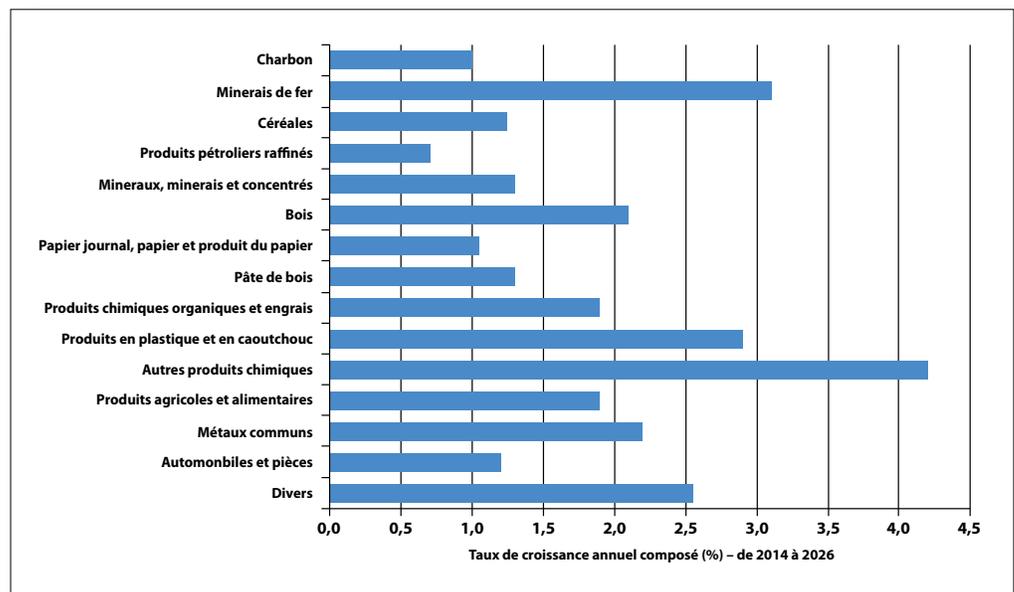
Le transport ferroviaire continuera de jouer un rôle essentiel pour ce qui est d'appuyer la croissance économique du pays. Bien qu'il soit peu probable que la composition du trafic ferroviaire change de façon dramatique dans l'avenir, des améliorations continues de la façon dont les compagnies de chemin de fer, leurs clients et les partenaires de la chaîne d'approvisionnement coordonnent et harmonisent leurs investissements et leurs activités aideront à renforcer la concurrence du Canada et sa capacité de s'adapter aux demandes du marché mondial.

Dans un livre blanc sur l'efficacité du transport ferroviaire daté de 2013<sup>57</sup>, le Forum international des transports reconnaît que, particulièrement en contexte de contraintes financières, les gouvernements ont intérêt à veiller à ce que les systèmes ferroviaires obtiennent le meilleur rendement possible sur le capital investi. Au Canada, cet enjeu revient à chaque exploitant de chemin

de fer. Pour sa part, Transports Canada se concentre sur l'efficacité du transport ferroviaire en mesurant le temps moyen nécessaire pour transporter des marchandises entre deux villes (par exemple, de Vancouver à Toronto), ainsi que les facteurs de variabilité de cette valeur<sup>58</sup>. Cette approche tient compte des impératifs opérationnels qui ne risquent pas de disparaître, à mesure que les fabricants, les vendeurs et les industries des ressources naturelles et de l'agriculture cherchent à réduire le coût total en magasin de leurs produits et à assurer le respect des délais de livraison.

Outre l'efficacité, il faut aussi examiner des questions plus vastes qui façonneront le transport ferroviaire du Canada au cours des 20 à 30 prochaines années. Des phénomènes météorologiques plus fréquents et plus intenses, comme les conditions hivernales extrêmes du Canada, mettront à l'épreuve la capacité des compagnies de chemin de fer à s'adapter et à reprendre leurs activités. Des ententes de commerce et d'investissement plus libéralisées permettront de créer de nouvelles occasions dans un marché mondial de plus en plus concurrentiel. Les pressions dans l'ensemble des chaînes d'approvisionnement, secteur par secteur, signifieront que la réussite est fondée sur toutes les parties collaborant pour répondre aux demandes des clients. Les pressions opérationnelles et financières mèneront à la croissance de la capacité générale de la chaîne d'approvisionnement uniquement lorsque les signaux du marché appuient les investissements. Les progrès technologiques donneront lieu à des innovations qui créent de nouveaux avantages concurrentiels et de nouvelles menaces. De plus, à défaut de changements, les compagnies de chemin de fer continueront vraisemblablement leurs activités à leur pleine capacité ou presque, avec des zones tampons minimales pour la demande inattendue.

**FIGURE 5 —  
TAUX DE CROISSANCE  
PRÉVUS DES  
EXPORTATIONS  
CANADIENNES,  
DE 2014 À 2026<sup>59</sup>**



Les demandes formulées aux compagnies de chemin de fer par les clients évolueront également au cours des 20 à 30 prochaines années. Les entreprises auront de plus en plus besoin d'un accès aux données en temps réel et utiliseront davantage les réseaux sociaux mondiaux. Elles voudront être en mesure de suivre leurs exportations sur des appareils mobiles, qui fourniront des alertes instantanées en cas de perturbations de la circulation ou de changements à l'horaire. Les expéditeurs chercheront des solutions de transport de bout en bout qui réduisent les coûts et maximisent la rentabilité et la prévisibilité. Les principaux centres de population du Canada continueront de prendre de l'ampleur et de se densifier, ce qui aura une incidence sur la façon dont les marchandises sont transportées en passant par les régions et à l'intérieur de celles-ci.

Il est toutefois assez facile pour les compagnies de chemin de fer, leurs clients et d'autres partenaires de la chaîne d'approvisionnement de collaborer afin de saisir les occasions et de créer des solutions qui profiteront à tous les partenaires. Parfois, les gouvernements auront un rôle d'intérêt public important à jouer. Dans le cadre de l'Examen, des recommandations sont formulées pour nous servir de toutes ces pressions et possibilités à notre avantage.

### **Reconnaître le rôle du transport ferroviaire dans l'atteinte des résultats économiques nationaux**

La *Loi sur les transports au Canada* commence par une déclaration de la politique nationale des transports qui affirme que les grands principes de politique publique orientent la réglementation économique du système de transport du Canada. Elle mentionne, entre autres, ce qui suit : « [...] un système de transport national compétitif et rentable qui [...] utilise tous les autres modes de transport au mieux et au coût le plus bas possible est essentiel à la satisfaction des besoins des usagers et au bien être des Canadiens et favorise la compétitivité et la croissance économique [...] partout au Canada ».

Cette déclaration a été révisée à plusieurs reprises depuis qu'elle a été introduite, pour la première fois, dans la *Loi sur les transports nationaux* en 1967, bien qu'elle continue d'être ancrée aux principes clés de la concurrence et de la croissance économique. Les changements, notamment ceux liés à la sécurité, au développement régional, à l'accessibilité et à l'environnement, ont reconnu comment l'intérêt du public à l'égard des transports, ou le rôle que jouent les transports dans nos vies, ont évolué au fil du temps.

Aujourd'hui, le lien entre l'efficacité des transports et la capacité du Canada de livrer concurrence sur les marchés mondiaux est clair. Les coûts de transport, par exemple, représentent souvent un obstacle plus important à la croissance du commerce que les coûts associés aux tarifs internationaux ou aux obstacles connexes. Il en est ainsi pour les ressources naturelles primaires et les produits agricoles ainsi que pour leurs industries à valeur ajoutée, dont la capacité de livrer concurrence et de croître est fondée sur l'accès aux services ferroviaires et l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement.

À cette fin, un certain nombre d'intervenants ont proposé d'incorporer dans la déclaration de la politique un passage reconnaissant que le Canada est un pays commerçant dans lequel le secteur des transports est essentiel à son bien-être social et économique. En règle générale, ils préconisent l'adoption d'une perspective plus générale dans la LTC. En ce qui concerne la réglementation économique des compagnies de chemin de fer, des modifications à la déclaration de la politique nationale visant à incorporer cette perspective indiqueraient que Transports Canada et l'Office doivent tenir compte de la façon dont les chaînes d'approvisionnement ferroviaire contribuent ou nuisent à la position économique et concurrentielle du Canada à l'échelle nationale et internationale.

Pour ce faire, l'Office devrait bien comprendre ce qui constitue les chaînes d'approvisionnement ferroviaires, dans leur ensemble, qui incluent les compagnies de chemin de fer de compétences fédérale et provinciale ainsi que le réseau intégré plus vaste avec les États-Unis. Une chaîne n'est jamais plus solide que son maillon le plus faible et chaque maillon de cette chaîne particulière peut avoir une incidence sur l'efficacité, le rendement et les résultats du réseau entier.

Cette proposition renforcerait les liens entre les organismes fédéraux et provinciaux qui sont responsables de surveiller les politiques et les règlements de l'industrie ferroviaire. Lorsque l'on prend en considération la viabilité à long terme des compagnies de chemin de fer canadiennes, et des entreprises qui comptent sur les services ferroviaires, une collaboration plus étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces constituerait une plateforme pour évaluer l'interconnexion du transport ferroviaire avec d'autres modes de transport ou activités de logistique, soit des secteurs où les limites de compétence se chevauchent parfois.

Bref, une collaboration plus étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces à l'égard des questions ferroviaires serait avantageuse. Pour répondre aux demandes futures, l'empreinte physique du réseau ferroviaire du Canada devra être modifiée, en plus de s'adapter et de s'accroître. Tous les intervenants concernés devront participer au processus décisionnel et à la planification à long terme disciplinés afin de cerner les contraintes futures, de diminuer les risques pour la croissance et de mettre en place la bonne infrastructure au bon endroit, au bon moment.

**1. Pour améliorer l'interconnexion ferroviaire au Canada et promouvoir une démarche intergouvernementale à l'égard de l'expansion future du réseau ferroviaire, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**

- a. la déclaration relative à la politique nationale des transports énoncée à l'article 5 de la LTC soit modifiée afin de reconnaître plus explicitement l'importance des transports pour le commerce international et d'inclure notre capacité à soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux;
- b. Transports Canada établisse en bonne et due forme dans une politique le concept du réseau national de transport ferroviaire des marchandises, qui inclut tous les chemins de fer interconnectés au Canada;
- c. Transports Canada, par l'entremise de son Comité consultatif sur les transports et la logistique, détermine et désigne, ou réserve, des terres nécessaires pour l'expansion du réseau ferroviaire dans le cadre du réseau de transport national. La priorité doit être accordée aux goulots d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement du réseau ferroviaire et aux principaux points de regroupement ou de distribution des marchandises, comme ceux aux ports maritimes ou intérieurs.

**Améliorer la compétitivité du climat d'investissement du Canada dans le secteur ferroviaire**

Durant l'Examen, tous ont reconnu que des investissements dans les actifs qui sous-tendent le réseau ferroviaire seront nécessaires afin de répondre aux exigences en matière de sécurité et aux services futurs. Ces actifs se diviseront en trois grandes catégories pour les compagnies de chemin de fer : le matériel roulant, les actifs matériels fixes et les technologies ferroviaires. Certaines décisions reposeront sur la conformité à la réglementation tandis que d'autres seront plutôt discrétionnaires et fondées sur une évaluation de l'analyse de rentabilisation.

---

**Le réseau de transport est déjà limité et toute hausse de la demande aura une incidence importante sur le niveau de congestion dans l'ensemble du réseau...**

— FPAC *Mémoire dans le cadre de l'examen de la LTC*  
Décembre 2014

---

Les nouvelles dépenses en immobilisations permettront non seulement d'assurer une croissance de la productivité potentielle, mais également d'ajouter une nouvelle capacité de production. Les améliorations apportées à la conception des wagons, à la puissance et à l'efficacité des locomotives et à la conception de la voie ferrée<sup>60</sup> contribuent toutes, par exemple, à accroître la capacité et la production (le volume de marchandises transportées), et ce, dans la même empreinte physique ferroviaire. En raison de la longue durée de vie des actifs ferroviaires, les investissements peuvent toutefois être indivisibles; ces derniers aident les compagnies de chemin de fer à profiter au maximum de leurs actifs actuels, en faisant du neuf avec du vieux, mais ils ne prennent pas forcément en compte toutes les améliorations de la productivité qui pourraient ou devraient être apportées.

En outre, les dépenses en immobilisations sont associées à l'adoption et à la diffusion de nouvelles technologies, qui représentent une autre source potentielle d'amélioration de la productivité, qui offrent souvent des prestations parallèles relatives au rendement sur le plan de l'environnement et de la sécurité. On peut notamment penser aux détecteurs en voie qui transmettent l'information en temps réel aux exploitants du matériel roulant afin de prévenir des dommages et des accidents ou aux nouveaux systèmes de gestion de la circulation qui aident les planificateurs à réaliser un modèle des débits de trains et à optimiser ceux-ci et à améliorer le rendement des activités et des services ainsi que celui en matière de sécurité. Même si les avantages de ces investissements reviennent à l'investisseur initial, la conception et l'utilisation des technologies procurent des avantages systématiques et accessoires dont peuvent bénéficier les expéditeurs et la communauté élargie.

Les dépenses en immobilisations des compagnies de chemin de fer canadiennes sont toutefois beaucoup plus rentables, comparativement à celles de leurs concurrents américains, car les déductions pour amortir le coût d'immobilisations aux États-Unis sont cinq fois plus élevées pour une catégorie d'actifs particulière. Même si cette situation renforce ainsi l'analyse de rentabilisation des investissements à l'extérieur du Canada, elle engendre le risque que le Canada soit incapable de maintenir le même rythme de dépenses en immobilisations que ses concurrents, ce qui, au fil du temps, aurait des répercussions au-delà de celles associées à une chaîne d'approvisionnement pour un produit donné. De multiples utilisateurs et produits seraient en fait touchés. La hausse des taux de déduction pour amortissement (DPA) au Canada à un niveau comparable aux taux des É.-U. renforcerait certainement l'analyse de rentabilisation des investissements au pays et réduirait par le fait même ce risque<sup>61</sup>.

Bien qu'ils soient avantageux, des taux de DPA plus élevés ne permettraient pas aux compagnies de chemin de fer de courtes distances de surmonter le défi de récolter des recettes suffisantes aux fins d'investissement. Elles n'ont pas les mêmes économies d'échelle ou la même densité que leurs partenaires de plus grande envergure. En outre, elles ont continué d'offrir des services sur des voies ferrées qui ont fait l'objet de peu d'investissement par les anciens propriétaires. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a mis sur pied le *45G Short Line Railroad Tax Credit Program* en vue d'aider l'industrie des compagnies de chemin de fer de courtes distances à relever des défis semblables. Ce programme tire parti de l'investissement privé en accordant un crédit d'impôt de 50 cents par dollar investi dans les améliorations de la voie ferrée, jusqu'à un maximum de 3 500 dollars par mille de voie. Ce programme comporte également une disposition sur l'attribution dans le cadre de laquelle les crédits d'impôt peuvent être accordés à un expéditeur ou un entrepreneur; ce dernier doit alors payer 90 à 95 cents par dollar du crédit d'impôt à la compagnie de chemin de fer de courtes distances. Selon la *American Short Line and Regional Railroad Association*, ce programme fédéral figure parmi les programmes les plus efficaces pour stimuler l'investissement dans l'infrastructure de courtes distances.

À l'heure actuelle, la *Loi de l'impôt* sur le revenu et ses règlements connexes prévoient les taux de DPA de six différents types d'actifs ferroviaires, c'est-à-dire les locomotives, les wagons, la voie ferrée, le ballast, les dispositifs de suspension et l'équipement de signalisation ou de contrôle de la circulation. Puisque ces actifs sont tous essentiels au fonctionnement efficace de l'ensemble du réseau ferroviaire, des intervenants ont mis en cause une telle division. Il est par conséquent recommandé dans l'Examen de réduire le nombre de catégories, tel qu'il est décrit ci-dessous.

Les compagnies de chemin de fer n'assument toutefois pas l'entière responsabilité des coûts des immobilisations du réseau ferroviaire. Les clients et les exploitants d'installation de transbordement doivent aussi investir dans des catégories d'actifs semblables afin de transporter leurs marchandises, charger ou décharger des wagons ou gérer efficacement des besoins liés à la circulation. Il peut notamment s'agir de machines utilisées par les expéditeurs pour charger

des marchandises en vrac dans des conteneurs multimodaux; un tel investissement accroîtrait la capacité de pointe ou de continuité pour certains types de marchandises tout en équilibrant mieux la circulation de conteneurs chargés à destination et en provenance des ports maritimes. Pris ensemble, les gains réalisés au chapitre du rendement dans de telles installations amélioreront également la capacité du réseau ferroviaire et la concurrence globale. Dans la mesure où les investissements des parties dans la chaîne logistique renforcent les zones tampons qui absorbent les fortes augmentations ou les contraintes du débit de la circulation, les investissements procurent une souplesse et une capacité d'adaptation aux chaînes d'approvisionnement du transport ferroviaire.

**2. Comme il sera nécessaire d'investir pour répondre aux demandes de transport ferroviaire futures, à la suite de l'Examen, il est recommandé d'apporter les changements ci-après à la Loi de l'impôt sur le revenu ou à ses règlements connexes afin de veiller à ce que les mesures incitatives soient offertes pour favoriser la croissance et la concurrence à long terme du Canada :**

- a. Réduire le nombre de catégories d'actifs ferroviaires à trois, en regroupant ensemble : (1) le matériel roulant (y compris les locomotives et les wagons); (2) les actifs matériels fixes (la voie ferrée, le ballast et les ponts); et (3) les actifs technologiques (y compris l'équipement de signalisation ou de contrôle de la circulation ou toute autre technologie visant à réduire l'empreinte écologique de l'industrie);
  - i. accroître de façon permanente la DPA de la première catégorie, c'est-à-dire le matériel roulant, afin qu'elle soit à un niveau comparable à celle des États-Unis;
  - ii. accroître pendant cinq ans la DPA des deuxième et troisième catégories, c'est-à-dire les actifs matériels fixes et les actifs technologiques, afin qu'elle soit à un niveau comparable à celle des États-Unis; évaluer les changements à la fin de cette période afin de conclure s'ils se sont révélés efficaces pour stimuler les investissements avant d'envisager des changements plus permanents.
- b. Accroître les taux de DPA pendant cinq ans des clients et des exploitants d'installation de transbordement qui assument des dépenses en immobilisations liées au chargement ou au déchargement, y compris des dépenses liées au stockage, à l'entreposage et à la voie ferrée; une évaluation serait également effectuée à la fin de cette période pour conclure si les hausses des taux se sont révélées efficaces pour stimuler les investissements avant d'envisager des changements plus permanents.
- c. Mettre sur pied un programme de crédit d'impôt pour les compagnies de chemin de fer qui n'appartiennent pas à la catégorie I qui ressemblerait au *45G Short line Railroad Track Credit Program* des États-Unis afin de compenser les coûts liés à la réfection de la voie ferrée.

**Reconnaître l'importance du réseau ferroviaire intégré du Canada**

Les compagnies de chemin de fer de courtes distances constituent une composante importante du réseau ferroviaire national du Canada. Elles chargent un wagon sur cinq provenant des chemins de fer canadiens et elles fournissent, dans certains cas, des services voyageurs et des services de réapprovisionnement aux collectivités éloignées<sup>62</sup>. Elles effectuent le commerce des marchandises pour les petits et les grands expéditeurs et veillent à ce que les entreprises de divers secteurs aient un accès continu au transport ferroviaire. L'utilisation de l'infrastructure de courtes distances aux fins de distribution et de regroupement permet de réduire les goulots d'étranglement et les autres problèmes liés aux routes que soulèvent les volumes élevés de marchandises transportées par camion.

---

**Comme le nombre de compagnies de chemin de fer de compétence provinciale est à la hausse, il y a lieu de s'assurer qu'elles sont reconnues dans le réseau et qu'un mécanisme efficace est utilisé pour traiter des questions intergouvernementales ayant trait à la connexion, aux droits de circulation, au niveau de services, aux prix de correspondance et d'interconnexion.**

— *Gouvernement de la Saskatchewan. Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Avril 2015

---

Au Canada, il existe une variété de compagnies de chemin de fer de courtes distances de taille, de modèle d'exploitation et de structure de propriété différents. Des 60 compagnies de chemin de fer de courtes distances, 40 d'entre elles sont de compétence provinciale tandis que les 20 autres compagnies sont de compétence fédérale. La majorité d'entre elles empruntent les voies principales du réseau ferroviaire (à l'exception de la Hudson's Bay Railway qui termine son trajet au port de Churchill et ceux qui opèrent dans le nord du Québec et du Labrador qui se terminent dans les ports du Saint-Laurent, de Sept-Îles ou Port Cartier, Québec) et comptent sur ces exploitants pour se procurer des wagons vides à charger. La plupart de ces compagnies sont exploitées sur des voies ferrées à faible densité, ce qui explique pourquoi la concentration du trafic est inférieure à celle qui soutient la viabilité des exploitants plus importants.

Comme bon nombre de compagnies de chemin de fer de courtes distances prennent en charge les anciennes voies ferrées des compagnies de chemin de fer de catégorie I, le réinvestissement dans l'infrastructure est essentiel afin de veiller à ce qu'elles demeurent viables à long terme. Même si des taux de DPA plus élevés incitent à investir ou favorisent l'expansion, des marges de profit minces, une capacité limitée de réunir des fonds et des pressions concurrentielles pour effectuer l'entretien et veiller à la conformité aux dispositions réglementaires compliqueront les progrès. Selon une compagnie de chemin de fer de courtes distances, elle doit investir 1 million de dollars pour moderniser deux milles de voie alors qu'une autre compagnie soutient que la modernisation de sa voie s'élève plutôt à 1 million de dollars par mille.

Aux États-Unis, divers programmes appuient l'industrie des compagnies de chemin de fer de courtes distances. Le gouvernement fédéral octroie, par exemple, du financement aux passages à niveau rail route (afin de couvrir 90 à 100 pour cent des coûts du projet) et offre le programme Transportation Investment Generating Economic Recovery (TIGER) aux termes duquel les compagnies de chemin de fer de courtes distances peuvent obtenir des subventions d'environ 9 millions de dollars. Le gouvernement fédéral accorde également du financement à long terme dans le cadre d'un programme d'amélioration et de réfection et il réserve 7 milliards de dollars pour des prêts et des garanties d'emprunt par les transporteurs qui n'appartiennent pas à la catégorie I. En outre, plus de la moitié des États offrent des subventions et d'autres programmes d'aide financière, y compris ceux visant à améliorer, moderniser ou réparer les voies ferrées de propriété privée, à améliorer l'accès industriel ou à améliorer les passages à niveau et la sécurité. Des intervenants de l'industrie et de la communauté des expéditeurs au Canada se sont prononcés en faveur de soutiens semblables pour accroître la productivité et offrir davantage de choix de services aux clients.

Le *nouveau plan Chantiers Canada* offre un financement fédéral pour les projets d'infrastructure à coûts partagés, mais aucune compagnie de chemin de fer de courtes distances n'a toutefois conclu avec succès une entente de financement jusqu'à présent. Les compagnies de chemin de fer de courtes distances de compétence fédérale peuvent également obtenir du financement du gouvernement fédéral aux termes du Programme d'amélioration des passages à niveau de Transports Canada. À l'heure actuelle, la Saskatchewan est la seule province qui investit dans

l'infrastructure de courtes distances. Son programme vise les 13 compagnies de chemin de fer de courtes distances de propriété privée qui relèvent de sa compétence et le financement se situe dans la moyenne historique de 35 000 à 200 000 dollars par projet depuis 2008.

Les moyens financiers restreints de nombreuses compagnies de chemin de fer de courtes distances influent également sur les personnes qui dépendent de leurs services. Selon les présentations des intervenants, le manque d'investissement se traduit par une perte de revenus pour les compagnies de chemin de fer de courtes distances et les clients qu'elles desservent, réduit leur interconnexion avec les compagnies de catégorie I et restreint leur capacité de traiter des rames de wagons plus longues ou plus lourdes ou de fournir des services accessoires (comme les manœuvres).

Les changements aux exigences en matière d'assurance qui sont entrés en vigueur en 2015 figurent également parmi les thèmes de nos consultations. Bien qu'ils reconnaissent le besoin de dédommager entièrement les tierces parties en cas d'accident, un certain nombre d'exploitants de compagnie de chemin de fer de courtes distances ont soulevé des préoccupations quant à l'incidence des primes d'assurance plus élevées, lorsqu'une couverture d'assurance supérieure est possible, sur leur capacité d'investir ailleurs ou de poursuivre leur exploitation.

Dans ce contexte, l'Examen prévoit une méthode pour réinvestir dans l'infrastructure de courtes distances. Notre recommandation décrit un moyen pour améliorer la connexion au sein du réseau national de transport ferroviaire de marchandises et veiller à ce que le service puisse être offert à ceux qui en dépendent. Les compagnies de chemin de fer de courtes distances peuvent ainsi réaliser des profits suffisants et investir ailleurs dans leurs activités (comme des locomotives plus éconergétiques). Un secteur regroupant des compagnies de chemin de fer de courtes distances mieux connectées, plus efficaces et plus viables peut favoriser des flux de capitaux privés supplémentaires dans le secteur ainsi que dans les entreprises qui le composent.

**3. Comme les compagnies de chemin de fer de courtes distances jouent un rôle important dans le réseau ferroviaire national du Canada et appuient les industries primaires et manufacturières, ainsi que les collectivités éloignées, à la suite de l'Examen, il est recommandé de :**

- a. modifier les critères d'admissibilité des programmes d'infrastructure du gouvernement fédéral afin que les compagnies de chemin de fer de courtes distances puissent présenter directement une demande de financement, sans être prises en charge par le gouvernement;
- b. créer un programme fédéral-provincial relatif à l'infrastructure de courtes distances afin d'appuyer les investissements dans l'infrastructure (grâce à des contributions, des subventions, du financement à faible coût, du financement à long terme).

**Acquérir des connaissances et renforcer les capacités à l'appui de l'équité et du rendement du secteur commercial**

Durant l'Examen, les données sont ressorties comme un thème central, transversal. Dans le contexte du transport des marchandises, les expéditeurs ont plaidé en faveur d'une visibilité et d'une transparence accrues à l'égard de l'exploitation ferroviaire, de l'établissement des coûts et du rendement. Bon nombre d'entre eux considèrent que le manque de renseignements plus précis et de données pertinentes est la cause profonde de plusieurs problèmes auxquels ils sont confrontés et qui ont été rapportés dans le cadre de l'Examen. En plus de publier des données financières et opérationnelles, les compagnies de chemin de fer fournissent aussi régulièrement des données à un large éventail d'organismes gouvernementaux, notamment, Transports Canada, Statistique Canada et l'Office. Le problème découle non seulement du manque de données, mais également de la manière dont les données actuelles peuvent être utilisées et converties en renseignements utiles.

---

**En recueillant et en publiant des données ferroviaires aux termes des articles 50 et 51 de la *Loi sur les transports au Canada*, comme on le fait déjà dans une certaine mesure dans le secteur agricole, nous accroîtrions non seulement la transparence du réseau, mais nous améliorerions également les relations entre les expéditeurs et les fournisseurs de service, nous éviterions des différends inutiles et dispendieux et nous fournirions au gouvernement les outils dont il a besoin pour cerner, évaluer et résoudre des défis actuels.**

— *Coalition des expéditeurs par rail. Mémoire au comité d'examen de la LTC*  
Avril 2015

---

Malgré la vaste gamme de données colligées, de nombreuses questions principales sur les compagnies de chemin de fer transportant des marchandises et leur réseau, ainsi que la façon dont elles interagissent avec les chaînes d'approvisionnement qu'elles appuient, semblent rester sans réponse<sup>63</sup>. Les décisions prises en matière de règlement ou de politique publique qui ont une incidence sur les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs supposent un niveau de risque qui n'est probablement pas justifié compte tenu des ressources qui pourraient être prises en charge pour remédier aux lacunes relevées au chapitre des données et de l'analyse.

Nous avons abordé, par exemple, la question des données sur chaque expédition ferroviaire, qui sont actuellement soumises à Statistique Canada sous la forme d'une feuille de route, mais qui ne sont pas mises à la disposition de l'Office. Même si les responsables de l'Office pouvaient utiliser ces données pour obtenir des renseignements détaillés sur les mouvements de marchandises et remplir le mandat de l'Office, ils ne peuvent pas se servir de ces données à des fins réglementaires. Ce n'est pas le cas aux États-Unis, car le Surface Transportation Board (STB) utilise les feuilles de route aux fins de la surveillance et de la réglementation et publie celles-ci dans le Public-Use Waybill Sample<sup>64</sup>. Les modifications au mandat et aux pouvoirs de l'Office, qui sont proposées dans le présent rapport, permettraient toutefois aux responsables de l'Office d'accéder à ces données.

Transports Canada a accompli des progrès quant à l'élaboration et à la publication d'unités de mesure qui jettent une lumière nouvelle sur certains aspects de l'efficacité et du rendement ferroviaire (temps de transit, variations et comparaisons avec les États-Unis) entre certains points d'origine et de destination. Elles demeureront importantes et pertinentes pour les types d'unité de mesure de la chaîne d'approvisionnement qui sont discutés ailleurs dans le présent rapport. Les unités de mesure de Transports Canada ne servent toutefois pas jusqu'à présent à appuyer des négociations, des ententes ou des interventions réglementaires.

Si une tierce partie impartiale, comme Transports Canada, élaborait et publiait régulièrement des unités de mesure du rendement, les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs auraient ainsi de nouvelles options pour définir leur service et les paramètres connexes dans un contrat confidentiel. Chaque compagnie de chemin de fer et organisation a pris l'habitude de consigner ou de publier ses propres données en l'absence d'unités de mesure du rendement publiées régulièrement<sup>65</sup>. En dépit des efforts déployés pour leur donner le plus de rigueur possible, les expéditeurs et les compagnies s'entendent peu sur leur validité. Les données sont toutefois essentielles pour les expéditeurs en ce qui concerne la chaîne d'approvisionnement, et elles sont probablement nécessaires pour signaler les progrès accomplis.

Il est important d'avoir une compréhension quantifiée meilleure et plus précise de ces questions pour veiller à l'efficacité et à l'équilibre des interventions réglementaires qui appuient l'économie nationale. Il est également essentiel de planifier les résultats vraisemblables des

changements législatifs ou réglementaires (ainsi que leurs répercussions sur les chaînes d'approvisionnement en produits) et de réaliser un modèle de ceux-ci. En outre, une telle compréhension permettrait de susciter une confiance accrue à l'égard du cadre législatif et réglementaire.

**4. Pour accroître l'efficacité du processus décisionnel et veiller à la disponibilité des données en vue d'assumer les responsabilités législatives et réglementaires et d'appuyer les ententes commerciales, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**

- a. les unités de mesure du rendement de la chaîne d'approvisionnement, y compris l'information des compagnies de chemin de fer et des expéditeurs, soient calculées et publiées à la fréquence (hebdomadaire, mensuelle ou trimestrielle) qui s'adapte le mieux aux besoins du public et de l'industrie et qui permet d'utiliser celles-ci à titre d'indicateurs du rendement clés dans des contrats confidentiels ou des ententes sur le niveau de services conclus entre les compagnies de chemin et leurs clients;
- b. le processus de collecte de données sur le transport ferroviaire en vertu du *Règlement sur les renseignements relatifs au transport* soit simplifié et consolidé et que l'on envisage d'arrêter de recueillir des données si celles-ci s'avèrent peu utiles pour la politique publique ou l'industrie;
- c. des modifications soient apportées au mandat et aux pouvoirs de l'Office afin de lui conférer suffisamment d'autorité pour qu'il puisse avoir accès aux feuilles de route et à toute autre donnée nécessaire pour remplir son mandat;
- d. Transports Canada publie des prévisions quinquennales à cycle continu de la demande du réseau ferroviaire en évolution constante afin de mieux prévoir les besoins futurs en matière de capacité.

**Fournir d'autres directives sur les obligations en matière de service**

Même si les marchés libres représentent, en général, la meilleure option pour attribuer des ressources dans un environnement dynamique, on a souvent recouru à l'intervention publique et à la réglementation dans les cas où les forces du marché n'ont pas entièrement des incidences sur les résultats commerciaux. Un débat perdure dans ce contexte sur la meilleure manière d'équilibrer la protection des expéditeurs et la liberté des compagnies de chemin de fer. Les consultations menées dans le cadre de l'Examen ont révélé que de nombreux expéditeurs se disent préoccupés par le fait que les obligations en matière de service ferroviaire énoncées dans la loi ne donnent pas, de manière fiable, des résultats prévisibles qui leur permettent de bien gérer les risques et d'optimiser leur potentiel économique. Des préoccupations portent particulièrement sur la façon dont les attentes en matière de services des compagnies de chemin de fer sont énoncées dans la LTC ainsi que sur les divergences d'opinions concernant la manière de les interpréter.

Les expéditeurs expriment des avis partagés concernant le service ferroviaire. Un sondage mené auprès d'un nombre élevé d'expéditeurs avait révélé en 2014, par exemple, que 75 % des répondants estimaient que le service ferroviaire en Amérique du Nord était bon ou excellent. Le taux d'approbation a chuté à 21 % dans un rapport d'enquête de 2015, particulièrement après que des problèmes répandus liés aux services, hautement publicisés, se soient fait ressentir l'année précédente. De nombreux expéditeurs qui ont soumis un mémoire dans le cadre de l'Examen ont caractérisé les lacunes dans la prestation de services comme un abus de la puissance commerciale des compagnies de chemin de fer. Ils étaient d'avis que les compagnies devaient accroître leur capacité – équipes, locomotives et wagons – afin de soutenir la croissance économique et le bien-être à l'échelle nationale.

Bon nombre d'expéditeurs se sont prononcés en faveur d'une définition plus précise du terme. D'autres ont même suggéré que les dispositions sur le niveau de services abordent l'acheminement du trafic pour satisfaire aux besoins de chaque expéditeur. Les expéditeurs auraient ainsi un levier de taille lors des négociations avec les compagnies de chemin de fer et des instances devant l'Office. Un tel changement entraînerait probablement, au fil du temps, des pressions sur les compagnies afin qu'elles optimisent leur réseau en fonction des besoins de chaque expéditeur, de préférence pour assurer l'efficacité du réseau ferroviaire national. Les besoins et les circonstances de chaque expéditeur varient, en général, en fonction des secteurs, des régions et de la taille de l'entreprise, bien qu'ils puissent comporter certaines ressemblances.

Il est difficile de savoir si l'optimisation des services ferroviaires pour satisfaire aux besoins de chaque expéditeur permettrait d'optimiser la production et le rendement potentiels du réseau ferroviaire. Selon la recherche effectuée dans le cadre de l'Examen, les compagnies simplifient leur exploitation depuis une vingtaine d'années afin d'optimiser la production totale du réseau, et un tel changement diminuerait le rendement des compagnies. En outre, ce changement pourrait être à l'origine d'une interruption répandue des services, d'un goulot d'étranglement et finalement, de l'effondrement du réseau. L'année 2013-2014 sert de mise à garde; les compagnies de chemin de fer ont éprouvé de la difficulté à maintenir un niveau de services pour tous les utilisateurs durant la récolte de grain de l'Ouest sans précédent, alors qu'elles devaient respecter un volume minimum de grain et que des conditions hivernales extrêmes se faisaient ressentir. On peut ainsi en déduire que les compagnies fonctionnent actuellement au maximum de leur capacité ou presque.

Les divergences d'opinions entre les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs se poursuivront vraisemblablement tant que les dispositions sur le niveau de services se prêtent à l'interprétation. Si ces dispositions ne sont pas mieux définies, cela signifie que des différends continus exigeront d'autres efforts, qui seraient mieux déployés ailleurs. Il est ainsi recommandé dans l'Examen de modifier les dispositions sur le niveau de services pour intégrer un objectif clairement défini. Les compagnies de chemin de fer connaîtraient d'ailleurs mieux les attentes du gouvernement fédéral puisqu'elles prennent des dispositions pour acheminer le trafic d'un expéditeur. En outre, l'Office disposerait de directives et d'un contexte plus précis lorsqu'il examinerait les plaintes qui ne sont pas incluses dans les énoncés vastes de la politique nationale des transports.

---

**“Service design and execution is a crucial aspect of operating a railway and providing customer service across the entire multi-user shared network. When things are going smoothly, it is in large part because of the advance work that is occurring in service design.”**

— CP submission to the CTA Review  
January 29, 2015

---

Un objectif énoncé dans les dispositions sur le niveau de services vise à réduire le nombre de différends entre les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs. L'objectif, à lui seul, ne contribuera probablement pas à améliorer le recours à des ententes commerciales qui orientent les ententes de services. Il convient toutefois de poursuivre cette pratique. Des ententes efficaces permettent de conclure des « conditions d'engagement » stables pour les parties au contrat, ce qui laisse place à la planification de l'exploitation, la gestion des risques et à l'affectation coordonnée des dépenses en immobilisations et de la main d'œuvre. Afin de

contribuer à l'application d'ententes de services, un intervenant du gouvernement fédéral a publié en 2011 un rapport qui décrivait une voie à suivre potentielle. Dans ce rapport, il proposait d'inclure des éléments à une entente sur le niveau de services, en fonction des caractéristiques d'un expéditeur donné, et il décrivait une entente modèle que les expéditeurs pouvaient adapter. Certains progrès ont également été accomplis quant à la manière de régler les différends commerciaux.

Même si on a beaucoup abordé ces sujets durant l'Examen, peu d'éléments de preuve donnent à penser que les expéditeurs et les compagnies ont adopté la méthode relative au modèle. La meilleure description d'un objectif dans les dispositions sur le niveau de services donnerait l'impulsion à l'examen des positions réfractaires que maintiennent quelques expéditeurs et compagnies de chemin de fer. D'après les opinions exprimées en 2011 à l'intervenant du gouvernement fédéral, la participation du gouvernement fédéral, par l'entremise de l'Office, sera sans doute nécessaire pour réunir les parties, particulièrement les petits expéditeurs, afin qu'elles concluent les conditions de l'entente. Les responsables de l'Examen sont d'avis que les arbitres de l'Office devraient acquérir une vaste expérience de l'exploitation ferroviaire et bien comprendre cette dernière, ce qui n'est pas le cas en ce moment.

Le processus d'entamer, de négocier et d'effectuer des activités dans le cadre d'ententes commerciales constitue des éléments de preuve importants sur la question de savoir si l'une des parties ou les deux agissent de bonne foi. L'entente commerciale est également la démarche la plus probable pour atteindre un état final où les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs collaborent pour optimiser leurs possibilités économiques respectives. Il est probable qu'à certaines occasions, des attentes ne soient toutefois pas satisfaites et que des transferts bien synchronisés entre les compagnies et les expéditeurs n'aient pas lieu. Compte tenu de la complexité du réseau ferroviaire et des circonstances uniques des expéditeurs, il est souvent difficile de comprendre comment les problèmes surviennent et qui (s'il y a lieu) est ultimement responsable. À l'heure actuelle, on a tendance à pointer du doigt la prochaine maille de la chaîne d'approvisionnement. Cette façon de faire n'est toutefois pas appropriée pour obtenir l'engagement de tous les participants.

L'Office a établi des processus officiels et informels pour traiter les plaintes (malgré qu'aucune équipe spécialisée, comme il a été suggéré ci-dessus, n'ait été formée pour réunir les parties). Des préoccupations ont néanmoins été soulevées quant à leur efficacité : les processus actuels sont considérés comme laborieux, coûteux et souvent inadéquats pour régler les problèmes avant qu'un préjudice économique n'en résulte. Selon le mandat de l'Office, les plaintes sont toutefois gérées au cas par cas. En disposant de son propre pouvoir d'adopter des motions, l'Office saisirait la nouvelle occasion de mieux comprendre les raisons d'un différend et d'aider les parties à régler les problèmes à mesure qu'ils surviennent.

Dans ce contexte, les responsables de l'Examen sont aussi d'avis qu'il est dans l'intérêt à long terme des compagnies de chemin de fer et des expéditeurs de conférer à l'Office un « pouvoir de convaincre » accru pour orienter la résolution de problèmes. L'exercice du « pouvoir de convaincre » doit reposer sur l'expertise et les connaissances environnementales pour inspirer la confiance. Selon les constatations de l'Examen, ce pouvoir devrait être confié à une équipe organisationnelle spéciale de l'Office et exercé par celle-ci; en outre, cette équipe devrait être compétente dans divers secteurs essentiels au fonctionnement du réseau ferroviaire, tels que la dynamique des systèmes, la théorie du réseau, l'ingénierie de la circulation ainsi que la gestion et l'analyse des données. Si l'Office ne possède pas cette expertise, comment peut-il contribuer au changement, évaluer les opinions divergentes ou planifier le travail qui divise les parties ayant des positions distinctes?

En éliminant ainsi le cloisonnement au sein des organisations et entre les parties, on reconnaît, en outre, que les répercussions des échecs ne se font pas uniquement sentir sur les parties

directement concernées. Les échecs peuvent notamment soulever des questions à l'extérieur de nos frontières quant à la fiabilité du Canada en tant que fournisseur de marchandises. Les défis qu'ont posés les conditions hivernales extrêmes et la récolte de grain de l'Ouest sans précédent de 2013 en sont un exemple. L'exercice d'un « pouvoir coercitif » dans ce cas semble avoir réglé un problème, mais de nombreuses personnes au sein et à l'extérieur des industries ferroviaire et céréalrière ont senti les conséquences involontaires. La création d'une équipe spéciale au sein de l'Office, qui est en mesure de fournir des conseils d'expert à d'autres ministères, à différents ordres du gouvernement et à des groupes de compagnies de chemin de fer ou d'expéditeurs, aiderait à atténuer le risque inhérent dans un système conçu pour distinguer les gagnants et les perdants.

**5. Pour améliorer les activités de règlement extrajudiciaire des différends offertes aux compagnies de chemin de fer et aux expéditeurs, promouvoir et assurer la cohérence des processus officiels et informels de l'Office et améliorer l'efficacité des ententes commerciales entre les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**

- a. l'Office, habilité de ses propres pouvoirs d'adopter des motions, établisse une équipe de règlement des différends et mette à profit son expertise sur l'exploitation du réseau ferroviaire afin d'offrir en temps opportun des options de règlement des différends plus efficaces qui contribuent à résoudre les problèmes opérationnels qui surviennent entre les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer avant que ceux-ci ne fassent l'objet de procédures officielles de l'Office;
- b. cette équipe comporte des responsables de l'Office chargés d'offrir un soutien d'expert informel ou conseille de tels responsables de l'Office, comme il a été susmentionné, lorsque les parties tentent de conclure ou négocier les modalités des ententes;
- c. des responsables de l'Office chargés d'offrir des services de règlement extrajudiciaire des différends (médiation, facilitation, arbitration) présentent des comptes rendus à la nouvelle équipe organisationnelle susmentionnée.

**6. Afin de clarifier les dispositions sur le niveau de services de la LTC pour les compagnies de chemin de fer et leurs clients et d'améliorer les outils commerciaux mis à leur disposition, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**

- a. les articles 113 à 116 de la LTC qui abordent le niveau de services soient modifiés afin de reconnaître la prépondérance des expéditeurs et leurs besoins collectifs dans le contexte du rendement global du réseau de transport ferroviaire des marchandises;
- b. l'Office accorde aux compagnies de chemin de fer et aux expéditeurs un accès au soutien d'experts internes afin de les aider à comprendre le contexte réglementaire ou de résoudre les problèmes de manière informelle;
- c. si les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs ne parviennent pas à négocier les modalités d'une entente au moyen d'un processus de médiation informel, l'Office offre ses services de médiation, au besoin, en prenant soin de faire une distinction entre les petits et les grands expéditeurs. Il est alors entendu :
  - i. que l'incapacité de conclure une entente par médiation peut se solder par l'imposition d'une entente par arbitration;
  - ii. qu'on envisagera d'établir des paramètres dans les ententes sur le niveau de services conclues par médiation pour les aspects ci-après : les communications; les dispositions sur l'acheminement à un échelon supérieur; les protocoles pour les changements dans les services locaux; les indicateurs de rendement clés; les normes de rendement; les plans de rétablissement;
- d. l'arbitrage portant sur le niveau de services soit exercé par des arbitres de l'Office qui possèdent une expertise ferroviaire considérable et rendu de manière cohérente et comparable horizontalement d'une entente à l'autre;

- e. L'Office tient compte des actes de bonne foi que posent les parties durant les négociations lorsqu'il détermine le niveau de services, et qu'il prenne en considération les éléments ci après :
  - i. si les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs ont partagé leur plan à long terme et cerné leurs besoins en transport à long terme;
  - ii. si les compagnies de chemin de fer se sont gardé une certaine souplesse dans leur exploitation et disposent des ressources appropriées pour répondre à la demande, et si elles ont des réserves en cas de variations imprévues de la demande.

### Mécanismes de règlement des différends clairs et efficaces

Une entente peut être conclue de cinq façons entre un expéditeur et une compagnie de chemin de fer; certaines misent sur la collaboration tandis que d'autres reposent plutôt sur la décision par arbitrage. Du côté de la collaboration, les parties déterminent le résultat : l'expéditeur peut utiliser le tarif affiché de la compagnie de chemin de fer ou il peut négocier une entente avec la compagnie. Ces deux types d'ententes sont de nature commerciale. Si les parties ne parviennent toutefois pas à s'entendre sur le service, elles peuvent demander un règlement par arbitrage : il s'agit d'une entente sur le niveau de services conclue par arbitrage où l'arbitre décide les conditions d'exploitation après avoir reçu des présentations de la compagnie de chemin de fer et de l'expéditeur à l'appui de leur position (article 169.3 de la LTC), ou il peut s'agir d'une décision que l'Office a rendue à l'égard d'une plainte déposée par un expéditeur selon laquelle la compagnie de chemin de fer a manqué à ses obligations en matière de niveau de services. Les deux parties peuvent aussi présenter une demande d'arbitrage de l'offre finale à l'Office qui renvoie alors la question à un arbitre afin qu'il choisisse l'offre finale de l'expéditeur ou de la compagnie de chemin de fer.

---

## **Même si certaines dispositions sur la protection des expéditeurs énoncées dans la LTC fonctionnent parfois pour certains expéditeurs, la majorité des dispositions sont difficiles et dispendieuses pour les petits et moyens expéditeurs.**

— Association canadienne de gestion du fret. *Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Janvier 2015

---

Bon nombre d'intervenants ont critiqué les mécanismes de règlement des différends énoncés dans la LTC, en mentionnant qu'ils étaient inefficaces, coûteux, laborieux et inaccessibles et qu'ils peuvent semer la dissension entre l'expéditeur et la compagnie de chemin de fer. Par ailleurs, de nombreuses décisions prises au moyen de mécanismes de règlement des différends actuels, tels que l'arbitrage de l'offre finale, sont uniquement en vigueur pendant un an, ce qui peut dissuader davantage les expéditeurs de recourir à un mécanisme prévu dans la LTC. Certains intervenants sont d'avis que les responsabilités et les rôles énoncés dans la LTC et ses règlements connexes manquent de clarté et que si ceux-ci étaient plus précis, cela réduirait la nécessité de déposer des plaintes officielles. D'autres ajoutent que le nombre de plaintes sur le service ferroviaire pourrait être réduit si le mandat de l'Office était élargi afin de conférer à ce dernier davantage de pouvoirs législatifs et réglementaires, particulièrement le pouvoir d'adopter des motions, d'aborder les problèmes sur une base systémique et ex parte<sup>66</sup>, de prendre des ordonnances générales ainsi que d'accéder à des données pertinentes et stratégiques d'importance pour son mandat et d'obtenir celles-ci. Comme nous le mentionnons en détail dans le chapitre 11, en disposant de nouveaux pouvoirs, l'Office pourrait régler de façon proactive des problèmes avant qu'ils ne prennent trop d'envergure.

Comment la LTC peut-elle mieux définir les obligations des expéditeurs et des compagnies de chemin de fer et les conséquences des infractions sans être trop normative, tout en évitant la réglementation excessive? Comment peut-on améliorer la rapidité, l'efficacité et l'efficience des mécanismes de règlement des différends prévus dans cette loi et rendre ceux-ci plus accessibles à tous les expéditeurs<sup>67</sup>? Les responsables de l'Examen ont compris qu'aucune réponse parfaite ne peut s'appliquer dans tous les contextes et toutes les circonstances. Il est toutefois possible d'apporter des améliorations.

Une autre option consisterait à exiger la médiation obligatoire entre les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer avant qu'ils n'entament une procédure officielle de règlement des différends. En ce qui concerne l'arbitrage de l'offre finale, il pourrait s'avérer utile de modifier la limite des frais de transport de marchandises de 750 000 dollars de la procédure sommaire la moins dispendieuse et de l'augmenter à 2 millions de dollars. Certains intervenants estiment que le processus actuel est inaccessible à la majorité des expéditeurs en raison de la limite trop basse; il pourrait par conséquent être utile d'augmenter la limite à un niveau plus raisonnable compte tenu des volumes élevés de marchandises en vrac transportées par train et de leurs frais de transport connexes. En outre, le plafond peut établir une distinction artificielle : un expéditeur pourrait devoir entamer une procédure d'arbitrage de l'offre finale dispendieuse et à grande échelle, car il dépasse la limite fixée même si son cas est relativement simple.

Le processus de règlement des différends devrait être simplifié afin de le rendre plus rapide et accessible aux petits expéditeurs, de le faire reposer sur des principes commerciaux et de veiller au paiement en temps opportun des pénalités et au remboursement des parties lésées. L'Office est probablement le mieux placé pour déterminer comment réaliser ces objectifs.

**7. Pour donner suite à la recommandation énoncée au chapitre 11 intitulé « Office des transports du Canada », selon laquelle le mandat de l'Office devrait être modifié et amélioré afin que ce dernier puisse exercer plus de pouvoirs législatifs et réglementaires et accéder à toute l'information et aux données pertinentes pour bien réaliser son mandat, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**

- a. l'Office fournisse des conseils (en établissant des définitions plus claires) et apporte des améliorations afin d'accroître la rapidité, l'efficacité et l'efficience des mécanismes de règlement des différends prévus dans la LTC et rendre ceux-ci plus prévisibles et plus accessibles à tous les expéditeurs;
- b. les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer essayent d'abord la conciliation ou la médiation avant d'entamer une procédure officielle de règlement des différends;
- c. la limite des frais de transport de marchandises de 750 000 dollars de la procédure sommaire la moins dispendieuse soit augmentée à 2 millions de dollars afin que le mécanisme soit accessible à tous les expéditeurs, particulièrement ceux dont le cas n'est pas complexe;
- d. les expéditeurs aient l'option, dès le début de l'arbitrage de l'offre finale, d'appliquer la décision de l'arbitre pendant un maximum de trois ans.

### **Appuyer le transport sécuritaire des marchandises dangereuses**

Selon les dispositions sur le niveau de services énoncées dans la LTC, les compagnies de chemin de fer doivent fournir des installations convenables pour tout le trafic. Les consultations menées auprès des expéditeurs et des compagnies de chemin de fer durant l'Examen ont révélé que ces dispositions ne sont pas toujours appliquées de façon universelle et cohérente pour le transport des marchandises dangereuses.

Le Canada a récemment modifié la LTC et la *Loi sur la sécurité ferroviaire* pour créer un nouveau régime de responsabilité et d'indemnisation pour les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale qui transportent du pétrole brut et d'autres carburants. Ce nouveau régime vise à créer un mécanisme pour partager la responsabilité financière des coûts des accidents entre les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs et à veiller à ce que des ressources suffisantes soient disponibles pour l'indemnisation en cas d'accident. Ce mécanisme vise à donner suite à la catastrophe ferroviaire à Lac-Mégantic où les responsabilités ont de loin dépassé la couverture d'assurance de 25 millions de dollars que la Montreal, Maine and Atlantic Railway possédait.

Les modifications, apportées dans le cadre de la *Loi sur la sécurité et l'imputabilité en matière ferroviaire* (2015), créent un fonds d'indemnisation financé par les contributions payées par les expéditeurs de pétrole brut, renforcent les dispositions sur la communication de renseignements et confèrent des pouvoirs de surveillance accrus au ministre et aux inspecteurs de Transports Canada. Les expéditeurs de pétrole brut devront notamment payer une contribution par tonne de pétrole brut transportée pour financer un fonds supplémentaire afin de payer pour les dommages qui peuvent dépasser le niveau minimum d'assurance d'une compagnie de chemin de fer en cas d'accident mettant en cause du pétrole brut (c. à d. contribution préalable à un incident).

Bien que cette approche tienne compte des risques liés à la croissance du transport ferroviaire du pétrole, elle ne traite pas de l'enjeu lié au transport ferroviaire d'autres marchandises, qui sont parfois plus dangereuses, et des risques connexes. Cette incohérence laisse un trou dans un régime qui parvient à répartir plus équitablement la responsabilité entre les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer.

Si on ne tient pas compte de cet enjeu, les fabricants et les producteurs de marchandises dangereuses et de produits chimiques, les investisseurs et les compagnies de chemin de fer se demanderont quand l'autre tuile pourrait leur tomber sur la tête. Ils représentent pour la plupart d'importants secteurs de l'économie canadienne et plusieurs d'entre eux, comme les entreprises de gaz naturel, profitent d'un avantage concurrentiel en raison des prix inférieurs au Canada pour la matière première. Le sentiment d'incertitude persistant pourrait freiner les réinvestissements au Canada ou l'expansion des entreprises.

Le transport ferroviaire figure parmi les modes de transport les plus sécuritaires pour les marchandises en question, telles que le chlore utilisé aux fins de traitement d'eau municipale ou l'ammoniac qui est utilisé comme fertilisant. En général, les Canadiens tirent tous un avantage direct ou indirect de la majorité de ces produits. Même si la politique nationale des transports aborde des résultats qui ne favorisent pas un mode de transport plutôt qu'un autre, le transport des marchandises dangereuses devrait être considéré comme un cas spécial et privilégier le transport ferroviaire par rapport aux autres modes de transport (p. ex., camionnage) pour le transport longue distance des marchandises dangereuses. Ce mode de transport permet de réduire ou d'atténuer l'exposition du public au risque.

Les exploitants de courtes distances ont également soulevé des préoccupations quant aux incidences budgétaires des primes d'assurance plus élevées exigées pour transporter des produits pétroliers, après les changements susmentionnés. Bien qu'il soit nécessaire de pouvoir indemniser les tierces parties en cas d'accident, la plupart des intervenants consultés durant l'Examen ont commenté qu'une couverture d'assurance plus élevée serait toutefois offerte à des primes d'assurance beaucoup plus élevée, si elle était disponible. Advenant qu'une compagnie soit incapable d'obtenir une couverture d'assurance plus élevée, les marchandises dangereuses seraient transportées par camion, ou ne seraient pas transportées du tout, si aucun autre service ferroviaire n'était disponible.

**8. Comme nous reconnaissons que les obligations relatives au niveau de services des compagnies de chemin de fer incluent le transport des marchandises dangereuses, que ces marchandises sont importantes pour la prospérité du Canada et que des efforts positifs ont été déployés afin d'atténuer les risques pour la santé et la sécurité publiques, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**

- a. l'on envisage d'élargir la portée du régime de responsabilité et d'indemnisation révisé qui a été établi pour le transport ferroviaire du pétrole, et adopté dans la *Loi sur la sécurité et l'imputabilité en matière ferroviaire*, pour inclure toutes les autres marchandises dangereuses;
- b. l'on considère comme option l'établissement d'un régime d'assurance commun pour les compagnies de chemin de fer de courtes distances de compétence fédérale ou provinciale afin de pouvoir répondre aux besoins en matière d'assurance responsabilité de tierces parties et de préserver la connexion avec le réseau ferroviaire des compagnies de catégorie I.

### **Reconnaître les répercussions des passages à niveau sur le rendement du réseau ferroviaire**

Sur 42 650 km de voies ferrées de compétence fédérale, le Canada compte environ 14 000 passages à niveau publics et 9 000 passages à niveau privés. À mesure que les villes se construisent autour des emprises ferroviaires historiques, les pressions s'intensifient pour construire d'autres passages à niveau. Outre les enjeux de sécurité, la croissance de la demande pour ouvrir de nouveaux passages à niveau a également soulevé des questions quant à savoir si une stratégie générale oriente les décisions d'ouvrir ou de fermer des passages à niveau et quant à la manière dont les coûts et les responsabilités sont répartis.

En raison des préoccupations soulevées par le Bureau de la sécurité des transports du Canada, Transports Canada a adopté le nouveau *Règlement sur les passages à niveau* le 28 novembre 2014. Son principal objectif est d'accroître la sécurité aux passages à niveau de compétence fédérale au Canada et de réduire les décès, les blessures, les dommages matériels et les répercussions environnementales. Parmi les mesures prises pour atteindre cet objectif, Transports Canada a précisé les rôles et les responsabilités des compagnies de chemin de fer, des autorités responsables du service de voirie et des autorités privées des passages à niveau nouveaux ou existants<sup>68</sup>.

Pour les passages à niveau privés, les rôles et les responsabilités assumés par les compagnies de chemin de fer et les propriétaires fonciers sont parfois décrits dans une entente officielle. Lorsque les deux parties ne parviennent pas à s'entendre, un propriétaire foncier peut demander à l'Office d'exiger la construction d'un passage à niveau et ce dernier peut inclure dans son arrêté, des modalités régissant la construction et l'entretien du passage à niveau. L'Office n'offre toutefois aucun soutien aux compagnies de chemin de fer si elles ne parviennent pas à conclure une entente avec le propriétaire foncier quant à leurs responsabilités respectives liées à la construction et à l'entretien. Selon les responsables de l'Examen, il est raisonnable d'offrir aux compagnies de chemin de fer ce même droit.

Lors des consultations menées dans le cadre de l'Examen, une compagnie de chemin de fer a suggéré de préciser les rôles et les responsabilités des organisations fédérales. À l'heure actuelle, l'Office approuve la construction de nouveaux passages à niveau et règle les différends qui surviennent entre les compagnies de chemin de fer, les autorités responsables du service de voirie, les municipalités, les propriétaires fonciers et les entreprises de services publics. Transports Canada peut fermer un passage à niveau, car cet aspect est lié à son mandat de veiller à la sécurité. La compagnie de chemin de fer a fait valoir que les deux responsabilités devraient être confiées à Transports Canada.

Un tel transfert des responsabilités n'est toutefois pas évident. Les responsabilités qu'assume chaque ministère cadrent avec leurs plus grandes responsabilités liées à la réglementation en matière de sécurité (Transports Canada) et à la réglementation économique (Office). En outre, l'Office a établi des processus pour tenir compte des préoccupations ou enjeux liés à l'ouverture, le fonctionnement ou l'entretien des passages à niveau qui ne sont ni reproduits à Transports Canada, ni adéquatement désignés pour ce dernier. Lorsqu'il reçoit une demande de construction d'un nouveau passage à niveau, l'Office la communique à Transports Canada aux fins d'une période de commentaires de 30 jours. Bien que les responsables de l'Examen estiment que les rôles de l'Office et du Ministère sont bien distincts, ils jugent qu'une approche intégrée à l'égard des passages à niveau est tout à fait appropriée.

**9. Pour préciser davantage les rôles et les responsabilités liés aux passages à niveau privés et apporter des changements qui tiennent non seulement compte de la santé et sécurité publiques, mais également des répercussions des passages à niveau sur l'activité économique, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**

- a. les dispositions sur les franchissements de la LTC soient modifiées afin que les demandes de construction d'un nouveau passage à niveau tiennent compte des répercussions d'un nouveau passage à niveau sur le rendement d'une compagnie de chemin de fer à l'échelle locale et régionale;
- b. l'article 103 de la LTC soit modifié pour accorder aux compagnies de chemin de fer le droit de demander à l'Office de régler des différends où aucune entente ne peut être conclue avec un propriétaire foncier en ce qui concerne les modalités régissant la construction et l'entretien d'un passage à niveau.

**Évoluer au même rythme que les progrès technologiques en sécurité**

Les compagnies de chemin de fer américaines offrant des services marchandises et voyageurs, y compris les filiales américaines du CN et du CP, doivent adopter d'ici la fin de 2015 un système interopérable de communications entre les compagnies de chemin de fer et les gares terrestres, soit le système de commande intégrale des trains. Le gouvernement fédéral a accordé un financement afin de compenser les coûts élevés connexes.

---

**Un examen des données (obtenues des enregistreurs vidéo et de conversations à bord des locomotives) qui est responsable, contrôlé et axé sur les risques et les incidents s'ajoutera aux processus de conformité actuels et promouvra la culture de sécurité et la reddition de comptes. Selon des éléments de preuve, ces systèmes permettent d'accroître la conformité aux règles d'exploitation de l'industrie et de réduire les tendances à adopter un comportement qui compromet la sécurité ferroviaire.**

— *Le Canadien Pacifique. Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Janvier, 2015

---

Le système de commande intégrale des trains est une technologie émergente conçue pour immobiliser un train avant que certains incidents ne surviennent, notamment des collisions de trains, des déraillements attribuables à une vitesse excessive, des intrusions dans les zones de travaux et le changement de voie d'un train en raison d'un aiguillage dans la mauvaise direction. Outre les avantages en matière de sécurité, la technologie pourrait également permettre d'accroître la capacité du réseau.

Le Bureau de la sécurité des transports a souligné l'absence de technologies comme le système de commande intégrale des trains au Canada dans son rapport sur le déraillement d'un train de VIA Rail près de Burlington, en Ontario, en 2012. Il ajoute qu'« aucune stratégie officielle n'a été élaborée pour qu'une technologie émergente ou des systèmes informatiques de bord existants puissent être adaptés afin de fournir des moyens de défense de contrôle des trains à sécurité intrinsèque ». Il recommande dans son rapport de 2012 que « le ministère des Transports exige que les grands transporteurs ferroviaires canadiens de voyageurs et de marchandises mettent en œuvre des méthodes de contrôle des trains à sécurité intrinsèque, en commençant par les corridors ferroviaires à grande vitesse du Canada ».

Les représentants de Transports Canada travaillent étroitement avec leurs homologues américains à l'égard des enjeux de sécurité ferroviaire et ils sont sans doute au courant des discussions en cours, des progrès connexes et des retards accusés. Malgré ces expériences, l'absence d'une déclaration publique claire quant à la manière dont des technologies semblables (commande intégrale des trains, enregistreurs vidéo et de conversations à bord des locomotives) et le moment où celles-ci seront mises en œuvre au Canada peut être considérée comme un manque de priorité à l'égard de la sécurité des Canadiens et de leurs collectivités. La mise en œuvre au Canada de systèmes de commande intégrale des trains, qui visent à offrir un autre outil aux compagnies de chemin de fer transportant des marchandises afin qu'elles optimisent la capacité de leur empreinte physique existante, aura également une incidence directe sur la sécurité des voyageurs, car les services voyageurs et marchandises partagent les mêmes corridors.

**10. Pour renforcer la sécurité du réseau ferroviaire du Canada, à la suite de l'Examen, il est recommandé que Transports Canada collabore avec l'industrie des compagnies de chemin de fer offrant des services voyageurs et marchandises au cours de la prochaine année en vue de déterminer les mesures à prendre pour harmoniser la mise en œuvre de technologies de sécurité au Canada avec celles des États-Unis, et qu'il effectue ce qui suit :**

- a. élaborer une politique afin d'adapter soit la technologie émergente, soit les systèmes informatiques de bord actuels pour fournir des moyens de défense de contrôle des trains à sécurité intrinsèque dans le réseau ferroviaire canadien qui sont compatibles avec les systèmes de commande intégrale des trains des États-Unis, et de déterminer une source de financement pour appuyer la mise en œuvre au Canada;
- b. établir une stratégie officielle visant la mise en œuvre des enregistreurs vidéo et de conversations à bord des locomotives d'ici 2020.

### **Séparer davantage les collectivités du transport des marchandises**

Les voies ferrées au cœur des centres-villes et des villes est à certains égards, chose du passé. Les services ferroviaires voyageurs ont été remplacés par le transport routier dans presque tout le pays. Les services ferroviaires marchandises ont toutefois connu une hausse. Les trains d'un seul mouvement, particulièrement ceux des compagnies de catégorie I, sont également devenus plus longs et plus lourds pour réduire les coûts unitaires et accroître la capacité de production de leurs intrants et leur réseau. Avant les années 1990, les convois mesuraient en moyenne 5 000 pieds tandis qu'aujourd'hui, ils peuvent mesurer 12 000 pieds ou plus.

Bien que les trains plus longs procurent des avantages pour les compagnies de chemin de fer et leurs clients, ils occasionnent des inconvénients pour les collectivités lorsqu'ils sont à l'origine de temps d'attente plus longs aux passages à niveau. La Ville de Saskatoon a consigné par écrit, par exemple, des temps d'attente à trois passages à niveau dans la ville et a constaté que 300 d'entre eux ont duré plus de cinq minutes sur une période de trois mois (septembre à novembre 2014). Le temps d'attente le plus long était de 42 minutes. À l'heure actuelle, la Ville collabore avec le CP et le CN pour trouver des solutions au problème.

La construction et l'exploitation ferroviaires soulèvent également des préoccupations liées au bruit et aux vibrations dans les zones avoisinantes. Depuis 2007, l'Office a le pouvoir de résoudre les plaintes concernant les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale, et il a établi un processus à cet égard. Ce processus énonce les responsabilités distinctes des compagnies de chemin de fer et des municipalités et établit que la planification et les communications peuvent contribuer à évaluer et atténuer les répercussions avant qu'elles ne deviennent des problèmes devant faire l'objet d'une procédure de l'Office. Même si certaines plaintes concernent des quartiers établis auprès de propriétés ferroviaires existantes, le développement de nouveaux secteurs résidentiels, y compris la conversion de propriétés industrielles ou commerciales, peut également donner lieu à des enjeux de proximité. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) et l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC) ont rédigé des lignes directrices afin d'aider leurs membres à régler les problèmes qui surviennent dans ce dernier cas. Huit villes ont intégré ces lignes directrices dans leur plan d'aménagement du territoire ou y travaillent en ce moment même.

Depuis le dernier examen de la LTC, plusieurs villes (notamment Red Deer, Lethbridge, Regina et Calgary) ont collaboré avec les compagnies de chemin de fer et le gouvernement fédéral pour déménager les installations ferroviaires en périphérie des centres-villes. Les enjeux liés à la proximité, tels que ceux susmentionnés, et les risques associés au transport des marchandises dangereuses sont ainsi réduits et de nouvelles options pour introduire ou élargir les services voyageurs ou marchandises ou le transport en commun peuvent être saisies. En outre, les compagnies de chemin de fer pourraient possiblement améliorer leur rendement puisque les limites de vitesse réduites en ville peuvent diminuer la vitesse moyenne des trains (la vitesse est une source de capacité de production croissante).

Par ailleurs, des efforts ont été déployés au cours de la dernière décennie pour séparer le transport ferroviaire du transport routier, sans aller jusqu'à déplacer des tronçons entiers de voie ferrée. Le projet du corridor ferroviaire de Roberts Bank dans le Lower Mainland de la Colombie-Britannique comprenait neuf projets d'amélioration rail-route situés sur un tronçon de voie ferrée de 70 km qui connecte le terminal à conteneurs le plus important du Canada et un terminal charbonnier majeur au réseau ferroviaire. Douze partenaires ont financé le projet, dont des compagnies de chemin de fer, la province et des municipalités. En outre, le projet vise à atténuer les répercussions liées à la sécurité et à l'environnement qui se sont senties sur les collectivités (et réduire le besoin d'utiliser le sifflet), tout en accordant une souplesse opérationnelle aux compagnies de chemin de fer.

Les options susmentionnées aideraient également à tenir compte des préoccupations quant à la sécurité et au bien-être des collectivités, en plus des règlements concernant la sécurité ferroviaire et le transport des marchandises dangereuses. Dans les décisions qu'il prend depuis 2007, l'Office a confirmé que les parties concernées, particulièrement les compagnies de chemin de fer et les municipalités, doivent toutes assumer des responsabilités claires pour trouver des solutions aux problèmes qui surviennent.

Les responsables de l'Examen reconnaissent qu'en modifiant la LTC, le gouvernement fédéral a confié à l'Office le mandat précis de traiter les plaintes concernant le bruit et les vibrations de façon à équilibrer les besoins des compagnies de chemin de fer et de leurs clients et ceux des collectivités. Compte tenu de la croissance prévue des volumes de marchandises et de la densification des centres urbains, le gouvernement fédéral devrait assumer un rôle supplémentaire, en plus de ceux qu'exerce l'Office, pour appuyer la construction de l'infrastructure ou la mise en œuvre de technologies qui pourrait offrir une solution plus permanente tant aux compagnies de chemin de fer qu'aux collectivités.

**11. Pour appuyer la viabilité à long terme des municipalités canadiennes et réduire les risques liés aux interactions entre le public et les services marchandises, à la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement fédéral mette à profit le financement de l'infrastructure afin :**

- a. d'appuyer le déplacement des installations ferroviaires à l'extérieur des centres urbains densément peuplés et la mise en œuvre de technologies ou de l'infrastructure visant à améliorer la sécurité de l'interface entre le transport ferroviaire et la vie urbaine et à offrir des solutions plus sécuritaires, telles que des croisements étagés rail-route, des tunnels et des barrières visuelles/de bruit solides;
- b. d'encourager les administrations municipales à établir une zone tampon autour des nouveaux projets ferroviaires afin de les séparer des secteurs résidentiels et d'atténuer toute préoccupation future concernant l'exploitation ferroviaire ou logistique.

## Notes

---

- <sup>1</sup> Les industries primaires à elles seules, par exemple, représentaient 10 pour cent du PIB du Canada en 2014 ou 165 262 millions de dollars des 1 637 891 millions de dollars au total. (Source : Statistique Canada, CANSIM, tableau 379-0031).
- <sup>2</sup> Le trafic intermodal représentait 24 pour cent des wagons chargés canadiens totaux en 2013, comparativement à 18 pour cent en 2001 (Association des chemins de fer du Canada, Tendances ferroviaires, 2002 et 2014). En 2015, il s'agit d'un des seuls secteurs de l'industrie qui montrent une croissance positive au Canada par rapport aux données de 2014 (RBC Capital Markets, 2015).
- <sup>3</sup> ICF International, *Comparative Evaluation of Rail and Truck Fuel Efficiency on Competitive Corridors – November 2009* (Washington : département des Transports des États-Unis, 2009) p. 4.
- <sup>4</sup> Le dernier crampon, marquant l'achèvement de la ligne transcontinentale du Chemin de fer Canadien Pacifique, a été cloué en 1885; la dernière grande voie ferrée construite, le chemin de fer du Grand lac des Esclaves reliant Roma, Alb., à Hay River, T.-N.-O., a été inaugurée en 1964.
- <sup>5</sup> Communément appelés « expéditeurs captifs ».
- <sup>6</sup> Les compagnies de chemin de fer seraient autorisées à facturer différents tarifs à différents expéditeurs pour recouvrer les coûts communs d'exploitation de leur réseau, pratique connue sous le nom de « différenciation de prix ».
- <sup>7</sup> Figurant anciennement à l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*, les obligations sur le niveau de services sont toujours en vigueur dans les articles 113 à 115 de la *Loi sur les transports au Canada*, L. C., 1996. ch. 10.
- <sup>8</sup> Bruce Doern, « The Relevance of Common Carrier Provision in the Context of Social Licence and Social Regulation Concepts: Key Priorities, Complexity and Legitimacy in Long Term Canadian National Transportation Policy and Governance », (juillet 2015).
- <sup>9</sup> La distinction entre la législation économique et la législation sur la sécurité en lien avec les chemins de fer au Canada a également été établie à peu près à ce moment, avec l'adoption de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* en 1985.

- <sup>10</sup> Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux, La concurrence dans les transports : regard sur la politique et la législation* (Ottawa : ministre de l'Approvisionnement et des Services, 1993).
- <sup>11</sup> Avec la *Loi sur la commercialisation du CN* (1995).
- <sup>12</sup> Examen de la LTC, avec des données de l'Association des chemins de fer du Canada.
- <sup>13</sup> Ce changement a permis aux compagnies de chemin de fer de transférer des parties de leur réseau à d'autres transporteurs afin d'accroître leur efficacité, et a favorisé la croissance rapide des compagnies de chemin de fer de courtes distances.
- <sup>14</sup> Projet de loi C-11, juin 2007 et projet de loi C-8, février 2008.
- <sup>15</sup> Le précurseur de la LTC imposait un prix de ligne concurrentiel à CSP Foods en 1989.
- <sup>16</sup> Consulter, par exemple, John Bitzan, *Railroad Costs and Competition – 2002* (Journal of Transport Economics and Policy), tome 37, partie 2, mai 2003, pp. 201-225, ou « When is Competition Not Good? The Case of Compelled Access and Maximum Rate Regulation for Railroad Captive Shippers », R. Gallamore, J. Panzar, 2004.
- <sup>17</sup> Le débat du comité permanent lié à l'adoption du projet de loi C-8 (2008) fournit plus de contexte au sujet de l'engagement, et se trouve à l'adresse suivante : <https://openparliament.ca/bills/39-2/C-8/?page=5>.
- <sup>18</sup> Dans la *Loi sur les services équitables de transport ferroviaire des marchandises* (L.C, 2013, ch. 31).
- <sup>19</sup> J. Dinning, « Rapport final du facilitateur—Modèle d'entente de service et processus de règlement des différends commerciaux », Transports Canada, (31 mai 2012).
- <sup>20</sup> Un comité d'intervenants de 15 membres avec quatre représentants des compagnies de chemin de fer (deux membres du CN et deux membres du CP) et 11 expéditeurs représentant les secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles, le secteur manufacturier et le transport intermodal.
- <sup>21</sup> Consulter J. Coleman, « The Interrelationships among capacity, congestion, system optimization, and levels of service », p. 57-61, rapport de recherche dans le cadre de l'Examen de la LTC, (3 août 2015), [document en anglais seulement] pour une description des principes de production Lean, et ses impacts sur le transport ferroviaire.
- <sup>22</sup> Transports Canada, « Les transports au Canada 2013 », ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada (2014).
- <sup>23</sup> Par exemple, un rapport du Transportation Research Board of the National Academies des États Unis daté de 2015 et intitulé « Modernizing Freight Rail Regulation » et un rapport de Laurits R. Christensen Associates daté de 2009-2010 et intitulé « A Study of Competition in the Railroad Industry and Analysis of Proposals that Might Enhance Competition ».
- <sup>24</sup> La coopération est aussi manifeste entre le CN et le CP au Canada, au moyen d'ententes comme l'accès commercial réciproque (appelé coproduction), qui permet la circulation bidirectionnelle sur des tronçons de voies ferrées plus ou moins parallèles le long du canyon Fraser en Colombie Britannique.
- <sup>25</sup> Communément appelées compagnies de chemin de fer de catégorie I, classification fondée sur les revenus annuels.
- <sup>26</sup> « Corporations are economic entities, to be sure, but they are also social institutions that must justify their existence by their overall contribution to society », H. Mintzberg, R. Simons, K. Basu, 2002, MIT Sloan Management Review, October 15, 2002, online: [sloanreview.mit.edu/article/beyond-selfishness/](http://sloanreview.mit.edu/article/beyond-selfishness/).

- <sup>27</sup> D'après les données publiées par l'Association des chemins de fer du Canada et selon les revenus par tonne mille, ajustés en fonction de la parité des pouvoirs d'achat conformément aux mesures de la Banque mondiale.
- <sup>28</sup> Consulter « High-speed railroading », *The Economist*, (22 juillet 2010), qui donne un exemple des perspectives mondiales de l'industrie ferroviaire de l'Amérique du Nord.
- <sup>29</sup> Oliver Wyman, « International Rail Regulation in Developed Markets: Where Does Canada Stand? » – November 2014, (Ottawa : Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada), mémoire du CP au Comité d'examen de la LTC de 2015, p. 13.
- <sup>30</sup> Mémoire présenté par le Conseil de la Porte d'entrée du Grand Vancouver en février 2015 dans le cadre de l'Examen.
- <sup>31</sup> Association of American Railroads, « Economic and Public Benefits », consulté en ligne le 27 novembre 2015 : [document en anglais seulement].
- <sup>32</sup> Cela comprend l'établissement, la surveillance et l'application de dispositions réglementaires, de règles, de normes et de directives liées à la sécurité ferroviaire, notamment le *Règlement d'exploitation ferroviaire du Canada*, la sécurité des ponts réglementés par le gouvernement fédéral et l'inspection et la mise à l'essai du contrôle du trafic et des signaux d'avertissement de passage à niveau, la sûreté, le rendement environnemental et le transport sécuritaire des marchandises dangereuses.
- <sup>33</sup> Parmi les responsabilités figurent l'autorisation de construire ou d'exploiter un chemin de fer ou de construire des passages à niveau; l'arbitrage et la résolution de plaintes (par la médiation, l'arbitrage ou la décision de l'Office) liées à l'exploitation des chemins de fer; la prise d'un arrêté pour l'interconnexion du trafic; la supervision des transferts de terrains et la cessation des activités ferroviaires, et, de concert avec la Commission canadienne du grain, la supervision du transport du grain dans l'Ouest canadien.
- <sup>34</sup> Comme on l'a laissé entendre dans la politique nationale des transports, alinéa 5b) de la *Loi sur les transports au Canada*.
- <sup>35</sup> Des dispositions réglementaires visant à accroître la concurrence au Canada, notamment l'interconnexion réglementée ou l'arbitrage final des taux, ne sont pas en vigueur aux États Unis. Contrairement aux États Unis, le Canada ne publie pas un échantillon de données de lettre de transport ferroviaire.
- <sup>36</sup> Rapports annuels de Transports Canada, 2001 et 2013 (Tableau supplémentaire RA10).
- <sup>37</sup> Selon Transports Canada, il y a 20 chemin de fer d'intérêt local sous réglementation fédérale, et à peu près 40 sous réglementation provinciale, ne comptant pas les transporteurs ferroviaires de catégorie II qui sont des sociétés filiales des transporteurs ferroviaires des États-Unis de catégorie I (BNSF, CSX) qui opèrent au Canada.
- <sup>38</sup> En règle générale, elles sont réglementées par le gouvernement fédéral si elles traversent une frontière provinciale.
- <sup>39</sup> Informations internes de Transports Canada, 2015.
- <sup>40</sup> D'après un rapport préparé pour l'Association des chemins de fer du Canada par la société de conseil CPCS, un chargement sur cinq sur le réseau ferroviaire du Canada provient d'une compagnie de chemin de fer de courtes distances.
- <sup>41</sup> Comparativement aux ratios d'exploitation des compagnies de chemin de fer américaines : Union Pacific (63,5 %), BNSF (69,2 %), NS (69,2 %), CSX (71,5 %), et KCS (68,6 %).
- <sup>42</sup> CPCS, *Review of Canadian Short Line Funding Needs and Opportunities – February 2006* », document préparé pour l'Association des chemins de fer du Canada, p. 8.

- <sup>43</sup> J. Coleman, « *The interrelationships among capacity, congestion, system optimization, and levels of service* – août 2015.
- <sup>44</sup> InterVISTAS Consulting, « *Railway Economics and Competition in Canada: Addressing the Issue of Railway Market Power* », rapport préparé pour le CN (mars 2015).
- <sup>45</sup> Des hausses de la productivité totale des facteurs (un rapport entre les extrants et une mesure de tous les intrants) et de la productivité totale des prix (un rapport entre le prix des intrants—main-d'œuvre, immobilisations, carburant— et le prix des extrants— taux imposés aux expéditeurs) pour la période de 2001 à 2012 laissent croire que ces gains ont été réalisés.
- <sup>46</sup> Le rapport d'InterVISTAS auquel on fait référence dans la note de bas de page 44 a révélé qu'il y a un important niveau de concurrence pour le trafic des clients.
- <sup>47</sup> Articles 113 à 116 de la *Loi sur les transports au Canada*.
- <sup>48</sup> Dans la publication « *The Relevance of Common Carrier Provision in the Context of 'Social Licence' and Social Regulation Concepts: Key Priorities, Complexity and Legitimacy in Long Term Canadian National Transportation Policy and Governance* » (2015), l'auteur, B. Doern, soutient que l'utilisation de ces termes [traduction] « provoque des divergences d'opinions et d'interprétations, des problèmes dans les différends et les négociations entre les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer ».
- <sup>49</sup> Décision n° 2014-10-03 de l'Office des transports du Canada, « *Demande présentée par Louis Dreyfus Commodities Canada Ltd. contre la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, conformément à l'article 116 de la Loi sur les transports au Canada, L.C. (1996), ch.10, modifiée* ».
- <sup>50</sup> Idem, paragraphe 10.
- <sup>51</sup> Idem, paragraphe 16.
- <sup>52</sup> Une décision de la Cour suprême de 1959 dans l'affaire *Patchett and Sons Ltd. contre Pacific Great Eastern Railway Co.*
- <sup>53</sup> Pour donner suite à une demande de Louis Dreyfus Commodities Canada Ltd. contre la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN).
- <sup>54</sup> B. Doern, « *The Relevance of Common Carrier Provision in the Context of 'Social Licence' and Social Regulation Concepts: Key Priorities, Complexity and Legitimacy in Long Term Canadian National Transportation Policy and Governance* », (2015), p. 17.
- <sup>55</sup> Association of American Railroads, « *Rail Intermodal Keeps America Moving* » (mai 2015) : <https://www.aar.org/BackgroundPapers/Rail%20Intermodal.pdf>.
- <sup>56</sup> Eric Atkins, « *Railways fire back over grain shipments* », *Globe and Mail* (12 mars 2014).
- <sup>57</sup> Forum international des transports, « *Railway Efficiency* », document de travail (décembre 2013).
- <sup>58</sup> Pour obtenir de plus amples renseignements, consulter le portail Indice de fluidité de Transports Canada à l'adresse suivante : <https://stats.tc.gc.ca/Fluidity/Login.aspx>.
- <sup>59</sup> IHS Global Insight Forecasts.
- <sup>60</sup> Par exemple, des wagons à plus grande capacité peuvent transporter des charges plus lourdes lors de leur mouvement. Des locomotives plus éconergétiques, à plus grande puissance, contribuent à maximiser l'utilisation des ressources et mettent à profit des trains plus longs et plus lourds. L'écartement plus large des rails ou des assiettes de rail plus imposantes soutiennent mieux la puissance des trains plus longs et plus lourds.

- <sup>61</sup> On reconnaît que les mesures budgétaires prises en 2008 par le gouvernement ont permis d'accroître de façon permanente le DPA des locomotives de 15 à 30 pour cent.
- <sup>62</sup> CPCS, « *Review of Canadian Shortline Funding Needs and Opportunities* ».
- <sup>63</sup> Par exemple, quelle est la capacité maximale d'un réseau (ou goulot d'étranglement)? À quel moment le volume différentiel commence-t-il à ralentir le débit de traitement?
- <sup>64</sup> Durant l'Examen, on a envisagé de mettre en œuvre au Canada une telle base de données d'échantillons. Compte tenu du nombre beaucoup moins élevé d'expéditeurs, on a toutefois jugé qu'il était peu probable qu'un tel échantillon puisse protéger de façon adéquate les mouvements et les activités commerciales d'un expéditeur donné, et l'idée a été abandonnée.
- <sup>65</sup> Un groupe d'associations agricoles (Ag Transport Coalition) publie dorénavant son propre rapport hebdomadaire qui inclut, par exemple, des unités de mesure du rendement ferroviaire qui découlent du service fourni aux membres du groupe.
- <sup>66</sup> On entend par ex parte les procédures où l'une des parties n'a pas été avisée et qu'elle n'est, par conséquent, ni présente, ni représentée. Une requête en redressement est autorisée sans que l'autre partie soit présente ou à l'insu de celle-ci, même si elle peut être concernée par les procédures ou liée par celles-ci. Dans le contexte de la loi, on considère cela comme un recours extraordinaire. En général, on a recouru à l'ex parte dans des situations urgentes où le temps presse. En général, l'audience complète de la demande a lieu une fois que le redressement provisoire a eu lieu.
- <sup>67</sup> Il convient de souligner que dans son rapport publié en juin 2015 intitulé *Modernizing Freight Rail Regulation*, le Transportation Research Board of the National Academies des États-Unis a recommandé au Surface Transportation Board d'envisager le processus d'arbitrage de l'offre finale du Canada comme un mécanisme possible pour résoudre les différends ayant trait aux taux aux États-Unis.
- <sup>68</sup> Selon le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation du Règlement des passages à niveau publié dans la *Gazette du Canada*, vol. 148, n° 6 – 18 fév. 2014 (<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2014/2014-02-08/html/reg2-fra.php>).

# Chapitre 8.2 : Transport du grain

---

L'Examen de la *Loi sur les transports au Canada* de 2014 a été amorcé une année plus tôt que prévu afin de donner suite à un éventail de conditions et de défis en constante évolution dans le secteur des transports, notamment ceux associés au transport ferroviaire du grain dans les Prairies. Une récolte exceptionnelle de blé et d'autres grains dans l'Ouest canadien en 2013-2014 a permis de relever certaines des faiblesses du système de transport et cette situation, combinée au froid intense de l'hiver, a posé des difficultés aux fournisseurs de services de transport embauchés pour transporter les expéditions. Malgré les défis que le système de transport et de manutention du grain a dû relever, il a réussi à transporter des volumes exceptionnels de grain dans des conditions très difficiles.

Comme il est indiqué dans le mandat de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada*, nous avons reçu le mandat d'analyser :

« les dispositions de la Loi se rapportant au transport ferroviaire du grain, dont certaines pourraient s'appliquer de façon plus générale à la chaîne d'approvisionnement ferroviaire pour l'ensemble des marchandises [en prenant en considération le besoin du Canada] d'un réseau de transport multimodal axé sur les échanges commerciaux et le marché, qui offre les meilleurs services possibles à l'appui de la croissance économique et de la prospérité. »

Dans le présent chapitre, nous décrivons la façon dont, au fil du temps, le Canada a transporté le grain qu'il produit vers le marché, l'état de l'industrie du transport du grain aujourd'hui, l'avenir que nous prévoyons et les changements nécessaires pour veiller à la continuité de l'exportation canadienne d'importance vitale afin de nourrir le monde tout en contribuant au succès de notre économie.

## Historique de l'aide offerte aux agriculteurs<sup>1</sup>

Depuis la fin des années 1880, le gouvernement fédéral régleme les tarifs de transport du grain dans l'Ouest canadien au moyen de divers mécanismes de réglementation. En 1897, le gouvernement fédéral et la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique (CP) ont signé l'Entente du Nid-de-Corbeau. Cette entente définissait des tarifs subventionnés pour le transport ferroviaire de produits agricoles des provinces des Prairies aux ports de mer. En échange de la réduction des tarifs de transport des marchandises, le gouvernement fédéral donnait au CP une subvention en espèce de 3,3 millions de dollars et un titre l'autorisant à prolonger une voie, par le Pas de Nid-de-Corbeau, vers la région de Kootenay au sud de la Colombie-Britannique. Les tarifs de transport des marchandises étaient subventionnés afin de pallier la situation difficile à laquelle étaient confrontés les agriculteurs de l'Ouest. Selon ces derniers, les tarifs leur étaient imposés par les compagnies de chemin de fer. Ces tarifs sont devenus obligatoires en 1925. En 1927, l'application des tarifs de l'Entente du Nid-de-Corbeau a été élargie afin d'inclure la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN), et au fil du temps les exportations du grain, de la farine et de plusieurs autres récoltes jusqu'aux ports sur la côte ouest et à Churchill, Manitoba<sup>2</sup>.

En 1935, la *Loi sur la Commission canadienne du blé* a créé la Commission canadienne du blé (CCB) en tant que commission de commercialisation du blé et de l'orge de l'Ouest canadien chargée d'exploiter un système de commercialisation obligatoire pour ces grains en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et dans une petite partie de la Colombie-Britannique. Il était illégal pour les agriculteurs des régions assujetties à la compétence de la Commission canadienne du blé de vendre son blé et son orge par d'autres moyens. Le pouvoir qu'elle exerçait sur la commercialisation du blé et de l'orge était désigné comme le « guichet unique ». Le mandat de la CCB était de payer un prix de base aux agriculteurs pour leur grain, d'identifier des marchés où le grain pouvait être vendu, de négocier le meilleur prix, de livrer le produit,

d'émettre des chèques d'avance et d'effectuer les paiements finaux après la vente de la récolte. Si le marché du blé était en hausse, les agriculteurs s'attribueraient les profits, et si le marché était en baisse, le gouvernement absorberait les pertes.

Au cours des soixante prochaines années, les tarifs de transport du grain étaient subventionnés en fonction de diverses formules qui étaient successivement plus ou moins favorables aux agriculteurs. Devant la pression internationale exercée pour éliminer la subvention et l'obligation nationale d'éliminer le déficit du pays, le gouvernement fédéral a mis fin aux tarifs de transport de marchandises subventionnés en 1995, amorçant aussi la déréglementation progressive de l'industrie du grain. Une certaine protection était encore accordée aux agriculteurs — en particulier, un tarif maximal a été établi aux termes de la *Loi sur les transports au Canada* (1996) pour le transport ferroviaire de 58 produits céréaliers.

En décembre 1998, le juge Willard Estey a présenté son rapport sur l'Examen de la manutention et du transport du grain au Canada commandé une année plus tôt par le ministre des Transports. Le rapport contient 15 recommandations. Dans le rapport, nous recommandons, entres autres, que le tarif maximal obligatoire soit abrogé et, en fait, remplacé par des tarifs contractuels négociés. Nous recommandons également un processus semblable pour donner accès aux voies existantes du CN et du CP, de façon à mieux servir l'intérêt national en assurant un transport ferroviaire compétitif et efficient. D'autres recommandations concernent les dispositions de l'arbitrage sur l'offre finale (AOF) prévues dans la *Loi sur les transports au Canada*, l'aliénation et l'attribution du parc de wagons-trémies du gouvernement fédéral, la promotion de la Voie maritime du Saint-Laurent en tant qu'itinéraire de transport de rechange pour le transport du grain, et le retrait de la compétence de la Commission canadienne du blé sur la manutention et le transport du grain.

Le gouvernement fédéral était d'accord avec la vision d'Estey qui veut que si le système de manutention et de transport de grain dans l'Ouest canadien était davantage axé sur les échanges commerciaux, avec des mesures adéquates pour protéger l'intérêt du public, il serait en fin de compte plus efficace et avantageux pour les agriculteurs. Le 10 mai 2000, le gouvernement a annoncé un ensemble de réformes, comportant six volets : le remplacement du tarif maximal par le plafond de revenus; la création d'un système plus favorable aux échanges commerciaux et plus compétitif pour le transport du grain des silos aux ports (en soumettant une offre pour les expéditions de la CCB); les améliorations aux dispositions de l'arbitrage sur l'offre finale de l'Office; le financement des routes utilisées pour le transport du grain des Prairies; les améliorations au processus d'élimination des embranchements; et la surveillance privée des répercussions des changements<sup>3</sup>.

Le 14 juin 2000, le gouvernement a adopté le projet de loi C-34 (sanction royale, 1 août 2000) donnant ainsi à l'Office des transports du Canada la responsabilité d'établir le plafond annuel de revenu admissible maximal pour CN et CP pour le mouvement du grain dans l'Ouest. Le revenu admissible maximal avait initialement été envisagé comme une mesure à court terme, afin d'être en vigueur au cours de la période de transition menant vers une industrie axée entièrement sur les échanges commerciaux.

Depuis 2000, dans le cadre d'un certain nombre d'initiatives fédérales, on a tenté de renforcer le système de manutention et de transport du grain. Par exemple, en 2013, la *Loi sur les services équitables de transport ferroviaire des marchandises* a été adoptée en réponse à un examen des services de transport ferroviaire des marchandises. Les compagnies de chemin de fer sont maintenant tenues d'offrir une entente de service à un expéditeur sur demande, et un processus d'arbitrage a été établi pour les cas où les négociations échouent. Le 21 janvier 2014, le gouvernement fédéral a annoncé un investissement de 1,5 million de dollars sur cinq ans dans un projet multisectoriel (visant les légumineuses, les oléagineux et les grains) afin d'améliorer

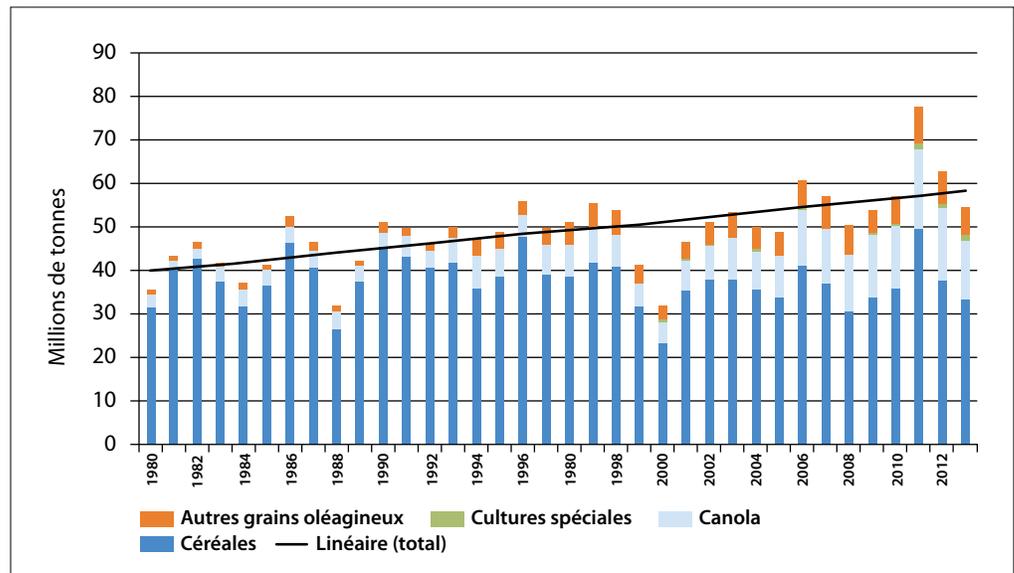
l'efficacité et la fiabilité de la chaîne d'approvisionnement. En février 2014, le gouvernement a annoncé des changements au programme de surveillance du grain, exigeant ainsi des rapports de renseignements plus fréquents de la part des compagnies de chemin de fer<sup>4</sup>. Le 29 mai 2014, le projet de loi C-30, *Loi sur le transport ferroviaire équitable pour les producteurs de grain*, a reçu la sanction royale; cette loi a été adoptée en réponse aux défis associés au transport de la récolte exceptionnelle de grain de 2013-2014. Le 1<sup>er</sup> août 2014, un certain nombre de règlements, de mesures, et un décret relatif à l'application de la *Loi sur le transport ferroviaire équitable pour les producteurs de grains* sont entrés en vigueur. Ceux-ci incluent la promulgation d'un décret fixant le montant minimum de grain à transporter par CN et CP dans une année de récoltes<sup>5</sup>; règlements exigeant CN et CP de fournir des données supplémentaires et des rapports plus fréquents sur les mouvements des grains (comme annoncé en février 2014); clarifiant les termes opérationnels dans un accord de niveau de service qui peut être arbitré par l'Office des transports du Canada; une modification au Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire étendant la distance d'interconnexion en Saskatchewan, Alberta et au Manitoba de 30 km à 160 km pour tous les produits; et les règlements de fournir aux agriculteurs une meilleure protection grâce à une plus grande responsabilisation pour les sociétés céréalières sous contrats<sup>6</sup>. Un certain nombre de mesures du projet de loi sont en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> août 2016, ou jusqu'à une date ultérieure adoptée par voie de résolution par les deux Chambres du Parlement.

En ce qui concerne la commercialisation du blé, le pouvoir de guichet unique de la Commission canadienne du blé s'y rattachant a officiellement pris fin le 1<sup>er</sup> août 2012 après l'adoption du projet de loi C-18, *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*. La Commission canadienne du blé a changé son nom pour CCB afin de refléter son changement de statut. Elle a poursuivi ses activités en tant que compagnie céréalière jusqu'à une éventuelle privatisation. Le 15 avril 2015, une participation majoritaire de 50,1 % dans la CCB a été vendue à Global Grain Group, coentreprise de Bunge Limited et de Saudi Agricultural and Livestock Investment Company, pour 250 millions de dollars<sup>7</sup>. (Consultez le Tome 2, annexe I, pour un historique plus détaillé de la réglementation sur le transport du grain.)

## **Prendre le pouls : industrie du transport du grain d'aujourd'hui<sup>8</sup>**

Bien que la production de grains, d'oléagineux et de cultures spéciales ait lieu dans une vaste région géographique au Canada, la majorité de la production a lieu dans les provinces des Prairies, en Ontario et au Québec. La plupart des cultures sont plantées entre avril et mai, mais certaines, comme le blé d'hiver, le sont en automne. La récolte s'effectue en règle générale entre août et septembre, et les cultures sont entreposées jusqu'à la livraison dans le système de manutention du grain. La grande majorité du grain est vendue la même année que celle de sa production, même si environ 13,3 millions de tonnes métriques (ou environ 18 % de la récolte totale<sup>9</sup>) sont reportées à la prochaine campagne agricole. La capacité d'entreposage restreinte du réseau de silos hors exploitation nécessite une approche « juste à temps » en matière de planification et d'exécution d'expéditions de grain à partir de l'exploitation. (Consultez le Tome 2, annexe I, pour plus de renseignements sur la production du grain.)

**FIGURE 1 —  
PRODUCTION  
ANNUELLE DE GRAIN  
DE L'OUEST CANADIEN**

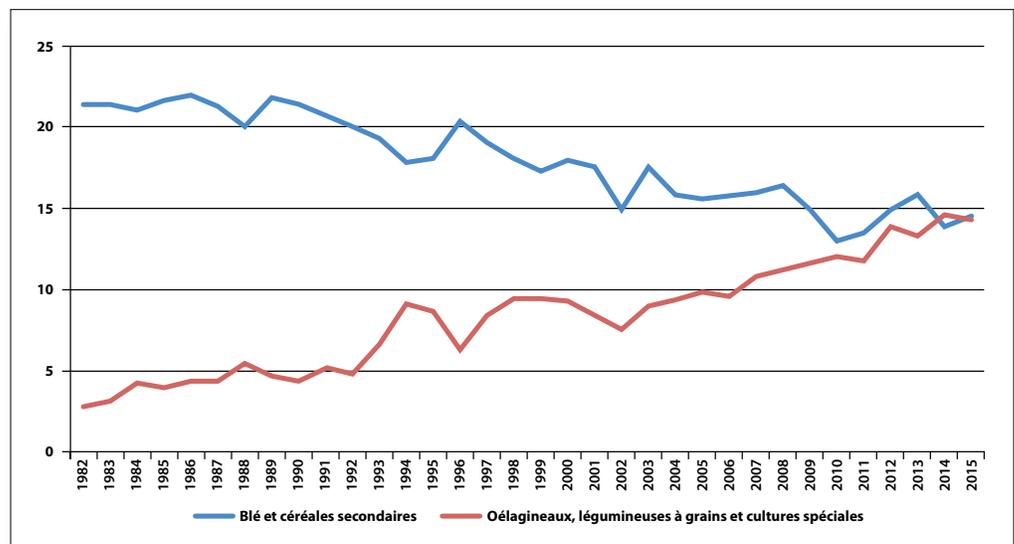


La production de grain dans l'Ouest canadien est très variable en fonction de facteurs externes comme la température, l'humidité, les ravageurs et les maladies. Toutefois, en moyenne, les volumes ont augmenté d'environ 1 % par année au cours des trente dernières années<sup>10</sup>, comme l'indique la figure 1 ci-dessus.

Les conditions météorologiques idéales à l'automne 2013 se sont traduites par une récolte de grain imprévue et sans précédent de 77 millions de tonnes métriques. Il s'agissait d'une hausse de 28 % comparativement à la dernière récolte exceptionnelle de 60 millions de tonnes métriques en 2008. Bien que la récolte de 2013 soit inhabituelle, de nouvelles technologies et de meilleures pratiques agronomiques devraient continuer d'augmenter le rendement à long terme, probablement au-delà du taux de croissance annuel moyen de 1 %.

La composition des cultures canadiennes a aussi changé au fil du temps. La figure 2 ci-dessous<sup>11</sup>, illustre une tendance à long terme dans l'ensemble du Canada en ce qui concerne la plantation de plus d'oléagineux, de légumineuses et de cultures spéciales et de moins de blé et de grains secondaires. Il tient compte de l'expansion de la production de soja dans l'Est canadien et de canola dans l'Ouest canadien, ainsi que de la diminution de la superficie ensemencée de blé, d'orge et d'avoine.

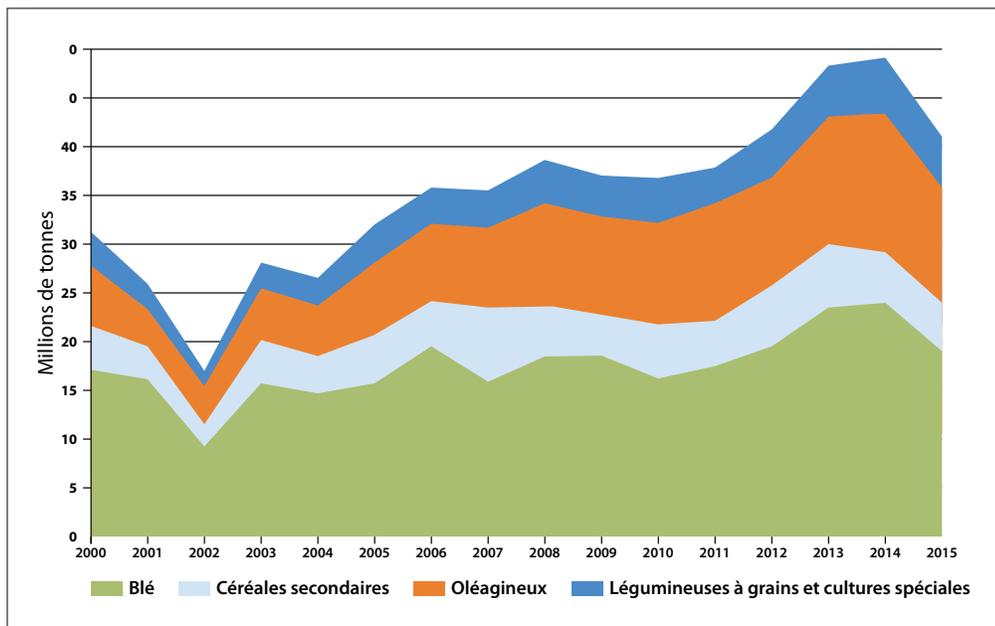
**FIGURE 2 —  
CANADA :  
CHANGEMENTS  
DES SUPERFICIES  
RÉCOLTÉES POUR  
LES PRINCIPALES  
GRANDES CULTURES**



En ce qui concerne les répercussions sur le système de transport, la tendance aux gains de productivité pour toutes les cultures dans l'Ouest canadien a eu une incidence plus importante sur les exigences relatives à l'expédition que le changement du mélange de cultures. Le rendement a augmenté de façon constante au cours des vingt à trente dernières années, et le système de manutention du grain a été ajusté. Ainsi, le changement du mélange de cultures n'a pas été considéré comme un facteur important pour les besoins en matière de transport. L'exception majeure est que la production accrue de légumineuses et de cultures spéciales s'est traduite par une hausse de la demande de conteneurs et d'infrastructures connexes.

Un autre défi important lié au transport pour l'industrie du grain a été la variabilité du rendement d'une année à l'autre. Une grande sécheresse, comme celle qui a eu lieu lors de la campagne agricole de 2002-2003, réduit la demande de wagons (voir la figure 3 ci-après sur les exportations<sup>12</sup>; inversement, des rendements plus élevés que prévu au cours des saisons de croissance retardées, comme en 2009-2010 et 2013-2014, peuvent créer une demande imprévue de wagons.

La difficulté d'estimer les rendements et la production au cours des campagnes agricoles atypiques a parfois pris l'industrie au dépourvu et a rendu difficile la planification des besoins en matière de transport ferroviaire. À la suite de l'élimination du monopole de commercialisation de la Commission canadienne du blé, l'industrie du grain a adopté des pratiques axées davantage sur les échanges commerciaux pour coordonner le flux de grain. Cette transition progresse bien, mais il faut du temps pour stabiliser le nouveau système et réduire l'incertitude liée aux expéditions.



**FIGURE 3 —  
EXPORTATIONS  
DES PRINCIPALES  
GRANDES CULTURES  
EN 2010-2015**

L'un des défis particuliers que le Canada doit relever, relativement aux concurrents mondiaux, est celui de la distance que le grain doit parcourir pour se rendre à un point d'exportation. Le grain de l'Ouest canadien parcourt entre 1 450 km et 1 950 km, tandis que d'autres pays producteurs de grain, notamment l'Australie, le Brésil ou tout pays européen, jouissent d'une distance de transport plus petite (de l'ordre de 320 à 400 km).

Environ 94 % de l'ensemble des exportations canadiennes de grain sont réalisées par train jusqu'aux ports ou jusqu'à des destinations finales aux États Unis et au Mexique<sup>13</sup>. De plus, la dépendance des expéditeurs canadiens de produits agricoles aux services de transport

ferroviaire est beaucoup plus importante que celle des expéditeurs des États-Unis ou de l'Australie, où seuls 50 % des expéditions de grain jusqu'aux ports sont réalisées par train. Le transport de certaines marchandises par camion est une option pour certains producteurs, mais cette option coûte cher et a des conséquences néfastes sur l'infrastructure routière provinciale.

Pour ce qui est des expéditeurs de produits agricoles au Canada, leur capacité d'accéder au marché mondial et de demeurer compétitifs dépend d'un service de transport ferroviaire efficace. Si le service est peu fiable ou imprévu, des sanctions contractuelles, des pertes de ventes et des pertes de primes s'ensuivront; les expéditeurs assument les coûts, qui sont importants, et répercutent ces derniers sur les agriculteurs.

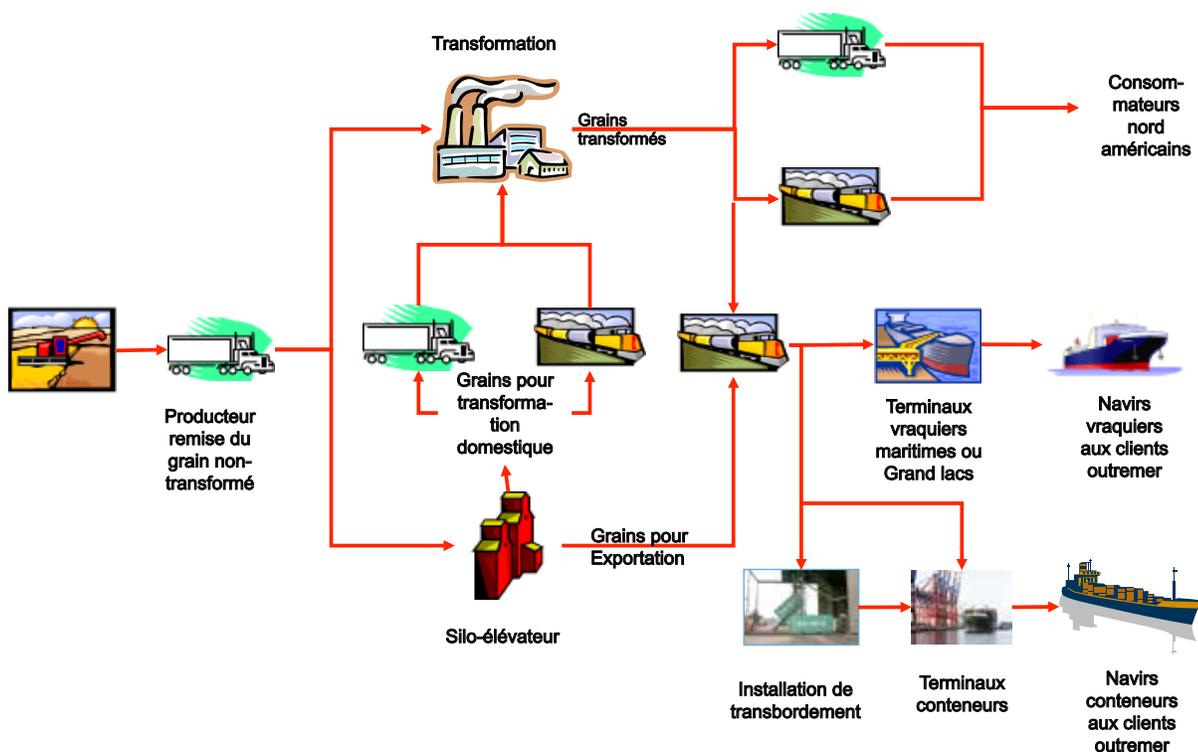
En raison de la distance parcourue, le coût du transport du grain canadien est proportionnellement l'élément le plus important du coût global de production. Le secteur dépend d'un réseau de transport ferroviaire, ferroviaire et maritime exhaustif, diversifié et intégré pour le transport fiable de cultures des fermes aux marchés nationaux et internationaux. Le système comprend non seulement l'infrastructure physique de l'entreposage à la ferme, les silos à grain, les camions, les routes, les chemins de fer et les terminaux portuaires, mais aussi la logistique nécessaire pour faire fonctionner efficacement toutes les composantes interdépendantes.

Au cours des dix dernières années, le système a fait l'objet de modifications plus importantes que lors des trois décennies précédentes; la façon dont le grain est maintenant cultivé et transporté dans l'Ouest canadien a complètement changé. Il en va de même pour la structure du réseau, en raison de divers facteurs : la fusion de compagnies céréalières parallèlement à la rationalisation et la fusion du système de silos du pays<sup>14</sup> et du réseau de chemins de fer connexe; d'autres changements à l'infrastructure des chemins de fer et des silos; une hausse de la distance parcourue par les camions pour transporter le grain de la ferme à un silo; et la croissance des activités des chemins de fer de courtes distances et des wagons des producteurs (wagons chargés et expédiés par les producteurs). De plus en plus, les expéditeurs de cultures spéciales ont recours à des conteneurs maritimes pour transporter leurs lentilles, pois et légumineuses, de sorte que le nombre d'installations de transbordement de conteneurs au pays et dans les ports a aussi augmenté.

Le système de manutention et de transport de grain dans l'Ouest canadien est un système complexe de composantes interdépendantes de la chaîne d'approvisionnement. Il existe quatre principaux systèmes de logistique : l'exportation en vrac par train jusqu'aux ports maritimes ou directement aux clients; l'exportation en vrac par la Voie maritime du Saint Laurent; l'exportation en conteneurs; et le transport ferroviaire des produits céréaliers transformé<sup>15</sup>. Le transport du grain des producteurs aux consommateurs dans chacune de ces voies d'approvisionnement exige un degré élevé de planification intégrée.

Trois compagnies céréalières — Viterra, Richardson et Cargill — sont les principaux manutentionnaires du grain dans l'Ouest canadien; elles manutentionnent environ 75 % des exportations annuelles. Cette concentration se reflète dans la façon dont le grain est rassemblé dans le système, la grande majorité du tonnage étant recueilli à moins de la moitié des points de livraison du système. Au cours de la campagne agricole de 2013–2014 (la dernière pour laquelle des statistiques sont disponibles), 95 des 261 points de livraison actifs du système ont manutentionné 80 % du grain livré.

Voir ci-après une illustration simplifiée du système<sup>16</sup>.



Comme il est illustré, le grain est presque toujours livré par camion vers un silo primaire ou une installation de transformation. De là, il peut être transporté par train ou par camion soit directement jusqu'aux clients soit jusqu'aux terminaux et installations de chargement de vraciers et de porte conteneurs en vue d'être expédié à des clients à l'étranger. Les processus et les activités sont différents en fonction du type de grain et du marché pour lequel il est destiné, mais il est nécessaire d'assurer une coordination étroite pour que les chaînes d'approvisionnement fonctionnent efficacement.

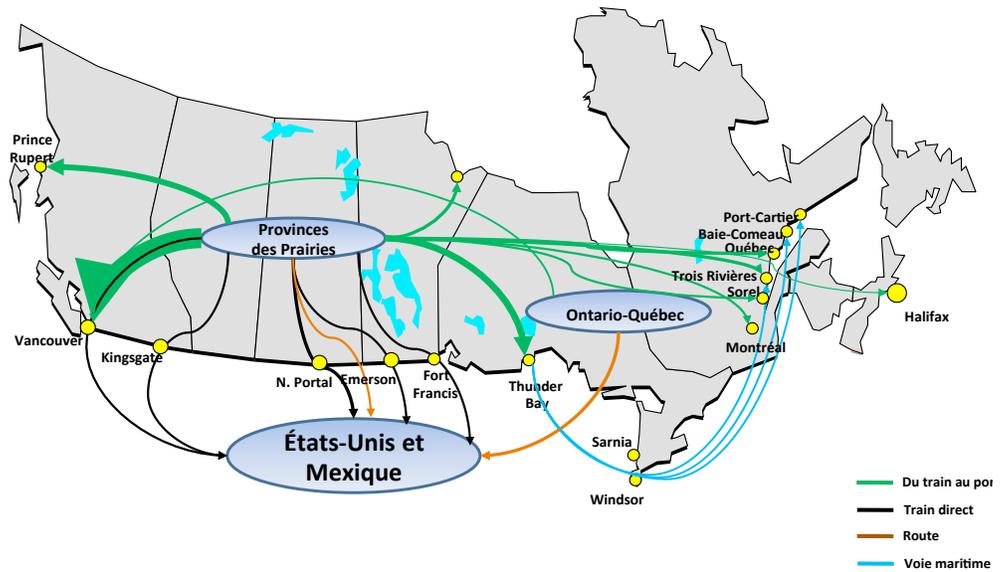
Les wagons des producteurs et les sites de chargement de ces derniers constituent une autre composante importante du système de manutention du grain. Ils sont utilisés pour expédier le grain directement à une destination particulière et offrent une solution de rechange au système de manutention du grain agréé. Le chargement des wagons des producteurs a augmenté depuis 1999 2000, bien que le nombre de sites ait diminué.

Les compagnies de chemin de fer de catégorie 1 du Canada, le CN et le CP, contrôlent environ 85 % des milles de parcours du réseau ferroviaire de l'Ouest canadien. Les transporteurs n'appartenant pas à la catégorie 1 (compagnies de chemin de fer de courtes distances) desservent les 15 % restants. L'achat de lignes de chemin de fer par des groupes de producteurs dans le but exprès d'appuyer le chargement de wagons des producteurs explicite est une tendance marquée dans l'industrie des chemins de fer de courtes distances dans l'Ouest canadien.

Pour ce qui est du réseau de terminaux, à la fin de la campagne agricole de 2012-2013, 15 installations avec des silos terminaux étaient concentrées à Vancouver et à Thunder Bay. La majorité du grain de l'Ouest canadien est expédié par trois corridors : la côte ouest (Vancouver et Prince Rupert), l'est par la Voie maritime du Saint Laurent et le sud (à destination des États-Unis et du Mexique). Une petite partie du grain est expédié à partir du port de Churchill, situé au nord du Manitoba. La côte ouest est la destination principale du grain de l'Ouest canadien et manutentionne, en règle générale, plus du trois tiers du grain acheminé vers les ports.

Bien que les tarifs de transport de marchandises et l'affectation des wagons aient eu une certaine influence sur l'utilisation comparative des ports à divers moments, la prépondérance des ports de la côte ouest est bien enracinée dans le commerce du grain de l'Asie Pacifique du Canada, rendant ainsi compte de la forte demande du grain canadien dans les marchés, notamment ceux de la Chine et du Japon, sans égard aux fluctuations observées d'une année à l'autre. Il ne semble pas que le rôle accordé aux ports de la côte ouest sera réduit bientôt, car près de la moitié des exportations de grain du Canada sont acheminées vers des marchés dans la région de l'Asie-Pacifique.

**FIGURE 4 —  
PRINCIPAUX FLUX PAR  
MODE DE TRANSPORT  
— TOUS LES GRAINS<sup>17</sup>**



## Renforcer la chaîne d’approvisionnement : ce dont le système a besoin pour s’épanouir au cours des 20 à 30 prochaines années

Compte tenu de la population relativement petite du Canada, la majorité du grain qu’il produit est exporté. En moyenne, les agriculteurs canadiens exportent 70 % de leur blé, 50 % de leurs oléagineux et 25 % de leurs grains secondaires<sup>18</sup>. Afin de demeurer concurrentiel à l’échelle mondiale et d’accroître notre part de marché du commerce mondial, il faut réduire les goulots d’étranglement existants et possibles dans le système canadien de manutention et de transport du grain. Afin d’améliorer le système, il est essentiel d’évaluer toute la chaîne d’approvisionnement, pas seulement la composante du transport ferroviaire. On manquerait de perspicacité si on mettait l’accent sur le transport ferroviaire et les changements connexes seraient apportés en tenant peu ou pas compte des répercussions qu’ils en amont ou en aval de la chaîne d’approvisionnement.

Les chaînes d’approvisionnement partagent toutes un fondement commun : elles sont constituées d’entreprises exerçant leurs activités dans un réseau interrelié axé sur la planification et la livraison de marchandises ou de services aux clients finaux<sup>19</sup>. Pour réussir, les chaînes d’approvisionnement exigent toutes que les intérêts économiques des partenaires soient harmonisés et que des renseignements fiables et pertinents sur la demande, la capacité et le rendement soient échangés d’un bout à l’autre de la chaîne d’approvisionnement. Ceci est un défi majeur pour la plupart des chaînes d’approvisionnement, notamment la chaîne d’approvisionnement du grain du Canada, car les renseignements à propos de la demande et la capacité futures sont toujours quelque peu incertains. Le niveau de réussite dépend souvent

de la prévisibilité de ces renseignements et de la marge de manœuvre qu'offre le système pour donner suite à la variabilité de la demande et du rendement.

Certains aspects de la chaîne d'approvisionnement du grain du Canada diffèrent d'une chaîne d'approvisionnement typique. Le premier aspect est la séparation entre les entités qui contrôlent la production (agriculteurs ou producteurs) et les entités qui gèrent et contrôlent la commercialisation principale et la vente du grain aux consommateurs finaux (exportateurs de grain et négociants en grains). Le deuxième aspect est la forte dépendance de la chaîne d'approvisionnement du grain du Canada au système logistique du transport ferroviaire des marchandises pour fournir la capacité nécessaire au transport du grain vers les ports.

Contrairement à de nombreux autres pays, notamment l'Australie, les États Unis et le Brésil, où la production est relativement près des marchés d'exportation (à une centaine de kilomètres), au Canada, la distance de parcours ferroviaire moyen du silo intérieur au port est très longue, soit environ 1 500 km. Le grain doit être recueilli au moyen du réseau routier et ferroviaire et livré par train aux ports pour le chargement de navires tout au long de l'année. Parfois, le transport des grains recueillis et les activités de chargement des navires doivent être effectués dans des conditions météorologiques difficiles : fortes pluies fréquentes, chutes de neige abondantes et longues périodes de temps froid.

De plus, contrairement aux concurrents internationaux, les agriculteurs canadiens transportent presque tout le grain récolté par camion vers une installation d'entreposage à la ferme puis par camion vers une installation d'entreposage commerciale intérieure. De là, le grain est transporté par train vers des terminaux portuaires. Aux États Unis, seulement 50 % de la récolte est entreposé à la ferme. L'autre 50 % est transporté directement du champ à l'installation d'entreposage commerciale par camion. Le grain est ensuite transporté par train, barge fluviale et camion vers des ports terminaux. Le Brésil est principalement tributaire du camionnage pour transporter toute la récolte destinée à l'exportation vers les ports presque sans devoir l'entreposer dans une installation à la ferme.

L'un des points de pression majeurs du système canadien est le manque d'installations d'entreposage adéquates à l'extérieur de la ferme. La capacité combinée maximale des silos commerciaux au Canada (notamment dans les ports et les postes intérieurs) est de 20 % de la production annuelle moyenne. Les États Unis, en revanche, peuvent entreposer plus de 50 % des cultures dans des installations d'entreposage commerciales à l'extérieur de l'exploitation, et l'Australie jouit d'une capacité d'entreposage de 175 %. Au lieu d'un système dans lequel une grande partie du grain est destiné à l'exportation en tout temps, le Canada dépend d'un mode de livraison « juste à temps » de la ferme aux ports pour répondre à la demande d'exportation. Une approche juste à temps ne peut réussir que si les acheteurs et les vendeurs savent exactement ce qui est disponible dans les cellules fermières et si un effort coordonné est déployé pour transporter le type de grain exact et le grade requis de la ferme au port, selon les besoins.

À la lumière de l'augmentation continue des rendements et de la production, on ne saurait trop insister sur les interdépendances des partenaires de la chaîne d'approvisionnement; la planification des ressources et des biens ferroviaires pour le transport du grain dépend du rendement opportun et uniforme des compagnies de chemin de fer. Pour ce qui est de la planification à moyen et à long terme, les compagnies de chemin de fer dépendent des expéditeurs pour obtenir des prévisions de la demande fiables en vue de planifier l'affectation des biens et des ressources. Des changements aux flux de la circulation dans chaque sens ou aux volumes prévus peuvent faire en sorte que les équipes de train, les locomotives et le personnel d'entretien ne soient pas au bon endroit pour exploiter les trains de façon efficace. La réaffectation de ces ressources pour s'adapter à ces changements peut parfois prendre plusieurs mois avant d'entrer en vigueur.

Lors de la planification d'une vente, les compagnies céréalières se projettent jusqu'à trois mois dans l'avenir pour déterminer si elles auront la capacité nécessaire pour transporter le grain par train jusqu'au port. Elles négocient donc avec des compagnies de transport maritime afin de prévoir un affrètement océanique et avec les terminaux portuaires en vue du chargement du grain. Lorsque les compagnies de chemin de fer ne réussissent pas à livrer à temps, les activités de chargement des navires sont perturbées : des terminaux vides ainsi que des équipes et des navires inactifs se traduisent par des retards coûteux. En définitive, c'est le vendeur qui paie; des sanctions contractuelles lui sont imposées et sa réputation est atteinte.

Les compagnies de chemin de fer fournissent des wagons en fonction de la demande, mais elles peuvent seulement les rendre disponibles lorsqu'ils sont vides au terminal. De plus, l'exploitant du terminal dépend des navires qui arrivent au quai à temps. L'approvisionnement continu du grain au port et du port au client dépend entièrement de l'exécution efficace des opérations dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, des agriculteurs aux transporteurs maritimes.

Les grains et les produits céréaliers canadiens sont commercialisés et vendus dans un marché mondial, et sont en compétition directe avec les produits comparables produits dans d'autres pays. La commercialisation du grain est empreinte d'incertitudes, particulièrement en ce qui a trait à l'approvisionnement, mais elle est un élément clé des activités de la chaîne d'approvisionnement. Le choix des marchés et des voies de distribution, les conditions de vente (notamment les caractéristiques requises du produit), les considérations d'ordre logistique et le calendrier de livraison ont une incidence sur les intervenants qui sont en amont et en aval de la chaîne d'approvisionnement. Le type et la quantité de grain en demande influent sur les décisions liées à la production, dictent les besoins en infrastructure et façonnent les pratiques d'exploitation dans le système de manutention du grain. Il s'agit là de facteurs variables qui établissent la demande pour des services particuliers de transport du grain et des produits céréaliers des pays d'origine aux marchés de consommation.

Le système actuel de manutention et de transport du grain est assujéti aux pannes et aux limites qui doivent être traitées si le Canada veut demeurer un fournisseur de calibre mondial. Bon nombre des questions et des préoccupations soulevées lors des consultations auprès des intervenants sont devenues plus sérieuses dans le contexte de la crise de l'expédition du grain de l'Ouest en 2013-2014.

En 2013-2014, presque tout le Canada, l'Ouest canadien en particulier, a connu un hiver exceptionnellement rigoureux (longues périodes de froid extrême et chutes de neige abondantes). À lui seul, l'hiver présente un éventail de défis pour l'exploitation ferroviaire : fréquence accrue de bris de rails et de panne de matériel; panne ou limites des systèmes hydrauliques en raison de la chute soudaine des températures (-25 degrés Celsius ou moins); et la réduction correspondante (de moitié) de la longueur des trains nécessaires pour maintenir une exploitation sécuritaire durant la période de froid extrême. Des solutions technologiques pourraient être disponibles afin de résoudre la question des pannes des systèmes hydrauliques, mais elles devraient être appliquées dans l'ensemble du système en Amérique du Nord pour régler le problème.

Une récolte canadienne de grain exceptionnelle imprévue a exacerbé le contexte d'exploitation hivernale déjà difficile. En raison de la concentration des expéditions par les producteurs et les compagnies céréalières afin d'obtenir les prix les plus élevés disponibles avant la récolte dans l'hémisphère sud, la récolte exceptionnelle a créé un arriéré dans un réseau ferroviaire déjà affaibli.

Parallèlement, le système de manutention et de transport du grain de l'Ouest était aussi en transition vers une « liberté de choix en matière de commercialisation », découlant de la suppression du système de vente à guichet simple de la Commission canadienne du blé.

Les intervenants ont souligné que l'ensemble du système était alourdi par des renseignements insuffisants, un manque de visibilité et un manque de fiabilité, alors que le CN et le CP tentaient d'établir un équilibre entre la prestation des services et les pressions des marchés financiers pour favoriser les gains d'efficacité et l'utilisation des biens. En fin de compte, le gouvernement fédéral a pris un décret en vertu des dispositions « Perturbations extraordinaires » de l'article 47 de la *Loi sur les transports au Canada*, mandatant le CN et le CP de transporter des volumes minimaux hebdomadaires de grain.

La crise du grain en 2013-2014 s'est traduite par des perturbations importantes du système de manutention et de transport du grain. Certains disent que cette situation a aggravé un problème déjà existant. Néanmoins, des mesures à court terme (comme le décret en vertu de l'article 47) ont été prises pour régler un problème à court terme. Cette expérience a permis de montrer la nécessité d'un système structurellement compétitif à long terme pouvant aussi s'adapter aux fluctuations périodiques de l'offre et de la demande. Elle a également permis de souligner l'importance des données du système en temps réel et de la collaboration dans la chaîne d'approvisionnement afin de renforcer le système logique et d'atténuer le climat d'animosité et de méfiance si évident aujourd'hui. Les recommandations ci-après ne présentent pas une solution rapide, mais elles traitent du futur à long terme du système de manutention et de transport du grain et de sa contribution à la croissance et à la prospérité du pays.

### **Programme du revenu admissible maximal**

Le contrôle du transport du grain exercé par le gouvernement fédéral au moyen du Programme du revenu admissible maximal a toujours respecté les tarifs de fret contrôlés pour le grain. Mais bien des choses ont changé au cours des dernières années, et rien ne le justifie, à part pour les autres marchandises. Si l'objectif sous-jacent de la réglementation des tarifs pour l'expédition du grain est de restreindre le pouvoir perçu des compagnies de chemin de fer de classe I au sein du marché, on peut difficilement s'expliquer pourquoi cette protection se limite aux expéditeurs de grain. Les expéditeurs d'autres marchandises (p. ex., produits forestiers, charbon, etc.), se posent la même question quant aux déséquilibres du pouvoir du marché, mais ils ne sont pas protégés par un programme du revenu admissible maximal. Dans l'examen, rien ne montre que les expéditeurs de grain devraient être protégés par ce programme alors que d'autres types d'expéditeurs ne le sont pas.

Créé en août 2000 par une Loi du Parlement pour remplacer les tarifs marchandises maximums, le Programme de revenu admissible maximal fixe un plafond au taux moyen que le CP et le CN peuvent imposer et pour les revenus totaux qu'ils peuvent percevoir (p. ex., taux moyen par tonne) pour le transfert du grain de l'Ouest exporté vers d'autres pays que les États-Unis au cours d'une campagne agricole, tel que calculé par l'Organisation. Ce programme devait être une solution à court terme, une étape transitoire entre le barème des tarifs maximums définis dans la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* de 1983 et un environnement de tarification déréglementé plus concurrentiel. On avait prévu que le Programme prendrait fin cinq ans après sa mise en œuvre et qu'un examen des dispositions touchant le transport du grain de la *Loi sur les transports au Canada* serait entrepris. Toutefois, le Programme de revenu admissible maximal est toujours en vigueur aujourd'hui, malgré le fait que le secteur du grain a beaucoup évolué et que de nombreux problèmes, tant sur le plan technique qu'en matière de politiques, ont été soulevés depuis. En effet, on reproche au Programme le fait qu'il décourage les entreprises de transporter le grain par conteneur<sup>20</sup>, qu'il favorise l'apparition de « resquilleurs »<sup>21</sup> et qu'il n'incite pas les compagnies de chemin de fer à investir dans des améliorations visant à accroître la capacité pour le transport du grain par voie ferroviaire et qu'il crée des iniquités entre les compagnies de chemin de fer en raison du traitement des manœuvres d'interconnexion.

**1. À la suite de l'Examen, on recommande que le programme de revenu admissible maximal soit modernisé en prévision de son élimination totale au cours des sept prochaines années, tandis que le système de manutention et de transport du grain de l'Ouest du Canada se transforme pour devenir plus concurrentiel. Voici certains des points qui devraient être modernisés :**

- a. Exclure le transport du grain conteneurisé des calculs du revenu admissible maximal;
- b. Permettre aux compagnies de chemin de fer de metre de côté jusqu'à un tiers de leurs parcs de wagons respectifs, pour lesquels les expéditeurs peuvent payer des « suppléments de transport » pour garantir l'approvisionnement et l'entretien des wagons. Ces « suppléments » seraient exclus du calcul du revenu admissible maximal de chacune des compagnies de chemin de fer et seraient facturés dans le cadre de programmes précis ou selon des modalités précises (p. ex., suppléments hivernaux de décembre à mars ou un programme d'encan, où un bassin de wagons trémies serait réservé afin d'être vendu au plus offrant, etc.); ces programmes devraient viser à inclure les expéditeurs ayant le moins de trains-blocs;
- c. Exclure les manœuvres d'interconnexion (p. ex., les revenus gagnés, les coûts et le tonnage transporté) du calcul du revenu admissible maximal afin d'éviter les iniquités et d'occasionner des torts financiers aux compagnies de chemin de fer; supprimer l'obstacle à l'utilisation des manœuvres d'interconnexion;
- d. Revoir la méthode d'établissement du revenu admissible maximal afin de favoriser les investissements individuels des compagnies de chemin de fer en matière de capacité et de créer des incitatifs pour encourager les entreprises à faire des investissements globaux en matière d'équipement et de wagons, lesquels profiteront à l'ensemble des expéditeurs<sup>22</sup>;
- e. Élargir la liste des cultures visées par le Programme du revenu admissible maximal et qui figurent à l'Annexe II de la *Loi sur les transports au Canada* afin d'y inclure les pois chiches et les graines de soja, pour tenir de l'augmentation de la production de ces cultures dans l'Ouest du Canada.

Les répercussions de ces initiatives de modernisation, ainsi que les répercussions des autres recommandations touchant l'efficacité du système de manutention et de transport du grain, devront être évaluées au cours d'une période de cinq ans, pour faire en sorte qu'elles permettent d'assurer la bonne marche du système (et d'apporter les corrections), tandis que le secteur du transport du grain adopte un cadre axé sur la concurrence qui soit libre de tout plafond de revenu.

L'une des premières étapes pour accroître l'efficacité des réseaux, pour atténuer l'effet de goulot d'étranglement des systèmes actuels et pour favoriser les investissements et l'innovation au sein du système de manutention et de transport du grain de l'Ouest du Canada consiste à corriger les éléments de la formule actuelle qui ont des effets de distorsion sur le marché et à éliminer certains des irritants non prévus qui y sont associés.

L'élimination éventuelle du revenu admissible maximal placera enfin le secteur du grain sur un pied d'égalité avec les autres produits transportés par chemin de fer au Canada. Cette démarche reflétera l'évolution du secteur — notamment la croissance du nombre de cultures spéciales et le rendement accru des cultures. Elle tiendra compte de l'ingéniosité entrepreneuriale des producteurs et favorisera l'élimination du monopole exercé par le guichet unique de la Commission canadienne du blé (CCB). De plus, cette démarche permettra d'harmoniser davantage les prix et les régimes réglementaires du Canada en matière de transport du grain avec ceux des États-Unis. Enfin, un cadre réglementaire sans entrave commerciale offre une garantie supplémentaire que les partenaires de la chaîne d'approvisionnement – qui manutentionnent et transportent le grain – investiront dans des solutions novatrices pour la chaîne d'approvisionnement, afin d'accroître l'efficacité du transport du grain au cours des années à venir.

La question du revenu admissible maximal avait été examinée, au moment où les mesures ont été mises en œuvre, dans le cadre du dernier examen de la *Loi sur les transports au Canada*. Dans le rapport final de 2001, le comité de l'Examen de la LTC avait conclu qu'il n'y avait pas de motif justifiant « le fait que le transport ferroviaire du grain devrait être traité autrement que celui d'autres produits<sup>23</sup> ». Les membres du comité avaient également indiqué qu'ils craignaient que la crise de 2001 ne « soit causée en partie par l'incapacité d'adopter assez rapidement un système qui permettrait aux forces du marché d'agir<sup>24</sup> ». Le comité recommandait (recommandation 5.9) que « le système de manutention et de transport du grain soit davantage axé sur les forces du marché ».

En terminant, les études réalisées au cours des dix dernières années semblent confirmer que l'imposition d'un revenu admissible maximal a eu des effets nocifs sur l'exploitation efficiente du système de manutention et de transport du grain. Ces études prétendent que l'imposition d'un revenu admissible maximal a eu pour effet de restreindre les investissements requis pour accroître la capacité des infrastructures du Canada et pour positionner le grain canadien de manière concurrentielle sur les marchés mondiaux des exportations. La réglementation a souvent tendance à nuire aux innovations en ce qui a trait aux services et à la technologie, ce qui a pour effet de garder les frais plus élevés que nécessaire. Il est essentiel qu'il n'y ait pas d'obstacle à l'établissement des services et des prix les plus efficaces, en particulier en ce qui a trait aux mouvements d'exportation, où le transport constitue une part importante (et pour certains produits, la part la plus importante) des éléments de coûts des « prix livrés » de certains des principaux produits d'exportation du Canada.

### **Obligations liées aux niveaux de service**

Les problèmes et les lacunes en matière de service de la part des compagnies de chemin de fer constituent un motif de plainte de longue date des expéditeurs, en particulier des expéditeurs « captifs ». Aux termes des articles 113 à 116 de la Loi, une compagnie de chemin de fer, en tant que transporteur commun, a l'obligation d'effectuer le transport de produits pour le compte d'expéditeurs, ce qui comprend la fourniture de services et d'« installations convenables pour le transport, le déchargement et la livraison des marchandises », et ce, « sans délai et avec le soin et la diligence voulus ». Il existe une certaine ambiguïté en ce qui a trait à la définition du terme « installations convenables » et les tentatives pour mieux définir les obligations en matière de service des compagnies de chemin de fer se sont soldées par des échecs. Il y a également des opinions divergentes en ce qui a trait aux obligations des expéditeurs dans cette relation.

Bon nombre d'expéditeurs souhaitent que la Loi précise que les besoins des utilisateurs sont primordiaux. Les compagnies de chemin de fer affirment que les obligations relatives aux niveaux de service doivent tenir compte de la façon dont elles gèrent le trafic pour tous les expéditeurs dans l'ensemble du réseau.

Il est également nécessaire d'établir un mécanisme pour renforcer le niveau d'imputabilité et la prévisibilité des services de transport et le rendement de ceux-ci. Certains intervenants sont d'avis que ce mécanisme devrait entre autres comprendre des pénalités réciproques pour les manquements aux obligations de service et/ou l'imposition de répercussions financières pour l'ensemble des parties visées par un contrat donné dans les cas de non-exécution. Il faut néanmoins se pencher sur le problème du déséquilibre des pouvoirs entre les intervenants du système (producteurs, expéditeurs et transporteurs).

Un réseau de chemin de fer plus transparent doit être établi. Aussi, un organisme autorisé à recueillir et/ou à consigner des données en temps réel pour l'ensemble du système, à analyser les tendances et à mettre en œuvre des changements serait mieux placé pour comprendre comment le système fonctionne dans son ensemble (ce point est abordé de façon détaillée au chapitre 11 qui traite de l'Office des transports du Canada.). Cet organisme serait en mesure

d'évaluer, en tenant compte de l'ensemble du réseau, si les demandes de services des expéditeurs sont raisonnables et si les compagnies de chemin de fer respectent leurs obligations à l'égard des clients. Plus particulièrement, il pourrait prendre des mesures en fonction de recherches et d'analyses afin d'optimiser la production et les profits de la chaîne d'approvisionnement.

Afin d'accroître la collaboration, l'efficacité, la flexibilité et l'adaptabilité du réseau, on a proposé la recommandation 6 du chapitre 8.1 qui traite du transport ferroviaire des marchandises. Elle répond aux préoccupations de plusieurs expéditeurs de grain en ce qui a trait aux dispositions touchant les niveaux de services de la *Loi sur les transports au Canada*. Dans cette recommandation, on propose que des modifications soient apportées aux dispositions relatives aux niveaux de service de la *Loi sur les transports au Canada* (art. 113-116), afin de reconnaître la prépondérance des expéditeurs, leurs besoins collectifs et le rendement général du réseau de transport ferroviaire des marchandises. Cela signifie que les compagnies de chemin de fer doivent répondre aux besoins des expéditeurs en tenant compte de la fluidité continue du réseau ferroviaire et de la santé de l'économie canadienne. La recommandation aborde également la question de la transparence du réseau et de la collaboration au sein de la chaîne d'approvisionnement en proposant que les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs, entre autres, « aient accès à une aide spéciale informelle de la part de l'Office, s'ils ne peuvent pas respecter les modalités des ententes négociées », si les problèmes ne peuvent être résolus de manière informelle, il est également recommandé que « ... si les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs ne parviennent pas à négocier les modalités d'une entente au moyen d'un processus informel, l'arbitrage portant sur le niveau de services sera exercé par des arbitres de l'Office qui possèdent une expertise ferroviaire considérable et rendu de manière cohérente et comparable d'une entente à l'autre... ». Les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs négocient de bonne foi et partagent leurs plans à long terme respectifs avec les autres intervenants, afin d'établir les besoins à long terme en matière de transport et de réduire les risques de congestion au sein de la chaîne d'approvisionnement.

Ensemble, ces mesures permettront à l'Office d'évaluer les besoins et les demandes de manière proactive et d'adapter les mesures correctrices en conséquence, avant que les enjeux mineurs ne deviennent des problèmes importants. Le fait de mettre en œuvre des modifications législatives qui reconnaissent la nature du réseau de transport ferroviaire et qui propose que les compagnies de chemin de fer prévoient gérer efficacement les événements imprévisibles pourrait permettre de réduire le nombre de problèmes liés aux services et en diminuer la gravité, rendant du même coup le réseau de transport ferroviaire plus résilient.

En ce qui a trait aux expéditeurs de wagons de producteurs, il convient de mentionner l'importance d'assurer l'accès continu et fiable aux wagons de producteurs. Les paragraphes 87(1) et 87(2) de la *Loi sur les grains du Canada* permettent aux producteurs de grain de commander des wagons par l'entremise de la Commission en vue de l'expédition du grain désigné en vertu de la Loi. Les producteurs utilisent généralement les wagons pour éviter d'avoir recours aux entreprises céréalères et pour réduire leurs coûts. Dans certains cas, ces wagons constituent la seule façon pour les producteurs d'assurer la livraison de leurs produits. Bon nombre des producteurs de grain consultés sont d'avis que les wagons de producteurs sont un outil essentiel de commercialisation et de livraison pour les fermiers des prairies.

Cela étant dit, la capacité des producteurs d'utiliser les wagons de producteurs dépend de la disponibilité de ceux-ci et de la capacité des compagnies de chemin de fer d'en assurer la livraison. Selon les membres de l'industrie, les problèmes de transport du grain auxquels l'industrie a été confrontée à l'hiver 2013-2014 ont eu des effets particulièrement nuisibles sur le transport du grain par wagons de producteurs. Certains intervenants ont indiqué que les compagnies de chemin de fer de classe I n'accordaient pas du tout la priorité aux mouvements par wagons de producteurs et qu'en restreignant la fenêtre pour les commandes à une période de deux à quatre semaines, on a occulté la portée de la demande pour les wagons de producteurs<sup>25</sup>. Selon

certain, l'incapacité d'obtenir des wagons de producteurs a entraîné des pertes en ce qui a trait aux ventes et a nuí à la réputation du Canada en matière d'expédition. On a aussi dit craindre qu'au fil du temps, avec la fin du monopole de la Commission canadienne du blé au chapitre de la commercialisation, les compagnies de chemin de fer de classe I et les entreprises céréalières réduisent l'accès aux wagons de producteurs et à l'infrastructure au point d'éliminer cet outil concurrentiel.

De nombreux producteurs au sein de l'industrie du grain ont, par conséquent, recommandé que la *Loi sur les transports au Canada* soit modifiée afin de définir clairement l'importance des wagons de producteurs, d'en favoriser les mouvements et de faire en sorte que les installations de chargements soient disponibles et maintenues. Ils souhaitent également s'assurer que la *Loi* crée un environnement où les fermiers qui souhaitent charger leurs produits et les expédier à bord de wagons de producteurs et de faire entretenir ces derniers par les compagnies de chemin de fer de classe I soient en mesure de le faire. Il pourrait y avoir une certaine ambiguïté en ce qui concerne la relation existant entre les expéditeurs qui utilisent des wagons de producteurs et les compagnies de chemin de fer, quant à déterminer si les expéditeurs bénéficient de dispositions pour les protéger. Par conséquent, la *Loi* devrait préciser que les expéditeurs utilisant des wagons de producteurs peuvent jouir des dispositions visant les expéditeurs. Afin de s'assurer que les producteurs – qui souhaitent transporter leurs produits en utilisant les wagons de producteurs – sont reconnus comme des « expéditeurs » et peuvent jouir des mêmes droits que les autres expéditeurs ferroviaires, la *Loi sur les transports au Canada* doit être modifiée afin d'indiquer qui a le droit de déposer une plainte relative aux niveaux de service auprès de l'Office et qui peut être désigné comme un « expéditeur » à cette fin.

- 2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que la *Loi sur les transports au Canada* soit modifiée afin de définir explicitement les « expéditeurs de wagons de producteurs » comme des « expéditeurs » et que l'ensemble des dispositions relatives à la protection des expéditeurs prévues par la *Loi* s'appliquent également à eux, y compris les dispositions relatives aux niveaux de service.**

### **Tarifs d'interconnexion compensatoires**

L'interconnexion est une disposition d'accès concurrentielle pour les expéditeurs. Elle vise à donner aux expéditeurs « captifs » un accès équitable et raisonnable aux services d'une compagnie concurrente de chemin de fer au taux régulier<sup>26</sup>. Les articles 127 et 128 de la *Loi* donnent à l'Office le pouvoir de régler les interconnexions à l'intérieur d'un rayon de 30 km d'un lieu de correspondance<sup>27</sup>. Le *Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire* fixe le prix des services d'interconnexion fournis par le transporteur de tête de ligne. Le taux d'interconnexion est établi à partir de la moyenne des coûts de la compagnie de chemin de fer pour ces mouvements (y compris une contribution aux coûts fixes). Bien que l'Office ait établi des tarifs différents en fonction de zones dans un rayon de 30 km (et plus) d'un lieu de correspondance et en fonction du nombre de wagons visés par la manœuvre, le taux demeure le même, peu importe si la manœuvre a lieu ou non. Il ne varie pas selon les conditions du marché.

Des intervenants soulignent que le fait d'établir des tarifs d'une manière aussi systématique ne tient pas compte des considérations d'ordre commercial, comme le prévoit l'article 112 de la *Loi sur les transports au Canada* : « [L]es prix et conditions visant les services fixés par l'Office [...] doivent être commercialement équitables et raisonnables vis-à-vis des parties ». Il se peut qu'il ne soit pas nécessaire pour les compagnies de chemin de fer de classe I et les compagnies de courte distance de compétence fédérale d'avoir un rendement suffisant pour justifier des investissements.

De plus, les compagnies de chemin de fer allèguent que les manœuvres d'interconnexion utilisées dans le calcul du revenu admissible maximal leur occasionnent des pertes financières. En effet, bien que les compagnies de chemin de fer en question doivent inscrire les recettes qu'elles reçoivent pour l'exécution de la manœuvre d'interconnexion, les corrections apportées à leur revenu admissible maximal ne correspondent pas exactement à la manœuvre effectuée (p. ex. l'ajustement pour les tonnes transportées). Cette iniquité dans le calcul des tarifs pourrait décourager certaines compagnies de chemin de fer d'exécuter des manœuvres d'interconnexion, ce qui nuirait à l'efficacité d'un outil conçu pour favoriser la concurrence entre les compagnies de chemin de fer.

**3. À la suite de l'Examen, il est recommandé que l'Office des transports du Canada revoie sa méthode de calcul des tarifs d'interconnexion, afin de les rendre compensatoires<sup>28</sup>. On recommande également que l'Office puisse fixer des tarifs d'interconnexion chaque année afin de mieux refléter les coûts actuels et pas seulement au moment où le *Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire* est examiné et publié.**

La façon dont l'Office calcule les tarifs d'interconnexion n'est pas claire. Le tarif d'interconnexion prescrit se fonde uniquement sur les coûts et ne tient pas compte de l'adéquation des revenus des transporteurs de tête de ligne, de toute contribution aux coûts fixes délaissée qui aurait autrement pu être gagnée par le transporteur de tête de ligne ou de la qualité ou de la compétitivité des services de ce dernier. Un examen complet de la méthode de calcul des tarifs d'interconnexion de l'Office déterminera s'ils sont compensatoires dans tous les cas.

Les expéditeurs sont d'avis que les compagnies de chemin de fer ne tentent pas actuellement d'attirer les clients de leurs concurrents. Si on détermine que les tarifs d'interconnexion ne sont pas compensatoires, une modernisation de la méthodologie d'établissement des tarifs d'interconnexion, dans le but de les rendre compensatoires pour les compagnies de chemin de fer – y compris pour les chemins de fer de courtes distances de compétence fédérale qui ont une structure de coût unique par rapport aux compagnies de chemin de fer de classe I – pourrait encourager les compagnies de chemin de fer à effectuer davantage de manœuvres d'interconnexion, ce qui augmenterait du même coup la concurrence.

Au moins, en permettant que l'Office fixe des tarifs chaque année et en supprimant le mécanisme d'établissement des tarifs du processus réglementaire, (c.-à-d. quand le *Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire* est examiné et modifié<sup>29</sup>), les tarifs d'interconnexion pourraient mieux refléter les coûts actuels. Des retards importants sont accusés entre le lancement du processus de prise des règlements et la prise réelle de règlements; c'est pourquoi les tarifs d'interconnexion qui sont en vigueur peuvent refléter des coûts ferroviaires d'il y a quatre ans ou plus. Vu que l'industrie ferroviaire est dynamique, on ne peut pas supposer que les taux d'interconnexion qui ont été établis il y a de nombreuses années reflètent les coûts ferroviaires actuels.

### **Élimination progressive des limites de l'interconnexion (160 km)**

Le Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire a été modifié le 1<sup>er</sup> août 2014, afin de faire passer les limites de l'interconnexion de 30 km à 160 km dans les provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba pour le transport du grain et de tous les autres produits<sup>30</sup>. Cette mesure visait à accroître la concurrence entre les compagnies de chemin de fer de classe I et à donner accès à d'autres services ferroviaires aux expéditeurs. Les limites de l'interconnexion de 30 km permettaient aux exploitants de 14 silos à grain dans ce rayon uniquement de négocier un tarif commercial avec une ligne de chemin de fer concurrente (soit au Canada ou aux États-Unis) pour le transport de ligne du mouvement; ce nombre est passé à 150 une fois que la limite a été étendue à 160 km<sup>31</sup>.

Même si environ 94 silos à grain sont desservis par une compagnie de chemin de fer, seulement un petit nombre d'expéditeurs ont profité de ces nouvelles limites jusqu'à présent. Les raisons peuvent inclure le fait que les parties visées ne sont pas prêtes à faire des investissements (nouvelles voies d'évitement, par exemple) pour être en mesure de tirer profit des limites étendues, compte tenu du fait qu'ils savent qu'il y a une certaine incertitude quant à la permanence de cette mesure. Les expéditeurs peuvent croire que le CN et le CP ne sont pas disposés à attirer les clients d'autres compagnies et que les manœuvres d'interconnexion sont donc inefficaces. Aussi, les nouvelles limites pourraient ne toujours pas être suffisantes pour englober la plupart des expéditeurs « captifs » de produits autres que le grain (produits forestiers ou charbon).

Comme indiqué plus haut, les membres de la collectivité des compagnies de chemin de fer sont d'avis que les tarifs réglementés pour les manœuvres d'interconnexion établis par l'Office ne sont pas compensatoires, même à l'intérieur d'un rayon de 30 km d'un lieu de correspondance, et vont à l'encontre de la tarification fondée sur le marché. Si les limites étendues de 160 km étaient appliquées à tous les produits dans toutes les provinces, les frais de transport réglementés pourraient s'appliquer à la quasi-totalité du trafic ferroviaire au Canada. Comme les tarifs d'interconnexion se fondent sur les coûts, le fait de faire des manœuvres d'interconnexion sur une plus longue distance signifie que les compagnies pourront produire moins de recettes au prix courant pour cette partie du chemin de fer et différencier les prix.

De plus, l'imposition d'une limite de 160 km soulève des questions au sujet de la connectivité et de la concurrence des compagnies de chemin de fer américaines aux États-Unis, étant donné que ces dernières peuvent solliciter les entreprises canadiennes, mais pas le contraire.

Les demandeurs qui ne sont pas visés par la limite de 160 km peuvent toujours présenter une demande d'extension à l'Office. Toutefois, l'objectif de la Loi est d'offrir une extension aux expéditeurs qui sont situés relativement près des limites de 30 km, si les circonstances le justifient (p. ex. désavantage concurrentiel si la demande d'extension n'est pas acceptée).

**4. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada permette l'élimination progressive des limites d'interconnexion de 160 km, comme défini dans le Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire et dans la Loi sur le transport ferroviaire équitable pour les producteurs de grain (projet de loi C-30).**

Selon l'Office, comme très peu d'expéditeurs ont demandé d'utiliser les nouvelles limites, on s'attend à peu de répercussions si elles sont éliminées progressivement. La concurrence pourrait s'accroître, toutefois, si les tarifs d'interconnexion étaient compensatoires pour les compagnies de chemin de fer, comme la recommandation ci-dessus l'indique, et si le paragraphe 127(4) de la *Loi sur les transports au Canada* était modifié de façon à ce que les expéditeurs puissent demander les nouvelles limites d'interconnexion dans des circonstances exceptionnelles sans avoir à être situés « ... suffisamment près du lieu de correspondance ».

### **Investissement dans les wagons-trémies**

Le renouvellement du parc vieillissant de wagons-trémies est une mesure essentielle pour la mise en œuvre d'un système de manutention et de transport du grain efficace et moderne. On estime à environ 23 000 le nombre total de wagons-trémies de grain au Canada. Les wagons appartenant aux gouvernements fédéral et provinciaux représentent environ 44 % du nombre total de wagons-trémies, le reste appartenant à la Commission canadienne du blé (CCB) et à G3 Global Grain Group. Près de 75 % des wagons-trémies du parc seront mis hors service à la fin de leur vie utile au cours d'une période de cinq ans, de 2025 à 2030. Compte tenu du fait que chaque wagon-trémie coûte environ 100 000 \$, le renouvellement du parc nécessitera un important investissement à moyen terme et à long terme. Le fait de remplacer tous les wagons au cours de la période de cinq ans, où les trois quarts des wagons du parc seront mis hors

service, rendrait la tâche encore plus colossale d'un point de vue financier. De surcroît, depuis 1995, les politiques gouvernementales mettaient l'accent sur la recherche de solutions commerciales pour l'entretien et le renouvellement du parc de wagons-trémies. Aucun investissement public n'a été effectué dans le renouvellement ou dans l'élargissement du parc.

Les wagons-trémies du gouvernement ont été achetés au moment où les tarifs subventionnés pour le transport du grain n'étaient pas compensatoires et n'offraient pas de recettes suffisantes pour que les compagnies de chemin de fer investissent dans le remplacement du parc de wagons couverts utilisés pour le transport du grain à l'époque. Les circonstances actuelles sont différentes. Il est important de noter que les wagons-trémies modernes ont une capacité supplémentaire de près 15 % par rapport aux wagons du gouvernement, ce qui permettrait d'accroître la capacité du parc.

Bon nombre de demandes provenant des expéditeurs de grain et bon nombre de consultations effectuées auprès de ces derniers mettent en lumière les lacunes en matière de capacité au sein du système de manutention et de transport du grain. Ces lacunes perçues se sont accentuées à l'hiver 2013-2014, au moment où des problèmes sont survenus dans le transport du grain. En effet, certains expéditeurs recevaient une partie seulement des wagons qu'ils avaient commandés des compagnies de chemin de fer, tandis que d'autres n'en recevaient aucun. La plupart des expéditeurs ont demandé aux compagnies de chemin de fer d'augmenter la fourniture de wagons afin de répondre à la demande actuelle et future. Compte tenu des pics saisonniers dans la demande pour le transport du grain et de la quantité insuffisante de wagons-trémies pour répondre à la demande, il va sans dire que des mesures de rationnement ont dû être mises en œuvre.

La mise en œuvre de la recommandation 2 du chapitre 8.1 (transport ferroviaire des marchandises) – visant à encourager les investissements dans les biens associés aux chemins de fer, en plus de la mise en œuvre de la recommandation 1 du présent chapitre relative au revenu admissible maximal – permettra d'établir un environnement favorable aux investissements dans le renouvellement du parc des wagons-trémies, ce qui aidera à faire en sorte que le réseau ferroviaire canadien dispose de la capacité nécessaire pour répondre aux besoins actuels et futurs.

En apportant immédiatement des changements à la méthode de calcul du revenu admissible maximal afin de permettre les investissements individuels des compagnies de chemin de fer, il sera possible d'offrir des incitatifs immédiats en matière d'investissement. À plus long terme, l'élimination complète de cette mesure permettra d'éliminer encore davantage les obstacles aux investissements dans le parc de wagons-trémies renouvelés nécessaires pour que le Canada assure le transport concurrentiel du grain canadien sur les marchés d'exportation mondiaux.

En outre, le fait d'augmenter les taux de déduction pour amortissement à des niveaux semblables à ceux des États-Unis motivera les exploitants et les propriétaires de wagons à accroître la capacité, y compris la capacité des wagons-trémies pour le grain à court terme. Des augmentations permanentes des taux de déduction pour amortissement permettront de créer un environnement stable et prévisible pour les investissements et rendront le Canada plus concurrentiel. En augmentant la capacité, il sera possible de réaliser de nouveaux gains de productivité et d'éliminer la congestion ou les défaillances au sein du réseau.

## Notes

---

- <sup>1</sup> Cette section a été préparée à la suite d'un examen de nombreuses sources, notamment de documents internes d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), et du document rédigé par Joseph Monteiro et Gerald Robertson intitulé : « Grain Transportation in Canada – Deregulation » (27 juillet 2014).
- <sup>2</sup> Darcie Doan, Brian Paddock et Jan Dyer, « Grain Transportation Policy and Transformation in Western Canadian Agriculture », Agriculture et Agroalimentaire Canada, 2003.
- <sup>3</sup> Cela renvoie à l'organisme actuel de surveillance du grain. Parallèlement à l'adoption du projet de loi C-34, le gouvernement annonçait qu'il nommerait un tiers indépendant pour surveiller l'efficacité générale du réseau de manutention et de transport du grain, notamment les répercussions des changements sur les producteurs, la Commission canadienne du blé, les compagnies de chemin de fer, les compagnies céréalières et les ports. La Quorum Corporation a été choisie pour remplir les fonctions de surveillance du réseau de manutention et de transport du grain des Prairies en juin 2001.
- <sup>4</sup> Agriculture et Agroalimentaire Canada, « Le gouvernement Harper continue à relever les défis liés au système de logistique des grains », communiqué de presse (3 février 2014).
- <sup>5</sup> Étant donné les améliorations dans le transport ferroviaire des grains par rapport à l'année précédente, la ministre de Transports Canada et le ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada ont annoncé, le 28 mars 2015, que le gouvernement du Canada ne renouvellerait pas son décret fixant le montant minimum de grains à transporter par chemin de fer par CN et CP après l'expiration du décret en conseil le plus récent le 28 mars 2015. (Source : Transports Canada. *La chaîne d'approvisionnement en grain du Canada revient à la normale*, communiqué de presse, 28 mars 2015.)
- <sup>6</sup> Agriculture et Agroalimentaire Canada, « Entrée en vigueur d'importantes mesures pour le système de manutention et de transport du grain », Communiqué de presse (1 août 2014), en ligne : [http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=872679&\\_ga=1.95948956.141069095.1450710568](http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=872679&_ga=1.95948956.141069095.1450710568).
- <sup>7</sup> Euan Rocha et Marwa Rashad, « Saudi firm, Bunge to buy majority stake in Canadian grain handler », *Reuters* (15 avril 2015), en ligne : <http://www.reuters.com/article/2015/04/15/canadian-wheat-ma-g-idUSL2N0XC17Q20150415> [anglais seulement].
- <sup>8</sup> Cette section s'inspire de l'analyse actuelle d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et de divers rapports de Quorum Corporation.
- <sup>9</sup> Données internes d'Agriculture et Agroalimentaire, en date d'octobre 2015 : céréales et oléagineux, y compris les cultures spéciales, sauf les pois secs, au niveau du Canada.
- <sup>10</sup> Données internes d'Agriculture et Agroalimentaire, en date d'octobre 2015.
- <sup>11</sup> Données internes d'Agriculture et Agroalimentaire, 2015.
- <sup>12</sup> Idem, 2015.
- <sup>13</sup> Quorum Corporation, étude complémentaire du programme de surveillance du grain, *Grain Supply Chain Study – Final Report* (septembre 2014), p. 22.

- <sup>14</sup> Le nombre de silos primaires agréés (c.-à-d. ceux qui reçoivent le grain directement des producteurs à des fins d'entreposage, d'expédition ou des deux) dans l'Ouest canadien est passé de 1 004 en 1999–2000 à 371 en 2013–2014, une diminution de plus de 63 %. Il est à noter qu'il existe deux autres types de silos à grains : les « silos terminaux » qui reçoivent du grain avant ou après une inspection et une pesée officielles et qui nettoie, entrepose et traite le grain avant l'expédition, et les « silos de transbordement » qui transborde du grain officiellement inspecté et pesé dans un autre silo. Dans la région de l'Est, les silos de transbordement reçoivent, nettoient et entreposent également du grain provenant de l'Est ou de l'étranger.
- <sup>15</sup> Quorum Corporation, étude complémentaire du programme de surveillance du grain, *The Marketing and Logistics Component of the Canadian Grain Supply Chain – Technical Report* (septembre 2014), p. 28.
- <sup>16</sup> Quorum Corporation, étude complémentaire du programme de surveillance du grain, *Grain Supply Chain Study — Final Report* (septembre 2014), Figure 12 : Summary View of the Canadian Grain Logistics Supply Chain, p. 50.
- <sup>17</sup> Quorum Corporation, étude complémentaire du programme de surveillance du grain, *Grain Supply Chain Study — Final Report* (septembre 2014), Figure 5 : Modal Distribution of Canadian Grain Exports, p. 22.
- <sup>18</sup> Données vérifiées d'AAC, 2015.
- <sup>19</sup> Quorum Corporation, étude complémentaire du programme de surveillance du grain, *Grain Supply Chain Study — Final Report* (septembre 2014), p. 27.
- <sup>20</sup> Les coûts des compagnies de chemin de fer sont supérieurs pour les mouvements de conteneurs, donc on impose des tarifs plus élevés; ce supplément de revenus réduit plus rapidement les revenus admissibles maximaux.
- <sup>21</sup> Comme la formule actuelle ne fait pas de distinction entre les investissements de chaque compagnie de chemin de fer, les investissements – peu importe la compagnie de chemin de fer qui les effectue – s'appliquent également aux deux compagnies de chemin de fer dans la formule. Ainsi, les profits découlant des investissements d'une compagnie de chemin de fer s'ajoutent aux deux compagnies de chemin de fer s'appliquent aux deux compagnies de chemin de fer également, ce qui crée l'absence d'incitatif et l'apparition de « resquilleurs ».
- <sup>22</sup> Ceci pourrait signifier que la méthode du revenu admissible maximal sera modifiée, afin que chaque compagnie de chemin de fer ait un seul indice d'inflation des prix, comme il en est le cas maintenant en vertu de la loi, idem pour les deux compagnies de chemin de fer. Il s'agit de l'indice des prix composite afférent au volume; puisque cela s'applique aussi aux deux compagnies de chemin de fer dans la formule du revenu admissible maximal, des distorsions peuvent se créer. Par exemple, le taux d'inflation du prix des intrants de chaque compagnie de chemin de fer n'est pas identique, raison pour laquelle une compagnie de chemin de fer a un revenu admissible maximal supérieur à celui des autres compagnies de chemin de fer. Il en va de même pour les compagnies de chemin de fer qui investissent dans les wagons-trémies, par exemple; la moitié de l'ajustement des coûts est attribuable à l'investissement effectué, alors que les compagnies qui n'investissent pas reçoivent un profit non mérité.
- <sup>23</sup> Vision fondée sur l'équilibre, Rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, juin 2001, Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2001. Numéro de catalogue : T22-107/2001F, p. 73.
- <sup>24</sup> Idem, p. 73.

- <sup>25</sup> Mémoire présenté au Comité de l'Examen de la LTC par la Saskatchewan Barley Development Commission (décembre 2014), disponible en ligne : <http://www.saskwheatcommission.com/newspost/submission-to-the-cta-review-panel>.
- <sup>26</sup> L'interconnexion est le transfert du trafic ferroviaire par une compagnie de chemin de fer, le transporteur local, entre les installations d'un expéditeur et un lieu de correspondance avec une deuxième compagnie de chemin de fer. Les tarifs d'interconnexion sont les montants payés au transporteur local pour assurer le transport vers le lieu de correspondance.
- <sup>27</sup> Le 26 mars 2014, le projet de loi C-30 intitulé *Loi modifiant la Loi sur les grains du Canada et la Loi sur les transports au Canada et prévoyant d'autres mesures (Loi sur les services équitables de transport ferroviaire pour les producteurs de grains)* a été présenté par le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Canada, M. Gerry Ritz, et appuyé par la ministre des Transports du Canada, Mme Lisa Raitt. L'article 7 de la *Loi sur le transport ferroviaire équitable pour les producteurs de grain* confère à l'Office des transports du Canada (l'Office) le pouvoir de prescrire de nouveaux prix d'interconnexion pour les clients à distance pour des régions particulières, et pour le transport de marchandises, selon ce qu'il juge approprié. Le gouvernement a indiqué que cette modification permettrait l'interconnexion de tous les types de marchandises dans une limite de 160 km, dans les provinces des Prairies (Alberta, Saskatchewan et Manitoba), en étendant la limite actuelle de 30 kilomètres afin d'offrir le maximum d'opportunités pour la concurrence et un service ferroviaire supplémentaire aux producteurs de grains des Prairies.
- <sup>28</sup> Cette mesure pourrait être effectuée conformément au paragraphe 128(5) de la *Loi sur les transports au Canada* qui prévoit que l'Office révisé le *Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire* à intervalles de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur ou à intervalles plus rapprochés si les circonstances le justifient.
- <sup>29</sup> Actuellement, les tarifs d'interconnexion sont modifiés et publiés seulement quand le *Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire est examiné*, quand les circonstances le justifient, et au moins une fois dans la période de cinq ans après la promulgation du règlement. Cela signifie, par exemple, que le tarif d'interconnexion qui a été fixé il y a quatre ans reflète peut-être les coûts d'il y a quatre ans ou plus. Peut-être que le fait de percevoir les tarifs comme étant non compensatoires est dû au retard, étant donné que la plupart des coûts des compagnies de chemin de fer (p. ex. main-d'œuvre, entretien, etc.) augmentent au fil du temps.
- <sup>30</sup> Voir la note 27.
- <sup>31</sup> Nombre de silos indiqué par M. Gerry Ritz, ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Canada, au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, le 31 mars 2014. Toutefois, dans son Énoncé d'impact de la réglementation du 1<sup>er</sup> août 2014, l'Office des transports du Canada indique que la modification étend la zone d'interconnexion pour les expéditeurs de tous les produits situés en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba de 30 km à 160 km et que jusqu'à 261 silos auront accès à plus d'un transporteur, plutôt que 48.

## Chapitre 8.3 :

# Les services ferroviaires voyageurs

---

La construction du chemin de fer transcontinental, premier grand projet du Canada, est inextricablement liée à la Confédération et, 130 ans plus tard, ce projet a toujours des proportions épiques. L'idée romantique du chemin de fer ancrée dans l'esprit des Canadiens fait cependant fi de la réalité. En effet, l'achèvement de la Transcanadienne et l'introduction de services de transport de passagers offerts par les compagnies aériennes expliquent la baisse du nombre de personnes voyageant par train qui a cours depuis des décennies. En revanche, le nombre d'usagers des trains de banlieue n'a cessé d'augmenter.

Les services ferroviaires voyageurs occupent encore une place importante dans l'opinion publique et, pour les Canadiens, le train demeure un moyen pratique de voyager. Malgré le faible pourcentage de Canadiens qui l'utilisent, le train qui nous transporte d'un océan à l'autre demeure un symbole d'identité nationale.

L'Examen avait notamment pour objet d'examiner « la façon dont les services ferroviaires voyageurs de compétence fédérale peuvent être offerts afin de répondre aux besoins des voyageurs tout en réduisant au minimum les coûts pour le trésor public ».

## Histoire : Plusieurs voies différentes

Depuis ses débuts, les services ferroviaires voyageurs ont pour la plupart utilisé les mêmes voies ferrées que les services ferroviaires de marchandises. Ainsi, les services ferroviaires voyageurs ont pu se développer sans exiger d'investissement dans l'infrastructure de la voie. Toutefois, cette approche revêt des lacunes importantes. Par exemple, la vitesse maximale à laquelle les deux services sont exploités diffère, et les trains de voyageurs circulent plus efficacement sur des voies offrant une conduite plus douce.

Les services ferroviaires voyageurs qui sont visés par le présent chapitre sont les services interurbains, les services régionaux et offerts en région éloignée, les services touristiques et transcontinentaux, ainsi que les services de trains de banlieue qui sont de compétence fédérale ou assujettis par des éléments de la législation fédérale, comme des articles de la *Loi sur les transports au Canada*<sup>1</sup>.

En 1977, VIA Rail a été établie en vertu d'un décret à titre de société d'État non mandataire. Cela signifie que le gouvernement fédéral n'est pas juridiquement responsable des actions précises de VIA, à moins que celle-ci obéisse à des directives précises de l'État. Concrètement, VIA ne peut emprunter de fonds en ayant l'assurance que le gouvernement fédéral garantira le prêt.

Les biens et activités de VIA sont le résultat de la combinaison des services voyageurs auparavant offerts par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et le Chemin de fer Canadien Pacifique (CP). L'achalandage a culminé à environ 8 millions de voyages en 1981 et a fluctué autour de 6 à 7 millions pour le reste de la décennie<sup>2</sup>, or, ces services étaient fortement subventionnés. En 1990, les activités ont diminué d'environ 50 %. Des itinéraires régionaux peu fréquentés ont donc été éliminés alors que des itinéraires sur longues distances ont été regroupés. Le nombre de voyageurs a par conséquent considérablement baissé lorsque des activités de VIA Rail ont été supprimées. Au cours de son histoire, VIA Rail a connu des hauts et des bas selon les décisions du gouvernement et, dans certains cas, elle a souffert des choix stratégiques et du financement à court terme.

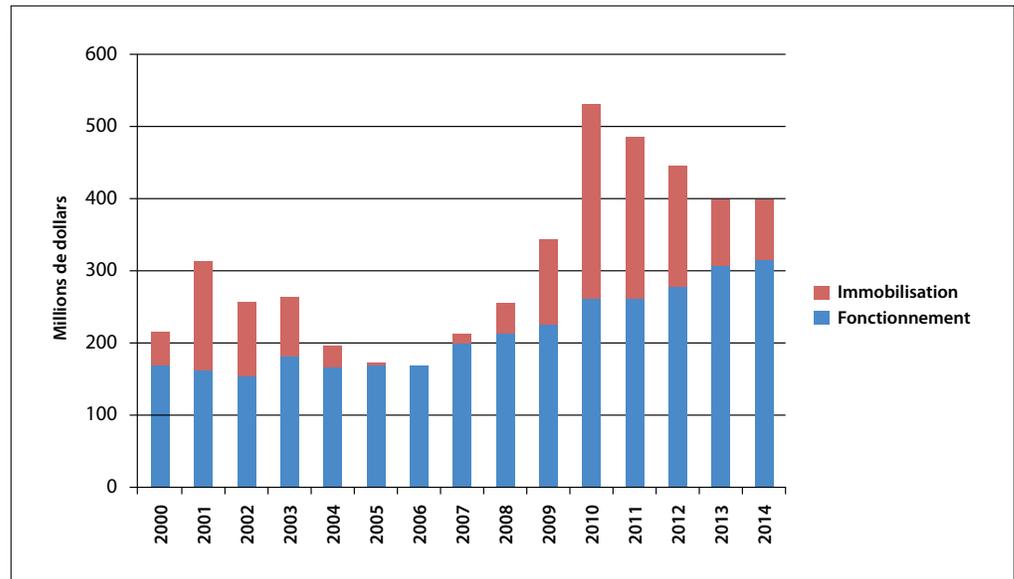
Le modèle canadien des services ferroviaires voyageurs est unique si on le compare aux modèles en vigueur dans d'autres pays. Au Canada, les services de trains de banlieue et les services de longue distance sont offerts par deux entités différentes.<sup>3</sup> Cela signifie que les deux services circulent sur des voies distinctes au sens figuré, malgré qu'il n'en soit pas ainsi au sens

propre du terme. La planification et le financement ne s'effectuent pas de manière conjointe. En outre, l'achalandage des services ferroviaires voyageurs baisse depuis longtemps déjà, mais les services de trains de banlieue connaissent une croissance sur le plan du nombre d'usagers, des réseaux et des investissements provenant des gouvernements.

Les recommandations à l'égard des services ferroviaires voyageurs contenues dans l'Examen de 2001 de la *Loi sur les transports au Canada* portaient généralement sur la transformation de VIA Rail afin qu'elle prenne davantage une orientation commerciale. Indépendamment des recommandations du rapport, la structure de gouvernance de VIA Rail est demeurée inchangée. Le faible nombre d'usagers, les subventions importantes, la baisse de ponctualité et le manque de fréquences dans les services offerts sont des enjeux de longue date qui menacent la pérennité des services ferroviaires voyageurs exploités par le gouvernement fédéral.

En contrepartie, l'importante croissance des services ferroviaires de banlieue des 50 dernières années cadre avec la croissance des secteurs urbains et des banlieues et la congestion accrue des routes. On constate un recours accru aux services ferroviaires de banlieue dans les trois secteurs les plus peuplés du pays, soit la région du Grand Toronto, la région métropolitaine de Montréal et le Lower Mainland, en Colombie-Britannique.

**FIGURE 1 —  
PAIEMENTS VERSÉS PAR  
LE GOUVERNEMENT DU  
CANADA À VIA RAIL  
INC., 2000–2014  
RAPPORTS ANNUELS  
DE VIA RAIL, 2000–2014  
(EN MILLIONS DE DOLLARS)**

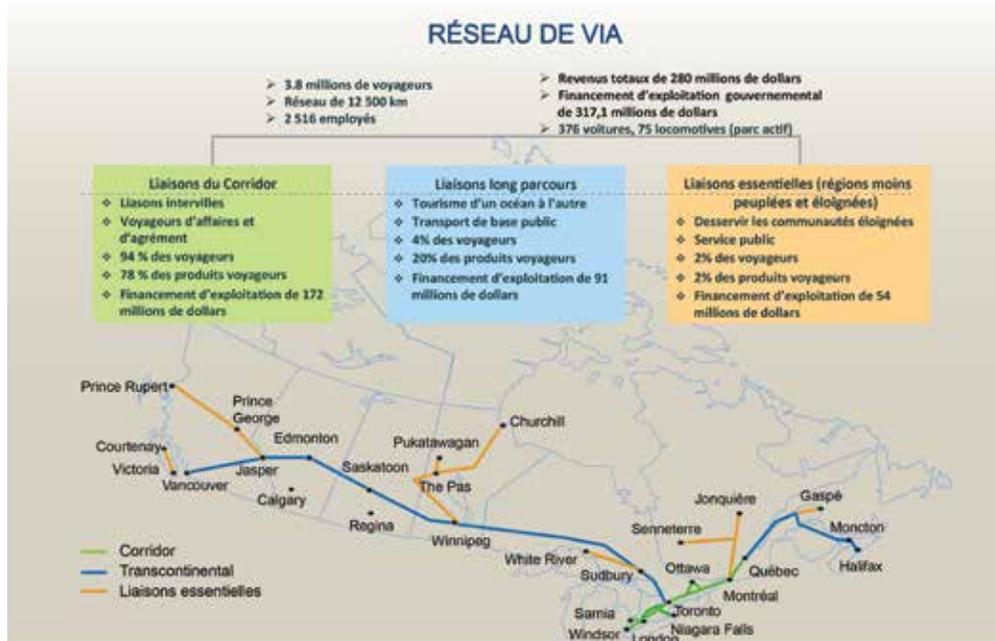


**FIGURE 2 —  
MÉMOIRE DE VIA RAIL  
SOU MIS POUR L'EXAMEN DE  
LA LTC, P. 19 (MILLIONS DE  
DOLLARS)**

Subventions versées à VIA en 2014 par service			
Service ferroviaire	Subvention totale	Subvention par voyageur	Subvention par 100 voyageurs-milles
Toronto-Ottawa-Montréal	93 \$	44 \$	21 \$
Total du corridor (Québec-Windsor)	172 \$	48 \$	27 \$
Canadien (Vancouver-Toronto)	55 \$	591 \$	50 \$
Océan (Halifax-Montréal)	36 \$	480 \$	93 \$
Régions et collectivités éloignées	54 \$	777 \$	304 \$
<b>Total pour VIA Rail</b>	<b>317 \$</b>	<b>83 \$</b>	<b>39 \$</b>

Malgré la diminution de l'achalandage, les services ferroviaires voyageurs de longue distance au Canada constituent toujours une solution de rechange au transport routier et aérien. En effet, ils offrent des options de transport dans le corridor Québec Windsor, des itinéraires sur longues distances dans l'Est du pays et du centre à l'Ouest, ainsi que des services dans des emplacements où les options de transport sont limitées.

## Situation actuelle : Montrer la nécessité et la possibilité pour les gouvernements d'intervenir



**FIGURE 3 — MÉMOIRE DE VIA RAIL SOUMIS POUR L'EXAMEN DE LA LTC, P. 19**

Dans le rapport annuel de VIA Rail de 2014, il est indiqué que la société exploite 500 trains chaque semaine sur 12 500 kilomètres de voies ferrées, reliant plus de 450 collectivités<sup>4</sup>. Comme l'indique la figure 1 ci-après, VIA a toujours obtenu d'importantes subventions fédérales. En 2014, VIA Rail a reçu un montant total de 317 millions de dollars du gouvernement fédéral pour financer ses cinq principaux services, comme le montre la figure 2.

Au Canada, il existe trois types de services ferroviaires voyageurs exploités par le gouvernement fédéral : les services ferroviaires voyageurs interurbains, les services ferroviaires voyageurs dans les régions et les collectivités éloignées, et les services ferroviaires voyageurs de longue distance. La section suivante donne un aperçu de la situation actuelle de chaque type.

**Les services ferroviaires voyageurs interurbains** relient des villes entre elles et couvrent de plus longues distances que les trains de banlieue. Ils jouent un rôle modeste dans les transports au Canada, toutefois dans le corridor Windsor-Québec ils saisissent une part de huit pour cent du marché des transports (par voyage)<sup>5</sup>. La majorité des voyages de VIA Rail ont lieu dans le corridor Toronto-Ottawa-Montréal et ils sont l'activité principale de VIA, même si les activités sont perturbées par les faibles vitesses et l'accès limité aux voies ferrées (VIA utilise les voies ferrées du CN pour la majorité de ce service). VIA Rail fait valoir que la construction et l'utilisation d'une voie ferrée consacrée aux services ferroviaires voyageurs dans ce corridor diminuerait grandement la nécessité de subventions, du moins pour les activités dans les corridors. En plus des subventions, qui sont importantes, les tarifs imposés aux usagers paient aussi le CN et le

CP pour les services ferroviaires voyageurs. Cela est différent de l'utilisation des routes et des autoroutes où le principe de l'utilisateur-payeur n'est pas appliqué sauf dans certains tronçons (p. ex., l'autoroute 407 en Ontario). Si c'était le cas, particulièrement en ce qui a trait au transport routier dans le corridor Windsor-Québec, les voyageurs percevraient les services ferroviaires voyageurs comme une option beaucoup plus attrayante et l'achalandage augmenterait probablement.

Nous savons qu'il y a des frictions importantes entre VIA Rail et le CN dans le corridor. VIA Rail a demandé, mais n'a pas encore reçu, des fréquences supplémentaires et a connu un piètre rendement dans le domaine de la ponctualité. Cela a eu un effet négatif sur l'achalandage entre 2010 et 2014. VIA attribue ce piètre rendement au chapitre de la ponctualité à la priorité accordée aux trains de marchandises par rapport aux trains de voyageurs. Même si la recherche indique que la ponctualité n'est peut-être pas un facteur fiable pour déterminer les niveaux d'achalandage dans le corridor<sup>6</sup>, il existe une incompatibilité inhérente entre les trains de marchandises et de voyageurs. Les trains de voyageurs conventionnels sont courts, légers et peuvent voyager à de plus grandes vitesses que les trains de marchandises. La congestion routière dans le corridor augmente et il serait peut-être temps d'accepter les investissements du secteur privé dans l'infrastructure requise pour améliorer grandement ce service.

**Les services ferroviaires voyageurs dans les régions et les collectivités éloignées** sont composés de services subventionnés fournis par VIA Rail et d'autres exploitants au sein ou à destination de régions rurales et éloignées du Canada. Comme indiqué dans le rapport annuel de 2014 de VIA Rail, « Ces trains, que le gouvernement du Canada rend obligatoires pour répondre à des besoins essentiels en matière de transport, desservent de nombreuses collectivités où d'autres options de transport offertes sont limitées ou inexistantes<sup>7</sup>. » VIA Rail exploite cinq itinéraires en région et dans les collectivités éloignées. Il y a au moins trois autres itinéraires régionaux et dans les collectivités éloignées exploités par des fournisseurs privés. Veuillez consulter l'annexe J du Tome 2 pour plus d'information sur les services ferroviaires voyageurs dans les régions et les collectivités éloignées au Canada.

**Les services ferroviaires voyageurs de tourisme et de longue distance** sont des termes dont les définitions se chevauchent. VIA Rail exploite le Canadien qui voyage de Toronto à Vancouver, et l'Océan. Même si un grand nombre de touristes utilisent ces services, d'autres types de voyageurs en profitent aussi, y compris les résidents qui voyagent d'un centre à l'autre. Les autres services de tourisme comprennent le Rocky Mountaineer (qui est surtout exploité entre Vancouver et Alberta) et le White Pass and Yukon Route Railway. Ces services offrent seulement des services de tourisme et ne reçoivent pas de subventions fédérales.

**Les services de trains de banlieue** transportent les gens entre le travail et la maison, des banlieues aux centres-villes. Puisque les réseaux de trains de banlieue du Canada transportent des gens entre les villes et les municipalités, ils sont exploités par des organismes provinciaux.

Dans la Région du Grand Toronto et de Hamilton, GO Transit a débuté ses activités sur une voie ferrée le long du Lac Ontario en 1967. Depuis, elle a mis sur pied un réseau considérable de voies ferrées qui, en plus de ses activités d'autobus, transporte plus de 68 millions de voyageurs par année. GO Transit affirme qu'au cours d'une journée de semaine habituelle, elle effectue 252 voyages en train transportant 215 000 voyageurs. GO, qui est la propriété de Metrolinx (anciennement la Régie des transports du Grand Toronto), gère plus de 337 km de corridors de voies ferrées, ce qui équivaut à environ 80 pour cent de son réseau, alors que les compagnies de transport ferroviaire de marchandises sont propriétaires du reste de son réseau<sup>8</sup>.

Dans la région métropolitaine de Montréal, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) est l'organisation responsable des services de transport public, y compris les autobus et les trains

de banlieue. L'AMT est propriétaire d'environ 35 pour cent du réseau ferroviaire sur lequel voyagent les trains de banlieue, le reste est la propriété d'autres compagnies de chemins de fer<sup>9</sup>.

West Coast Express est le service ferroviaire voyageurs de trains de banlieue pour le Lower Mainland de la Colombie-Britannique (entre Mission et le centre-ville de Vancouver). Son organisme d'attache est TransLink, qui est officiellement connue sous le nom de South Coast British Columbia Transportation Authority. West Coast Express n'est pas propriétaire de voies ferrées<sup>10</sup>.

## Autres administrations

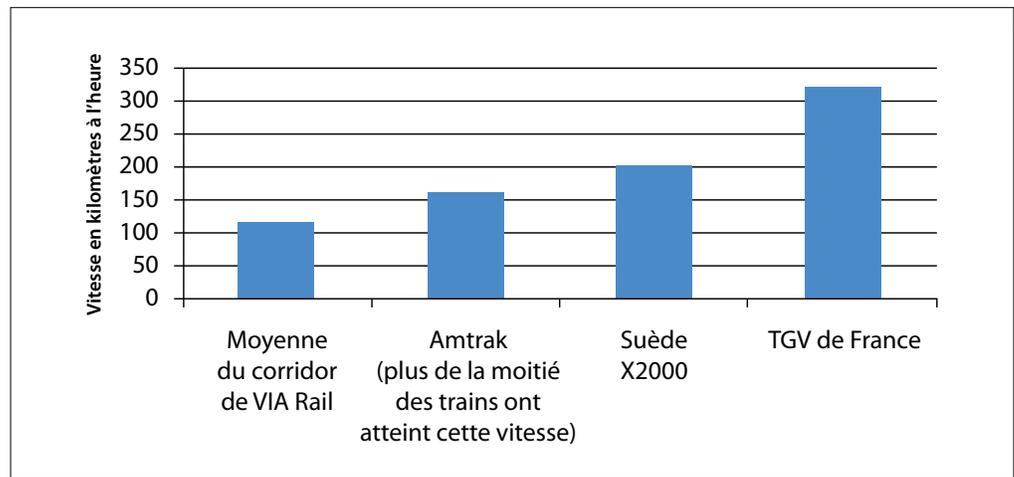
Le réseau de transport ferroviaire de voyageurs du Canada est très différent de ceux des autres pays développés. Par exemple, le Canada n'a pas de cadre législatif pour expliquer ses mandats, ses objectifs, ses structures et ses accords de financement pour les services ferroviaires voyageurs. Ce n'est pas le cas pour les É.-U., qui ont adopté la Rail Passenger Services Act en 1970, ou le R.-U. avec sa *Railways Act* de 1993.

La recherche incluse dans le Rapport annuel de 2014 de VIA indiquait aussi que la population canadienne et les volumes ferroviaires étaient beaucoup moins importants que ceux des autres pays. VIA Rail n'a pas le même potentiel que les autres pays en ce qui a trait à la densité de du trafic dans ses marchés (c.-à-d., des longs trains fréquents avec beaucoup de voyageurs)<sup>11</sup>. Une autre différence est que, dans bon nombre d'autres rapports, les services ferroviaires interurbains et les services de trains de banlieue sont intégrés. Cela permet une planification conjointe et un partage du financement entre divers ordres du gouvernement. Au Canada, les provinces et le gouvernement fédéral, ainsi que la direction de VIA Rail, planifient et mettent en œuvre les politiques et les services sans profiter de la collaboration et de la planification conjointe.

Aux É.-U., le plus important exploitant de services ferroviaires voyageurs est Amtrak, société à but lucratif subventionnée par l'État. Amtrak a sa propre loi habilitante et reçoit du financement des États et du gouvernement fédéral. La plupart des voies sur lesquelles les services d'Amtrak sont exploités appartiennent à des compagnies de chemins de fer de marchandises, mais Amtrak est propriétaire de la voie ferrée dans la majorité du corridor nord est qui est relativement dense, contrairement à VIA Rail qui n'est pas propriétaire des voies ferrées dans son corridor Québec-Windsor. Le corridor du nord-est d'Amtrak est exploité avec un profit de 290 millions de dollars américains (estimations de l'exercice 2015) et un investissement en immobilisations de 735 millions de dollars américains (qui comprend le profit d'exploitation de 290 millions de dollars américains et une demande de subvention des immobilisations fédérales de 445 millions de dollars américains). Il existe des différences clés entre le corridor du nord-est et le corridor Windsor-Québec, notamment la densité de population plus importante du corridor du nord-est, le fait qu'Amtrak soit propriétaire de la majorité de son infrastructure et le fait qu'Amtrak transporte des navetteurs de la maison au travail et vice versa.

Les services ferroviaires voyageurs canadiens se distinguent aussi comparativement aux exploitations européennes<sup>12</sup>. Les États membres de l'Union européenne ont séparé la prestation des services de transport et la gestion de l'infrastructure connexe. Dans la plupart des cas, les compagnies de chemins de fer nationales ont été divisées en divisions séparées ou en entreprises indépendantes responsables de l'infrastructure, des voyageurs et des activités de transport des marchandises. La vitesse est une autre caractéristique différente : le réseau ferroviaire de grande vitesse européen est exploité à des vitesses qui excèdent de beaucoup les vitesses auxquelles vont les trains de VIA. La figure 4 ci-après compare la vitesse moyenne des trains dans le corridor Windsor-Québec de VIA aux vitesses des trains aux É.-U. et pour deux services de l'Union européenne.

**FIGURE 4 —  
COMPARAISON DES  
VITESSES DES  
SERVICES  
FERROVIAIRES  
VOYAGEURS<sup>13</sup>**



### **Quel est notre objectif pour les 30 prochaines années : Préparer la voie du succès des services ferroviaires voyageurs**

L'Examen a reçu des présentations traitant des problèmes des services ferroviaires voyageurs à court et à long terme. Les préoccupations et les suggestions qu'elles contenaient ont éclairé notre examen et ont entraîné des recommandations nécessitant un nouveau modèle de services ferroviaires de services ferroviaires voyageurs, dans lequel le transport ferroviaire de voyageurs (y compris le train de banlieue) serait séparé du transport ferroviaire de marchandises. Les recommandations sont liées aux objectifs à long terme, selon un horizon de planification de 30 ans ou plus.

Au cours des prochaines décennies, le transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises devraient tous deux augmenter selon des taux accélérés dans les zones urbaines et leurs alentours. Il y a diverses raisons pour lesquelles les Canadiens devraient toujours avoir accès à des services ferroviaires voyageurs comme solution de rechange au transport routier ou aérien. Le maintien des services ferroviaires voyageurs est conforme aux efforts du gouvernement pour s'occuper du changement climatique. Cela est aussi logique en ce qui a trait à la population vieillissante du Canada et l'objectif d'effectuer des changements pour améliorer la productivité grâce à l'amélioration de la fluidité et de la mobilité. Le modèle actuel avec l'infrastructure ferroviaire partagée nécessite une collaboration et des compromis entre les services ferroviaires voyageurs et de marchandises. Même si cela est possible à court terme, la fluidité est limitée et ne peut être soutenue à long terme.

Des changements sont nécessaires pour permettre aux services ferroviaires voyageurs au Canada d'être élaborés sur une base plus prévisible et plus durable. Des approches du secteur privé, comme un modèle de capital-actions et un financement du secteur privé, seraient plus aptes à répondre aux problèmes qui étaient jusque-là récalcitrants : diminution de l'achalandage, tarifs qui ne reflétaient pas les services fournis, ponctualité médiocre, incapacité d'ajouter des trains pour certains itinéraires et incapacité, en tant que société d'État non-mandatée, d'emprunter et d'obtenir du capital. Puisque la plupart des services ferroviaires voyageurs dans le monde occidental nécessitent un soutien financier du gouvernement, VIA continuerait à dépendre des subventions du gouvernement fédéral et des autres ordres de gouvernement, même si les améliorations découlant probablement de l'approche du secteur privé atténuerait le fardeau qui pèse sur le trésor public.

Pour les services ferroviaires voyageurs de banlieue et ceux exploités par le gouvernement fédéral, il doit y avoir une collaboration et une planification conjointe au niveau stratégique et opérationnel entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'Examen a entendu que ces

deux types de services ne sont pas aussi bien intégrés qu'ils pourraient l'être et que parfois ils travaillaient à contre-courant avec la duplication des itinéraires et l'omission de coordonner la planification de la construction à long terme des voies et de la conception des itinéraires.

Il existe de multiples avancées technologiques qui pourraient avoir des répercussions sur le transport ferroviaire de voyageurs et d'autres services de transport pour le public. L'avènement des véhicules automatisés rendrait le transport plus facile, plus productif et plus confortable dans les automobiles. L'augmentation des niveaux de partage de voitures, surtout chez les jeunes voyageurs qui utilisent fréquemment le transport ferroviaire interurbain, pourrait avoir des répercussions négatives sur la demande en transport ferroviaire voyageurs. Par exemple, un service de covoiturage de Montréal a augmenté son nombre d'abonnés de 6 000 à 200 000 entre 2006 et 2014<sup>14</sup>. L'amélioration des technologies de téléconférence pourrait aussi réduire la demande en services ferroviaires voyageurs des gens qui voyagent pour affaires.

Par contraste, il y a des facteurs démographiques qui pourraient créer des occasions de croissance des services ferroviaires voyageurs, y compris la diminution du taux de propriété d'un véhicule et la plus grande ouverture aux autres moyens de transport<sup>15</sup>. De plus, une société vieillissante pourrait dépendre moins des automobiles pour des raisons de commodité ou de nécessité s'il existe suffisamment d'options raisonnables.

---

**Les services ferroviaires voyageurs peuvent être la seule option de transport viable pour bon nombre de résidents vivant dans des collectivités en Nouvelle-Écosse et au Nouveau Brunswick. La nécessité de ce service ferroviaire voyageurs est de plus en plus sérieuse en raison de la population vieillissante dans le Canada atlantique qui dépend grandement des services de transport en commun. Nous recommandons que la LTC comprenne une disposition appropriée qui engagerait le gouvernement fédéral à garantir le niveau de service existant comme un minimum et fournirait les ressources appropriées à VIA Rail pour continuer de poursuivre et de mettre en œuvre des nouvelles initiatives pour remettre le service à neuf.**

— *Ministres des Transports de l'Atlantiques. Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Janvier 2015

---

### **Fluidité des services ferroviaires voyageurs**

En raison des différentes caractéristiques des activités de transport ferroviaire des voyageurs et des marchandises (comme les différentes vitesses optimales et, idéalement, les différents types de voies ferrées) et de la croissance continue prévue de chaque service, il faudrait chercher à utiliser des réseaux distincts dans la mesure du possible. Selon leur présentation de mars 2015 lors de l'Examen :

VIA Rail croit que, avec une infrastructure consacrée au transport de voyageurs, grâce à l'amélioration des services dans le corridor Toronto-Ottawa-Montréal et le reste du corridor Québec-Windsor, ses activités dans le corridor contribueraient suffisamment à ses activités générales pour réduire de façon importante, ou éliminer complètement, la subvention de fonctionnement du gouvernement du Canada.

Une composante d'usager-payeur existe pour tous les types de services ferroviaires voyageurs, à divers degrés, en plus des subventions reçues du gouvernement fédéral et des provinces. Toutefois, le gouvernement n'a pas appliqué le même principe à l'utilisation des automobiles comme en utilisant des mécanismes de routes à péage ou de taxes sur l'essence, ce qui signifie que la conduite de voitures sur de longues distances est habituellement moins coûteuse que le transport ferroviaire voyageurs. Il ne fait aucun doute que les services ferroviaires voyageurs

appuyés par les navetteurs et le gouvernement fédéral attireraient plus de clients si des frais d'utilisation directs étaient appliqués de façon uniforme à tous les modes de transport, selon les différences entre les différents modes.

---

**...nous recommandons que le gouvernement fédéral envisage les principes d'usager-payeur dans toutes les décisions sur les infrastructures de transport, peu importe le mode. Nous suggérons aussi que le gouvernement fédéral appuie l'élaboration d'une politique nationale de routes à péage pour augmenter la compétitivité entre les modes. Finalement, que les décisions de financement soient axées sur les coûts du cycle de vie complet des coûts d'immobilisations et de fonctionnement.**

— *TransLink (South Coast British Columbia Transportation Authority). Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Janvier 2015

---

Les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs et les organismes ont une influence limitée sur les chemins de fer de marchandises dans le contexte des négociations et de la résolution de différends pour accéder aux voies et pour les conditions d'utilisation. Les exploitants de services ferroviaires voyageurs subissent une importante crise de croissance associée à l'élargissement de leurs réseaux et de l'interface avec d'autres compagnies de chemins de fer. VIA est parmi celles qui font face à des défis et a déclaré qu'elle est dans un « trou profond » en raison de la détérioration de la fiabilité et de son incapacité d'obtenir des voyages supplémentaires pour certains itinéraires. Un exploitant de services touristiques a remarqué que même si des accords d'accès aux voies ferrées ont été conclus, l'augmentation de l'utilisation pour les marchandises pourrait compromettre gravement l'accès à la capacité des voies à l'avenir.

---

**En tant que propriétaires, nous pouvons renforcer l'infrastructure, améliorer le service et contrôler plus efficacement la sécurité de nos opérations. En tant que propriétaires, nous avons des droits et des responsabilités en ce qui concerne nos propres corridors ferroviaires et nous faisons valoir le droit d'établir les modalités pour l'usage par n'importe quel parti de ces voies, sous réserve de notre loi constitutive. Pour ce faire, nous avons besoin d'information sur les mouvements de marchandises et les incidents du fédéral. Sans cette information, nous sommes en danger lorsqu'il y aurait y avoir une planification inadéquate de l'itinéraire des marchandises dangereuses, ou un partage insuffisant de l'information et un manque de collaboration dans la gestion du risque, du confinement des produits ou d'autres mesures de sécurité des marchandises transportées par train. Nos préoccupations sont les mêmes que celles des municipalités à propos du mouvement actuel des marchandises dangereuses sur des corridors ferroviaires qui s'étendent (en particulier) dans des secteurs métropolitains bâtis et des questions de transparence, de partage de l'information et de planification des itinéraires.**

— *Mémoire de groupe présenté par Metrolinx (GO Transit division), l'Agence Métropolitaine de Transport, TransLink (B.C. Rapid Transit Company Ltd. et West Coast Express Ltd. dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Mai 2015

---

Les exploitants de services ferroviaires voyageurs sont obligés de mener leurs affaires de manière rapide et fiable – la productivité économique du Canada en dépend, et les voyageurs comptent sur le service pour se rendre au travail ou se déplacer d'une ville à l'autre pour affaires. L'Examen a entendu que les trains de voyageurs doivent parfois s'arrêter à plusieurs reprises pour des périodes allant jusqu'à une heure afin de laisser passer les trains de marchandises.

Plusieurs préoccupations et propositions sont mises de l'avant par des organismes de trains de banlieue. Par exemple, plusieurs fournisseurs de services de trains de banlieue ont mentionné au cours de l'Examen que le mouvement des marchandises dangereuses présente des risques pour la sécurité et la sûreté des voyageurs et a demandé un rapport sur les données des incidents et des mouvements de telles marchandises dans les corridors des trains de banlieue.

Au sujet du transport des marchandises dangereuses sur les voies ferrées des trains de banlieue, la collaboration entre toutes les parties est recommandée dans l'Examen pour conclure les ententes appropriées.

Selon un exploitant autre que ferroviaire, l'accord actuel sur le partage des voies cause aussi des problèmes pour le transport de marchandises axé sur les exportations. Port Metro Vancouver affirme que les corridors de commerce font face à une importante congestion, en partie due au fait que le transport ferroviaire voyageur utilise les mêmes voies que le transport ferroviaire de marchandises. Le Port recommande que les services ferroviaires voyageurs évitent d'utiliser les voies ferrées commerciales essentielles et que de nouveaux protocoles soient mis en place pour planifier la croissance de la circulation des trains de marchandises et des trains de voyageurs et la préservation des corridors essentiels.

La planification à long terme est requise pour s'assurer que les corridors sont protégés et que des plans sont en place pour l'utilisation future, que ce soit pour le transport ferroviaire des voyageurs ou des marchandises. L'Association canadienne du transport urbain suggère que la *Loi sur les transports au Canada* reconnaisse la valeur stratégique des investissements dans les corridors ferroviaires urbains afin d'appuyer la croissance et demande que la vente de corridors ferroviaires soit axée sur la juste valeur marchande. Il est évident que toutes les parties devraient travailler pour trouver des solutions à long terme qui permettent l'établissement de corridors ferroviaires pour le transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs. Il est dans l'intérêt économique du Canada qu'elles collaborent.

À court terme, le gouvernement fédéral devrait encourager l'amélioration de la coopération entre le transport ferroviaire de marchandises et celui de voyageurs pour assurer l'optimisation et la fiabilité de deux services. Au besoin, il devrait mandater des améliorations en attendant et le reste de l'utilisation de l'infrastructure de voie ferrée partagée, comme le système de commande intégrale des trains.

Une voie consacrée dans le corridor Toronto-Ottawa-Montréal, comme pour le corridor nord-est d'Amtrak, pourrait grandement améliorer les services ferroviaires voyageurs pour ce marché interurbain. L'obtention d'investissements privés pour compléter l'appui du gouvernement fédéral pourrait aider à réaliser ce projet beaucoup plus rapidement. Une voie réservée serait bonne pour le Canada : elle permettrait d'ajouter des voyages de services ferroviaires voyageurs et apporterait une capacité accrue de transport ferroviaire de marchandises à long terme et aiderait à diminuer la congestion routière en Ontario et au Québec. Toutefois, n'importe quelle proposition de VIA Rail devrait être évaluée avec soin pour s'assurer que les éléments ayant trait à l'achalandage et à l'attraction d'investissements privés sont viables. La décision devrait être axée sur l'atteinte de buts et de cibles sur le plan environnemental, elle devrait aussi tenir compte des changements démographiques, assurer le transport efficace des gens et aider à diminuer la congestion routière.

Si une voie dédiée est prévue pour le corridor Toronto Ottawa Montréal et pouvait éventuellement se prolonger jusqu'à Windsor d'un côté et jusqu'à Québec de l'autre, la planification de l'itinéraire devrait anticiper la probabilité, à long terme, d'introduire un service à haute vitesse. Pour le service à haute vitesse, la planification en collaboration serait utile pour les corridors de services ferroviaires voyageurs (Calgary-Edmonton, Windsor-Québec) afin de se préparer pour les besoins à long terme.

Au cours des dernières décennies, bon nombre d'études financées par le gouvernement ont été effectuées sur les possibilités pour un train à haute vitesse au Canada. L'étude la plus récente, commandée par le gouvernement fédéral, l'Ontario et le Québec, a été effectuée par un consortium appelé EcoTrain. L'étude a évalué les technologies ferroviaires de haute vitesse, les itinéraires possibles, les prévisions d'achalandage et des analyses coûts-avantages. Les principales conclusions de l'analyse financière du corridor complet entre Québec et Windsor étaient que, bien que le projet pourrait couvrir tous les coûts de fonctionnement, les gouvernements devront contribuer grandement aux coûts d'élaboration du projet et n'obtiendraient aucun retour financier sur leur investissement. Comparativement, le segment Montréal-Toronto serait plus logique sur le plan financier. Une analyse des coûts non financiers et des avantages du projet suggère que la mise en œuvre du segment Montréal-Toronto du projet, en utilisant des trains au diesel ou électriques, aurait une incidence positive sur l'économie du Canada.

Le gouvernement devrait mettre les services ferroviaires de marchandises et voyageurs en position pour la durabilité à long terme au moyen d'une planification appropriée et d'investissements pour une infrastructure ferroviaire distincte. Ces améliorations renforceront aussi la sécurité en réduisant les risques de conflits entre les services ferroviaires voyageurs et les services ferroviaires de marchandises. À court terme, il doit encourager un environnement au sein duquel les exploitants de services ferroviaires de marchandises et voyageurs collaborent pour améliorer la fluidité des réseaux partagés.

**1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada agisse afin d'améliorer la fluidité des services ferroviaires voyageurs :**

- a. en utilisant les pouvoirs législatifs fédéraux et le financement de l'infrastructure, en ayant pour objectif à plus long terme de séparer les réseaux de transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs pour permettre les connexions entre les zones urbaines et les banlieues et au sein de chacune de celles-ci;
- b. en utilisant des modèles de financement de l'infrastructure qui intègrent le principe de l'utilisateur-payeur direct pour le mode ferroviaire et le mode routier de transport personnel dans l'intérêt de l'harmonisation à long terme des incitatifs en matière de prix;
- c. en collaborant maintenant, et de façon continue, avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales pour planifier des réseaux ferroviaires intégrés de navettage et autres et pour les voies ferrées dédiées au transport des voyageurs qui permettront éventuellement l'adoption du train à haute vitesse.

**Positionnement des services ferroviaires voyageurs exploités et financés par le gouvernement fédéral**

Les coûts des services ferroviaires voyageurs assumés par les contribuables sont trop élevés, mais il est reconnu que les services ferroviaires voyageurs partout dans le monde ne sont pas seulement exploités sur une base commerciale. Certains des coûts opérationnels de VIA Rail sont attribuables au fait qu'elle soit une organisation publique, où les décisions de financement sont souvent prises une année à la fois, ce qui rend la planification opérationnelle et d'immobilisations stable difficile. L'élaboration d'une politique stable à long terme pour les services ferroviaires voyageurs régis par le gouvernement fédéral, y compris une disposition pour permettre au fournisseur d'emprunter des fonds selon la valeur de ses biens, serait une amélioration importante.

Des changements sont nécessaires pour permettre aux services ferroviaires voyageurs du Canada d'être élaborés de façon plus prévisible et durable. Les approches du secteur privé, comme le modèle de capital-actions et le financement du secteur privé, pourraient aider à régler les problèmes comme la diminution de l'achalandage, les faibles tarifs, la ponctualité problématique,

la diminution du nombre de voyages et l'incapacité d'emprunter ou d'obtenir des capitaux au niveau commercial. Il ne fait aucun doute que les services ferroviaires voyageurs exploités et financés par le gouvernement fédéral sont importants pour bon nombre de Canadiens. Cela était évident dans toutes les présentations reçues de personnes, de collectivités et d'organisations qui cherchent un soutien pour continuer ou améliorer les services ferroviaires voyageurs. Une approche comme dans le secteur privé n'éliminerait pas la demande de subventions, mais entraînerait plus d'économies de gains, réduisant ainsi potentiellement le fardeau financier pour les contribuables et mettrait les services ferroviaires voyageurs sur une trajectoire plus durable.

Dans leurs présentations lors de l'Examen, les principaux compétiteurs ont soutenu que les subventions de VIA lui donnent un avantage déloyal et fait la promotion de pratiques non concurrentielles. Rocky Mountaineer, chef de file mondial dans la prestation de services ferroviaires de tourisme pour les Canadiens et les touristes internationaux, fait concurrence jusqu'à un certain point avec VIA pour le même marché, mais n'a pas l'avantage des subventions fédérales pour soutenir et commercialiser ses services. Les contribuables ne devraient pas subventionner les services de tourisme qui font concurrence aux exploitants du secteur privé dans l'Ouest canadien. Rocky Mountaineer demande, à tout le moins, que les subventions pour les services de touristes et les services transcontinentaux « canadiens » soient éliminées.

Il est reconnu que les services d'autocars du secteur privé font concurrence aux services ferroviaires voyageurs et que la subvention de ces derniers ne devraient pas créer ou aggraver le déséquilibre concurrentiel. Dans un environnement concurrentiel plus équilibré, les exploitants d'autocars et les exploitants de services ferroviaires voyageurs trouveront sans doute des façons de s'entraider pour fournir des services plus intégrés et complémentaires qui profiteraient aux voyageurs.

À long terme, il y aura toujours un besoin pour des services dans les régions et les collectivités éloignées afin de relier les Canadiens entre eux. Il peut être dispendieux de répondre à ce besoin : les services ferroviaires voyageurs dans les régions et les collectivités éloignées de VIA Rail ont été subventionnés pour un total de 54 millions de dollars en 2014. VIA Rail soutient à juste titre qu'elle fournit un réel service public et puisque les services dans les régions et les collectivités éloignées ne seront probablement pas rentables dans un avenir rapproché, la continuation des subventions devrait être anticipée. L'Examen a entendu que le service Océan de VIA Rail, entre Montréal et Halifax, fournit des services de transport et des options pour les résidents du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse dans une zone du pays qui a une population vieillissante. Savoir si ces services devraient être considérés comme étant « dans les régions et les collectivités éloignées » est un débat pour le Parlement auquel l'Examen ne peut pas ajouter grand-chose.

La plupart des services ferroviaires voyageurs dans les pays développés nécessitent un soutien financier de leur gouvernement national et des autres ordres de gouvernement, comme c'est le cas au Canada. Ce qui est nécessaire est un point de vue à plus long terme, avec des politiques qui appuient le transport efficace des gens et qui sont axées sur les impératifs sociaux et environnementaux, les changements démographiques, les relations entre les villes et la minimisation des coûts de la congestion.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un VIA Rail modernisé offrirait des occasions pour le gouvernement fédéral et les provinces de planifier et d'harmoniser leurs politiques de services ferroviaires voyageurs respectifs. Une période de transition pour l'augmentation des approches du secteur privé serait nécessaire pour atteindre ce but, mais les avantages seraient une meilleure stabilité des activités et une réduction du fardeau pour les contribuables.

**2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada renforce l'utilisation des approches du secteur privé pour les services ferroviaires voyageurs exploités par le gouvernement fédéral :**

- a) en envisageant l'élimination des subventions pour le service Toronto–Vancouver;
- b) en appuyant l'étude de faisabilité en cours en ce qui a trait à la construction d'un corridor réservé entre Montréal et Toronto;
- c) en continuant les subventions fédérales pour les services dans les régions et les collectivités éloignées, et possiblement entre Montréal et Halifax, en partenariat avec les provinces et les collectivités touchées;
- d) en élaborant un cadre législatif qui explique la politique du gouvernement sur le service ferroviaire voyageur, clarifie les rôles et les responsabilités, établit les accords généraux de financement et fixe les règles pour la concurrence et la coopération avec d'autres modes de transport, comme les services aériens et les services d'autocars.

## Notes

---

- <sup>1</sup> Les services de trains de banlieue ne sont habituellement pas considérés comme étant des services ferroviaires voyageurs de compétence fédérale. La *Loi sur les transports au Canada* fait référence aux « sociétés de transport publiques », lesquelles comprennent les administrations de transport de banlieue.
- <sup>2</sup> DUPUIS, Jean, « VIA Rail Canada Inc. et l'avenir du service ferroviaire voyageurs au Canada », Publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement (16 novembre 2011), consulté en ligne le 29 novembre 2015 : <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2011-93-f.htm>.
- <sup>3</sup> Kieran MAS, « Comparaison des systèmes de rail au niveau international », rapport de recherche dans le cadre de l'Examen de la LTC, juin 2015, p. 2.
- <sup>4</sup> Rapport annuel de VIA Rail 2014, [http://www.viarail.ca/sites/all/files/media/pdfs/About\\_VIA/our-company/annual-reports/2014/VIA%20Rail\\_2014%20Annual%20Report\\_FR.pdf](http://www.viarail.ca/sites/all/files/media/pdfs/About_VIA/our-company/annual-reports/2014/VIA%20Rail_2014%20Annual%20Report_FR.pdf), p. 2.
- <sup>5</sup> Mémoire de VIA Rail, p. 34. Selon le mémoire de VIA Rail soumis pour l'Examen de la LTC, la répartition est la suivante : 77 % pour les voitures; 8,2 % pour les avions; 7,7 % pour les trains; et 7,0 % pour les autobus.
- <sup>6</sup> AECOM, « Overview and Long-Term Outlook for Inter-City Passenger Rail », rapport de recherche pour l'Examen de la LTC (août 2015), p. 8.
- <sup>7</sup> VIA Rail, Rapport annuel de 2013, de Research and Traffic Group, « *Overview of Long-Term Scenarios for Regional and Remote Passenger Rail in Canada* », préparé pour l'Examen de la LTC (juin 2015).
- <sup>8</sup> GO Transit, « Qu'est-ce que GO Transit », consulté en ligne le 9 novembre 2015 : <http://www.gotransit.com/public/fr/aboutus/whatisgo.aspx>.
- <sup>9</sup> Information tirée de la réunion du 26 mai 2015 entre les membres du Comité d'examen de la LTC et le groupe sur le chemin de fer de banlieue, y compris les dirigeants de l'Agence Métropolitaine de Transport, de West Coast Express et de GO Transit.
- <sup>10</sup> Idem.

- <sup>11</sup> Kieran MAS, « Comparaison des systèmes de rail au niveau international », rapport de recherche dans le cadre de l'Examen de la LTC, juin 2015.
- <sup>12</sup> Les services ferroviaires voyageurs en Europe sont caractérisés par leur diversité. Les réseaux ferroviaires dans l'Europe de l'Ouest et l'Europe Centrale sont souvent bien entretenus et bien développés, mais ceux en Europe de l'Est et en Europe du Sud ont souvent moins de couverture. L'UE vise à rendre les activités transfrontalières plus faciles et d'introduire la concurrence dans les réseaux ferroviaires nationaux.
- <sup>13</sup> Information tirée des sources suivantes : mémoire de VIA Rail pour l'Examen de la LTC (1<sup>er</sup> avril 2015); Amtrak, « National Fact Sheet: FY 2014 », consulté en ligne le 10 novembre 2015 : <http://www.amtrak.com/ccurl/101/724/Amtrak-National-Fact-Sheet-FY2014,0.pdf>; VisitSweden, « Getting around Sweden by Train », consulté en ligne le 10 novembre 2015 : <http://www.visitsweden.com/sweden/Travel-guide/Getting-around-in-Sweden/By-Train/>; Provence & Beyond, « TGV History and Speed Records » consulté en ligne le 10 novembre 2015 : <http://www.beyond.fr/travel/tgvhistory.html>.
- <sup>14</sup> AECOM, « Overview and Long-Term Outlook for Inter-City Passenger Rail », rapport de recherche pour l'Examen de la LTC (septembre 2015), p. 12.
- <sup>15</sup> Brad Tuttle, « Car Ownership Has Peaked – or Maybe It Hasn't », *Time Inc.*, (3 février 2015), consulté en ligne le 10 novembre 2015 : <http://time.com/money/3693978/car-ownership-peak-auto-sales/>.

# Chapitre 9 : Transport aérien

---

Alors que le monde est de plus en plus branché et que la technologie permet un accès plus rapide au marché mondial, la taille et l'emplacement sont toujours importants. La géographie du Canada et sa distance par rapport aux marchés étrangers signifient que le transport aérien est d'une importance vitale pour le succès de notre économie. Le transport aérien fournit un accès et une mobilité à la main d'œuvre afin qu'elle se rende dans les endroits urbains, ruraux et éloignés du Canada et les aéroports et transporteurs aériens agissent comme des moteurs économiques pour les collectivités et le pays, ce qui facilite la prestation de services professionnels, le tourisme et l'exportation de biens de grande valeur et dans des délais serrés. Ils sont un important facteur pour attirer les investissements étrangers. Le succès des portes d'entrée dépend de leur intégration au système de transport. Puisque la proposition de valeur du transport aérien est la vitesse, des réseaux de transport routier et de transport en commun rapides et fiables sont aussi essentiels pour offrir des services aériens concurrentiels pour les voyageurs et les marchandises (voir chapitre 3).

Le mandat de l'examen de la LTC exige que nous nous interrogeons sur la manière de préserver et d'améliorer, à la lumière d'une variété de facteurs de coûts et des marchés mondiaux concurrentiels, la vitalité du secteur canadien du transport aérien, la connectivité aérienne et la capacité d'attirer des visiteurs et des voyageurs en transit. Le ministre des Transports a aussi écrit des lettres au président de l'examen de la LTC pour lui demander de tenir compte en particulier de la gouvernance et du modèle de prestation des services pour la sûreté aérienne et des problèmes concernant les limites de la propriété étrangère des transporteurs aériens canadiens.

Dans le présent chapitre, nous traiterons de ces problèmes et proposerons une série d'importants changements à apporter au système de transport aérien existant. Les recommandations ciblent trois objectifs généraux : l'augmentation de la concurrence et la discipline des forces de marché, le soutien et l'amélioration de la santé du transport aérien au Canada et le renforcement de la gouvernance dans le domaine (notamment en ce qui a trait aux questions ayant trait aux aéroports, aux protections des consommateurs, au contrôle de sûreté et aux conditions équitables). Les mesures recommandées ont été conçues pour travailler ensemble afin de faire progresser les objectifs ultimes de diminution des coûts, d'augmentation de la connectivité et d'amélioration des services pour les voyageurs et les expéditeurs canadiens.

## **Les 30 dernières années : préparer le système au décollage**

Le Canada a des avantages historiques dans le domaine des services aériens. Montréal est la ville d'accueil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) depuis sa création à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Le Canada est reconnu mondialement comme l'un des chefs de file mondiaux en matière d'élaboration et de certification de politiques, de produits et de professionnels. Les aéroports du Canada, son système de navigation aérienne et ses transporteurs aériens sont souvent classés parmi les meilleurs au monde<sup>1</sup>. Les voyageurs et les entreprises du Canada profitent aussi d'un accès aérien relativement bon avec nos plus importants partenaires de commerce international. En grande partie, ces réussites sont le résultat de décisions prises dans les années 1980 et 1990 qui ont été la base du cadre stratégique actuel.

Entre 1986 et 2006, le Canada est passé d'un système qui était la propriété du gouvernement et sous son contrôle à un système axé sur l'activité commerciale et le marché. Cette transformation a débuté avec la déréglementation économique du marché intérieur des services aériens et la privatisation d'Air Canada. Il y a eu de la turbulence : pendant que les transporteurs aériens exerçaient leurs nouvelles libertés (décider où voler, quels aéronefs utiliser et quels tarifs le marché pourrait supporter), le système a subi des pertes d'emploi, des coupures de services et des hausses importantes de prix dans les marchés régionaux. Il y a eu des faillites et des fusions en réponse aux nouvelles conditions commerciales et opérationnelles. Toutefois, au

fil du temps, les compagnies aériennes ont importé avec succès des modèles d'affaires des É.-U. et ont réalisé d'importants gains d'efficacité en mettant en œuvre des réseaux en étoile et des services d'interconnexion. Air Canada, WestJet et les compagnies aériennes plus petites, régionales et offrant des vols d'affrètement de vacanciers restantes se sont stabilisées dans un secteur profitable même si les Canadiens paient toujours des tarifs relativement élevés, ce qui est en partie dû au manque de concurrence sur certains itinéraires.

À la suite de la déréglementation et de la privatisation des transporteurs aériens, le gouvernement a déployé des efforts pour commercialiser les plus gros aéroports et les services de navigation aérienne. Selon la Politique nationale des aéroports de 1994, le gouvernement fédéral a transféré la gestion, l'exploitation et le développement de 22 gros aéroports, y compris ceux dans les capitales nationales, provinciales et territoriales, à des administrations aéroportuaires à but non lucratif régies par des comités locaux tout en restant propriétaire des terrains et des immobilisations. Ces gros aéroports<sup>2</sup>, en plus de ceux dans les capitales des territoires et celui de Kelowna (26 au total), font partie du Réseau national des aéroports. En même temps, le gouvernement a cédé la grande majorité des plus petits aéroports dont il était propriétaire. Dans la plupart des cas, il les a vendus à des autorités provinciales, territoriales ou locales pour un prix nominal et a fourni une somme forfaitaire pour les besoins à court terme en matière de sécurité<sup>3</sup>. La même politique définit aussi Nav Canada comme une société à but non lucratif et sans capital-actions qui exploite les services de navigation aérienne du Canada et gère 18 millions de kilomètres carrés d'espace aérien canadien et océanique. Nav Canada a acheté tous ses biens du gouvernement fédéral en 1996 pour 1,5 milliard de dollars.

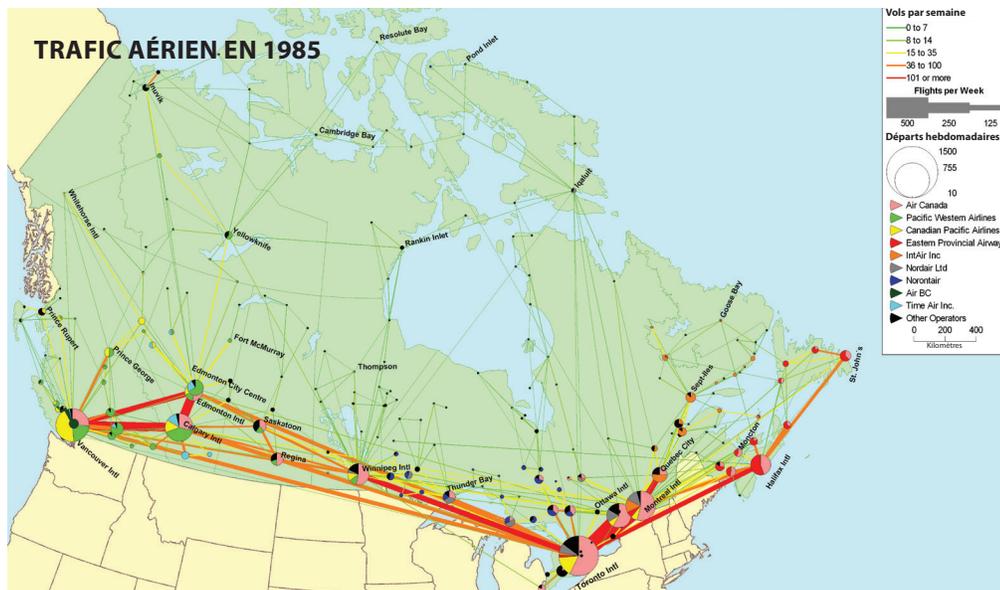
Les gros aéroports et Nav Canada ont rempli avec succès leur mandat d'élargir ou de renouveler l'infrastructure au moyen d'investissements dans les immobilisations, tout en restant autonomes. Toutefois, les plus petits aéroports du Réseau national des aéroports et des marchés en région éloignée ont eu de la difficulté à faire la même chose en raison des volumes de trafic et des occasions d'affaires limités. Le gouvernement fédéral a fourni des fonds pour les plus petits aéroports au moyen du Programme d'aide en immobilisations pour les aéroports pour des projets de sécurité, ainsi que des fonds pour l'infrastructure comme Chantiers Canada, mais les plus petits aéroports du Réseau national des aéroports et les aéroports restants appartenant au gouvernement fédéral et exploités par celui-ci ne sont pas admissibles à la plupart de ces programmes. Ces aéroports ont eu des difficultés bien documentées pour maintenir leur infrastructure en raison des revenus des volumes de trafic faibles ou en fluctuation et ont peu d'occasions pour investir dans de nouvelles activités ou de nouveaux services.

La libéralisation des services aériens internationaux a débuté avec l'accord de services aériens entre le Canada et les É.-U. en 1995, suivi des accords avec le R.-U. et d'autres partenaires clés. En 2006, le gouvernement a adopté la politique Ciel bleu, qui vise la libéralisation des services aériens internationaux et la création d'accords réciproques de type « ciel ouvert ». Ces accords permettent à plus de vols de compagnies aériennes étrangères de se rendre dans plus de villes canadiennes, ce qui donne plus de choix aux Canadiens lorsqu'ils voyagent dans les marchés les plus occupés du pays ou font des escales vers d'autres destinations. Avec la mondialisation, cette politique est devenue de plus en plus importante.

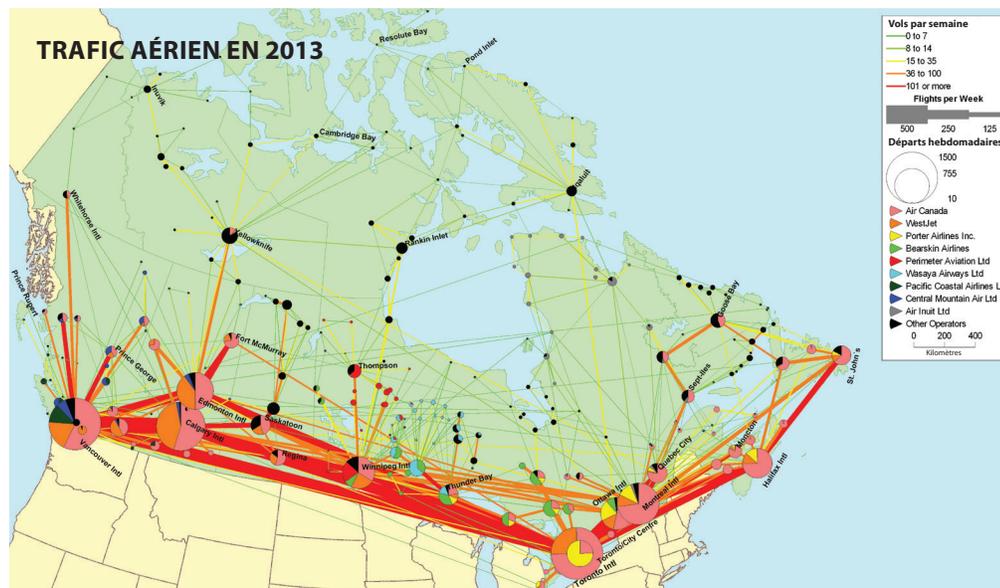
Les attentats du 11 septembre ont révélé de nouveaux risques, nécessitant d'importants changements aux accords de sûreté aérienne. De 2001 à 2003, le gouvernement a créé deux nouveaux organismes : l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA). L'Agence des services frontaliers du Canada et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien ont fait face à des défis pour maintenir le niveau élevé de service tout en respectant leur mandat de base relatif à la sécurité nationale, surtout en raison de budgets limités et d'une croissance constante des volumes de passagers. Récemment, l'Agence des services frontaliers du Canada a mis en place de nouvelles

technologies novatrices, comme les kiosques de traitement automatisé à la frontière, qui accélèrent le processus des voyageurs à faibles risques. Cela permet à l'Agence de mieux concentrer ses ressources. L'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien n'a pas encore adopté la technologie et l'analyse des risques dans la même mesure et, donc, n'a pas réalisé les mêmes améliorations de processus. Pour la sûreté des aéroports, les volumes croissants de passagers ont eu pour résultat des temps d'attente plus longs. Cela a placé un fardeau supplémentaire sur les installations aéroportuaires et a compromis la ponctualité des compagnies aériennes.

Les cartes de la figure 1 illustrent la transformation des services aériens intérieurs au Canada au cours des 30 dernières années. Les changements comprennent l'augmentation importante de trafic, la croissance d'aéroports qui étaient auparavant mineurs, comme celui de l'Île de Toronto et celui de Fort McMurray, qui sont devenus des installations qui accueillent plus d'un million de passagers, le regroupement des compagnies aériennes qui desservent les principaux centres, les réseaux en étoile et l'importance accrue des itinéraires desservant les régions éloignées en raison du développement des ressources naturelles.



**FIGURE 1 — CHANGEMENTS DES VOLUMES DE TRAFIC DES COMPAGNIES AÉRIENNES NATIONALES, DES ITINÉRAIRES ET DE LA CONCURRENCE ENTRE 1985 ET 2013<sup>4</sup>**



## Où en sommes-nous aujourd'hui : faisons nous de la haute voltige?

Aujourd'hui, les rôles de Transports Canada dans le transport aérien se limitent essentiellement à ceux de décideur, d'organisme de réglementation et de locateur des plus gros aéroports du pays. Le Ministère établit les règlements et les normes pour la sécurité, la sûreté et le rendement environnemental du transport aérien et il qualifie les produits, les personnes et les organisations conformément à ces normes. Les membres du Comité de l'Examen de la LTC ont entendues que l'expertise de Transports Canada dans ces domaines est reconnue à l'échelle internationale et les aéronefs, équipements et travailleurs qualifiés certifiés au Canada sont très demandés partout dans le monde.

En 2012, le transport aérien employait directement 141 000 Canadiens et contribuait 34,9 milliards de dollars au PIB et plus de 7 milliards de dollars en impôts aux trésors fédéral et provinciaux<sup>5</sup>. En 2014, l'industrie a desservi presque 125 millions de passagers, 45 % de plus au cours de la dernière décennie depuis 2004, et a transporté 116 milliards de dollars en fret international<sup>6</sup>. Même si le fret aérien représente environ 1 pour cent du commerce international du Canada en ce qui a trait au volume, sa valeur représente jusqu'à 25 pour cent des exportations à l'extérieur des États-Unis<sup>7</sup>. Les principales marchandises sont l'or, les aéronefs et les pièces de rechange, les diamants, les produits pharmaceutiques et l'équipement de télécommunication – principalement des articles légers de grande valeur qui doivent atteindre leur destination rapidement. L'aéroport Pearson de Toronto traite environ la moitié du commerce de fret aérien international du Canada et les deux principaux aéroports de Montréal, en plus de ceux de Vancouver et Calgary, s'occupent de la majorité du reste.

Le transport aérien est aussi une composante essentielle de la stratégie du Canada pour le Nord, notamment le renforcement de la souveraineté de l'Arctique, puisqu'il s'agit du seul moyen de livrer des provisions essentielles, des services de santé et des services d'application de la loi dans de nombreuses régions éloignées. Le transport aérien représente 5 pour cent de tous les emplois dans le Nord (comparativement à 1 pour cent dans tout le Canada)<sup>8</sup>.

Présentement, le système de transport aérien du Canada est probablement à son meilleur. Les grosses compagnies aériennes peuvent se vanter de leur flotte renouvelée, de profits record et de stratégies de croissance dynamiques; la qualité de l'infrastructure aéroportuaire et de navigation aérienne est l'une des meilleures; le trafic continue d'augmenter plus vite que l'économie. Cependant, le prix faible du carburant cache peut-être certains problèmes sous-jacents et de nouveaux défis à l'horizon pourraient menacer la viabilité du succès actuel du secteur aérien canadien.

Les villes canadiennes comme Vancouver, Calgary, Toronto et Montréal sont bien situées sur le plan géographique pour desservir les passagers en transit, leur donner accès à de nouveaux marchés et fournir une porte d'entrée en Amérique du Nord. Le trafic international devrait continuer de croître rapidement entre les pays dont l'économie est émergente (voir la figure 2, ci-après). D'autres pays, notamment les états du Golfe persique, la Turquie et la Chine, se font concurrence pour le trafic de transit et leurs importants investissements dans l'infrastructure publique sont récompensés par d'importantes augmentations de la part de marché.



**FIGURE 2 — PRÉVISIONS DE CROISSANCE DE BOEING POUR LES VOLUMES DE PASSAGERS AÉRIENS À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE AU SEIN DES RÉGIONS ET ENTRE CELLES-CI<sup>9</sup>**

Malgré l'importance du transport aérien pour le Canada, il est de plus en plus difficile pour notre système de transport aérien d'être compétitif à l'échelle mondiale en raison de la géographie, de la densité de la population et des politiques fédérales qui bloquent la croissance. Les deux premiers facteurs ne peuvent être changés, mais les politiques qui, dans le contexte actuel, ne servent plus nos intérêts nationaux devraient être revisitées.

Contrairement à d'autres pays, le Canada a davantage mis l'accent sur le recouvrement des coûts par le gouvernement. Les contrôles d'immigration et frontaliers plus encombrants pourraient empêcher certains voyageurs de visiter le Canada. Les volumes de trafic dans le Nord et les régions éloignées sont insuffisants pour soutenir les améliorations d'infrastructure nécessaires et un marché concurrentiel pour les transporteurs axés sur les principes commerciaux et de l'utilisateur-payeur seulement.

De plus, la demande de transport aérien est élastique par rapport au prix et les changements peuvent avoir des incidences importantes sur les décisions de voyage. Les faibles niveaux de trafic limitent les économies d'échelle (les plus gros avions peuvent avoir des coûts de fonctionnement et des coûts de carburant par passager plus faibles) et dissuadent les nouvelles entrées dans le marché. Cela garantit des tarifs aériens élevés qui font diminuer le nombre de voyages et perpétue le problème.

## **Les impératifs des 20 à 30 prochaines années : accroître notre vitesse, nous surpasser et être axés sur le monde**

D'autres pays reconnaissent l'importance du transport aérien pour leur intérêt national comme véhicule de commerce et d'investissement, et aussi comme moyen de projeter une influence politique en exposant les visiteurs à leurs valeurs et leur culture. La grande distance du Canada par rapport aux marchés étrangers prioritaires, ne fait qu'augmenter cette importance stratégique et c'est pourquoi la qualité de notre système de transport aérien est une préoccupation primordiale. Heureusement, nous avons respecté les critères pour plusieurs aspects : la qualité de l'infrastructure de nos aéroports et de la navigation aérienne a été classée première au monde, et nos compagnies aériennes font des profits et ont été reconnues à l'échelle internationale en ce qui a trait à la satisfaction des clients.

Toutefois, le monde change et se tournera inévitablement vers un marché ouvert libéral pour les services aériens. Il est temps de réexaminer les politiques qui nous ont bien servies lorsque l'industrie canadienne des compagnies aériennes avait besoin de protection pour s'épanouir, mais qui compromet maintenant la compétitivité. Bien sûr, cette protection a un prix qui est à la charge des consommateurs canadiens, qui paient des tarifs aériens relativement élevés, des secteurs canadiens des voyages et du tourisme qui, aussi en raison de coûts plus élevés, ont perdu leur part de marché depuis plus d'une décennie (voir la section sur la Stratégie de plaque tournante mondiale, ci-après).

L'examen recommande un ensemble de mesures qui traitent des trois principales composantes de la compétitivité : le coût, l'accès et l'expérience des utilisateurs. Le but est de réduire le fardeau financier du secteur et de nous assurer que ces économies sont transférées aux utilisateurs. Des propositions sont aussi incluses afin de réformer les structures de gouvernance afin de favoriser davantage la concurrence dans les marchés nationaux et internationaux, de renforcer la surveillance des aéroports axée sur les marchés et de faciliter l'augmentation du nombre de voyages internationaux vers le Canada ou pour y faire escale que ce soit par des visiteurs, des investisseurs ou des voyageurs en correspondance. Finalement, les mesures proposées améliorent les protections des consommateurs afin qu'elles soient harmonisées avec celles des É.-U. et de l'UE et à garantir une meilleure uniformité et plus de transparence dans l'ensemble du système. Nous croyons que ces mesures créeront les conditions pour que le Canada puisse être en position de leadership en ce qui a trait à la sécurité aérienne, la sûreté et l'efficacité.

## **Le plan de vol : ce que nous devons faire pour y arriver**

Un système axé sur la concurrence, les forces de marché et le principe de l'utilisateur-payeur est la meilleure façon d'offrir un secteur des transports solide dans la plupart des cas. Toutefois, il est toujours important que le gouvernement soutienne la sécurité, la sûreté et l'efficacité du transport aérien qui sont essentielles pour accéder aux collectivités en région éloignée et celles du Nord qui n'ont pas le volume de trafic pour le faire elles-mêmes. Les dix recommandations suivantes ont été conçues pour faire avancer les intérêts des consommateurs, accroître la concurrence et appuyer la santé du secteur du transport aérien. Tome 2, Annexe K présente des analyses supplémentaires sur les thèmes suivantes

### **La politique de l'utilisateur-payeur et le coût du transport aérien**

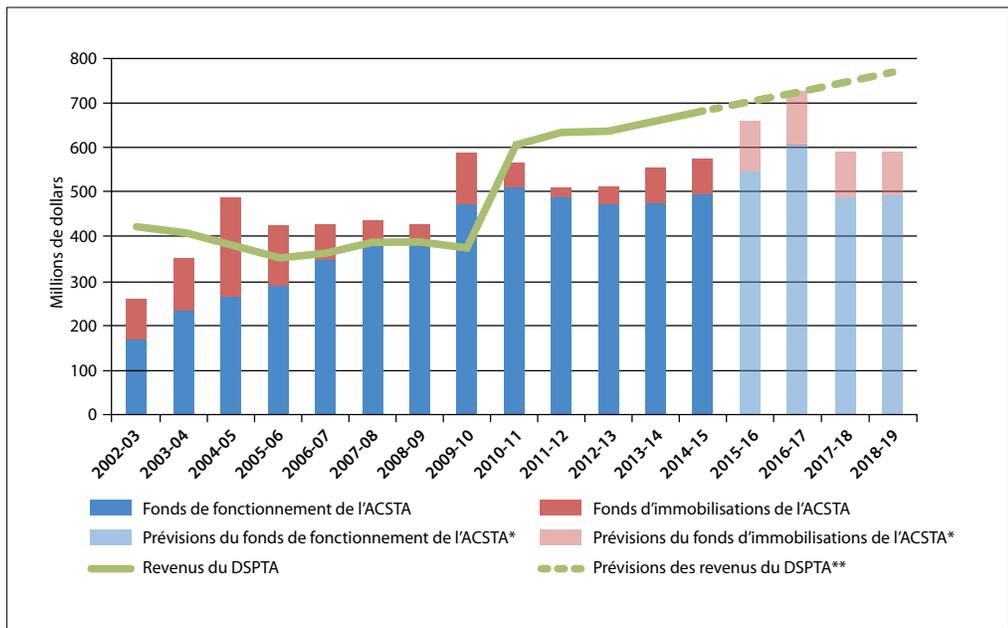
Le transport aérien est essentiel à l'infrastructure économique et sociale parce qu'il fournit un accès au commerce et aux investissements, relit les personnes à leur emploi, leurs amis et leur famille et permet de livrer les biens et d'offrir les services vitaux dans les régions éloignées. La géographie, la taille de la population et les conditions environnementales augmentent les coûts d'exploitation du transport aérien au Canada, comparativement à d'autres endroits. Une approche de l'utilisateur-payeur pour financer l'infrastructure aérienne et les services est efficace et durable, mais elle augmente encore plus les coûts pour le secteur et pour les utilisateurs (expéditeurs et voyageurs).

D'autres pays voient de plus en plus l'importance du transport aérien pour la compétitivité à l'échelle mondiale. Certains d'entre eux, comme les É.-U., Singapour et les États du Golfe persique, subventionnent activement le secteur aérien. D'autres qui utilisent des modèles d'utilisateur-payeur qui font la promotion de l'autonomie, comme les pays de l'UE, appuient toujours le secteur aérien d'autres façons et réduisent davantage le fardeau fiscal du secteur. Le Canada est unique si on le compare à ses compétiteurs, puisqu'il facture des loyers dispendieux et des taxes qui minent la compétitivité. Les loyers aéroportuaires, par exemple, représentent jusqu'à 30 pour cent des budgets de fonctionnement des aéroports<sup>10</sup>, beaucoup plus que ce qui serait attendu en dividendes et en impôts fonciers de la part d'un aéroport privé à but lucratif, comme ceux de l'UE. Un droit pour la sécurité des passagers allant jusqu'à 25 \$ par passager a excédé le

coût du contrôle de sûreté d'une moyenne de 18 pour cent chaque année depuis 2010-2011<sup>11</sup> et ne reconnaît pas l'intérêt d'un système sécurisé à l'échelle nationale. Dans d'autres modes, et aux É.-U. et dans l'UE, les coûts de sûreté sont partagés, du moins en partie. Contrairement à leurs compétiteurs de l'autre côté de la frontière américaine, les administrations aéroportuaires du Réseau national des aéroports ont comme fardeau supplémentaire de verser des paiements à leurs municipalités au lieu de taxes municipales. Ces paiements peuvent être importants – de 30 à 40 millions de dollars par année dans le cas de Toronto et Montréal – et rien n'exige qu'ils soient les mêmes que les taxes foncières demandées à des industries comparables dans ces administrations.

**En 2011, les neuf grands aéroports des États-Unis ont reçu des contributions aux immobilisations, des subventions et des transferts de terrains s'élevant à 423 millions de dollars américains de la part des gouvernements fédéral et étatiques au cours de la même année.**

— *l'Association canadienne des agents de voyage. Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
*Décembre 2014*



**FIGURE 3 — COMPARAISON DU FINANCEMENT ANTÉRIEUR ET PRÉVU DE L'ACSTA ET REVENU DU DSPTA (EN MILLIONS DE DOLLARS)<sup>12</sup>**

Le Canada a recueilli environ 5 milliards de dollars en loyers aéroportuaires entre 1992 et 2014, déjà bien plus que la valeur des biens transférés à l'origine, et il est estimé qu'il recueillera encore au moins 12 milliards de dollars au cours des 40 prochaines années<sup>13</sup>. L'Institut C. D. Howe, le Conference Board du Canada, le Comité sénatorial permanent et les groupes de l'industrie et d'entreprises ont régulièrement demandé que les loyers aéroportuaires et le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien soient grandement diminués et restructurés, ou éliminés, afin d'aider la compétitivité pour le secteur aérien et, en fin de compte, pour les voyageurs et les expéditeurs.

Le Canada ne peut devenir un chef de file mondial en ce qui a trait à la compétitivité des coûts du transport aérien sans l'octroi d'importantes subventions politiques au secteur, non seulement pour égaler les subventions offertes par certains compétiteurs, mais aussi pour surmonter les conditions de fonctionnement qui nécessitent naturellement des coûts élevés et le manque d'économies d'échelle. Des modèles subventionnés de ce genre sont insoutenables

et ne sont pas recommandés. Néanmoins, l'écart doit être réduit, afin que l'infrastructure aérienne et les services deviennent concurrentiels avec ceux des administrations où l'infrastructure et les services sont généralement autonomes, comme en Australie, au Royaume-Uni et dans d'autres pays d'Europe.

**1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada modifie la politique de l'utilisateur payeur pour le transport aérien afin d'améliorer sa compétitivité des coûts par rapport à celle des administrations semblables tout en assurant un financement continu et durable pour l'infrastructure et les activités en :**

- a. reliant, de façon prévisible et transparente, les frais à la prestation réelle de services et à l'infrastructure;
- b. s'appuyant sur les revenus généraux du gouvernement, en plus des frais d'utilisation, pour appuyer les objectifs qui font avancer l'intérêt national dans un système sécurisé et accessible qui dessert les régions éloignées et du Nord;
- c. éliminant rapidement le loyer des aéroports et augmentant le financement des immobilisations disponible pour les plus petits aéroports, comme l'une des réformes provisoires de la gouvernance des aéroports de la recommandation 3, chapitre 9;
- d. réduisant le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien comme l'une des réformes du contrôle de sûreté aéroportuaire de la recommandation 8, chapitre 9.

**2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada travaille avec les provinces afin de mieux améliorer la compétitivité des coûts en :**

- a. s'engageant à réinvestir les revenus de la taxe sur l'essence dans des améliorations de sécurité, de sûreté et de fiabilité des aéroports plus petits, régionaux, éloignés et du Nord;
- b. réduisant ou en éliminant les taxes sur le carburant aérien pour le trafic international (là où elles existent toujours);
- c. permettant à tous les passagers provenant de destinations étrangères d'acheter des marchandises hors taxes, comme c'est de plus en plus le cas partout dans le monde;
- d. s'assurant que les paiements au lieu des taxes municipales exigés de chaque administration aéroportuaire du Réseau national des aéroports ne sont pas plus importants que ceux des industries créatrices d'emplois comparables.

**Politique nationale des aéroports : propriété et gouvernance**

Les aéroports jouent un rôle important dans la compétitivité du secteur aérien dans son ensemble. Les administrations aéroportuaires doivent travailler et investir dans les intérêts à long terme de leurs collectivités et de leurs utilisateurs, y compris les transporteurs aériens qui font concurrence. Pour ce faire, ils doivent être compétitifs à l'échelle internationale, ainsi que transparents et responsables.

Avec l'introduction de la Politique nationale des aéroports, le Canada a atteint son objectif de réduire les fardeaux administratif et financier du gouvernement pour la gestion, l'exploitation et le développement des aéroports. Un réseau d'aéroports exploités de manière efficace s'étend sur l'ensemble du pays et, depuis la cession, les administrations aéroportuaires ont investi plus de 19 milliards de dollars dans la nouvelle infrastructure, mise à jour et absolument nécessaire<sup>14</sup>. Toutefois, le modèle mis en place pour accomplir la transformation en est un qui comporte des risques pour la compétitivité des coûts des aéroports. Le Forum économique mondial classe les aéroports canadiens parmi les meilleurs au monde en ce qui a trait à la qualité de l'infrastructure (16<sup>e</sup> au total)<sup>15</sup>, mais 135<sup>e</sup> pour ce qui est des coûts<sup>16</sup>. Les transporteurs aériens font remarquer qu'en plus des frais et taxes imposés par le gouvernement, l'augmentation continue

et rapide des coûts d'infrastructure aéroportuaire a une incidence importante sur leur capacité d'offrir des tarifs compétitifs aux clients, d'élargir leurs services et de faire compétition à l'échelle internationale.

La nécessité de remettre les aéroports du Réseau national des aéroports en bon état, en éliminant leurs dettes, et la dépréciation de 30 à 40 ans qui s'applique à la plupart des investissements ayant trait aux aéroports deviendront des contraintes graves pour la gestion des aéroports au fur et à mesure que la date de fin des baux approche. Aussi, même si la plupart des administrations aéroportuaires ont élaboré certaines bonnes pratiques de gouvernance et de consultation qui pourraient être codifiées dans les baux ou les règlements, elles sont différentes d'un cas à l'autre et les administrations ne relèvent pas d'une loi habilitante précise comme c'est le cas pour les administrations portuaires canadiennes, en vertu de la *Loi maritime du Canada*, ou de Nav Canada, en vertu de la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile*. Au cours de l'Examen, certains se sont dits préoccupés par le fait que les aéroports et les transporteurs pourraient peut-être abuser d'une position dominante dans un marché, de l'absence de règles communes et des mécanismes d'appel applicables à tous les aéroports, grâce à des pratiques de facturation et d'autres moyens, comme la compétition pour la même activité que leurs locataires et la non-discrimination sur les droits d'atterrissage, les créneaux et l'accès à la porte d'embarquement. Cette lacune devrait être fermée.

---

**Les exigences relatives aux baux sont des limites fondamentales rendant le modèle canadien non viable sur le plan financier. L'option de prolongation des baux de 20 ans reporterait le problème, mais il refera inévitablement surface. Tôt ou tard, le modèle devra évoluer; sans quoi les aéroports risquent de retomber dans le même état de sous-financement qui a engendré le processus de cession. Le modèle canadien dans lequel le gouvernement demeure propriétaire est unique dans le monde; ailleurs, le principal modèle prévoit la privatisation complète ou partielle.**

— *Aéroports de Montréal, Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Avril 2015

---

Le Canada était un chef de file de la commercialisation de l'exploitation des aéroports, mais les modèles de propriété des aéroports ont changé partout dans le monde au cours des 25 dernières années. Les sociétés à but lucratif avec capital-actions dominant, ce qui rend le modèle canadien désuet quelque peu unique et rend les comparaisons à l'échelle internationale et l'étalonnage, très difficiles. Bon nombre des auteurs originaux du modèle canadien considèrent qu'il s'agit d'une première étape vers des aéroports privés à but lucratif. Des analyses indépendantes et des exemples internationaux montrent l'avantage de la discipline plus présente du secteur privé dans la gestion des gros aéroports. Entre-temps, les plus petits aéroports qui appartiennent au gouvernement fédéral sont exploités avec un important désavantage puisqu'ils ne peuvent accéder au financement de l'infrastructure fédérale comme les plus gros aéroports locaux à l'extérieur du Réseau national des aéroports et ils sont sujets aux taxes : ils devraient être traités sur un pied d'égalité avec les autres aéroports régionaux au Canada.

Notre but lorsque nous réglons des problèmes est de rétablir le Canada comme chef de file dans la gouvernance des aéroports et l'utilisation de la concurrence et des forces de marché pour déterminer l'investissement optimal et les niveaux de services et les coûts. Voici nos recommandations :

**3. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada renforce la viabilité, la responsabilité et la compétitivité du Réseau national des aéroports en :**

- a. cédant les plus petits aéroports dont il est propriétaire<sup>17</sup> en consultation avec les provinces, les municipalités et les Premières Nations et fournir des paiements uniques pour les investissements de sécurité nécessaires, au besoin;
- b. faisant la transition, d'ici trois ans, vers une structure à capital-actions pour les aéroports importants, avec un financement par capitaux propres d'investisseurs de grands établissements ainsi que des lois pour consacrer le mandat des aéroports, soit le développement économique, et pour protéger les intérêts commerciaux et nationaux (y compris les dispositions courantes énoncées dans les baux des aéroports) en :
  - i. établissant des seuils d'investissement, des limites de propriété étrangère et des tests d'intérêt public et d'intérêt national qui seront administrés par Industrie Canada et le Bureau de la concurrence, en vertu de la *Loi sur l'investissement Canada* et la *Loi sur la concurrence*, comme pour les contrôles en place pour les transporteurs aériens ayant des services passagers proposés dans la recommandation 4 ci-après;
  - ii. maintenant les protections contre l'insolvabilité (actuellement dans les baux des aéroports) pour que, si cela devait avoir lieu, tous les biens appartenant à l'administration aéroportuaire insolvable seraient retournés à la Couronne sans responsabilité;
  - iii. adoptant le soi-disant règlement léger couvrant les prix et les frais afin de protéger les utilisateurs et conférer la surveillance à l'Office des transports du Canada.
- c. pour résoudre les problèmes qui s'appliquent aux aéroports peu importe le modèle de propriété ou de gouvernance, adoptant une loi pour mettre en œuvre les dispositions suivantes dans tous les aéroports canadiens ayant des services réguliers :
  - i. établir un ensemble de principes pour orienter tous les aéroports au Canada lorsqu'il s'agit de déterminer les frais<sup>18</sup>, et exiger que les exploitants d'aéroports donnent accès, d'une manière raisonnable, à toute compagnie aérienne ayant une licence qui le demande; fournir la surveillance et l'application de la loi de l'Office des transports au Canada dans les deux cas;
  - ii. lier les frais d'amélioration à des projets précis avec des dispositions claires de fin;
  - iii. exiger une expertise des compagnies aériennes au sein des conseils d'administration des exploitants d'aéroports (à l'exception des employés actuels des compagnies aériennes);
  - iv. garantir une consultation efficace et en temps opportun des utilisateurs pour les projets d'immobilisations majeurs;
  - v. renforcer les rapports de rendement et l'étalonnage;
  - vi. fournir des pouvoirs directifs appropriés au ministre dans le cas de circonstances extraordinaires (la loi est actuellement silencieuse sur le sujet, contrairement à d'autres modes).
- d. augmentant grandement le financement au Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires pour appuyer des services plus sécuritaires, plus efficaces et plus fiables dans les aéroports régionaux et locaux. Cela nécessiterait l'élargissement des investissements admissibles afin d'inclure le prolongement et le surfacage des pistes pour les services d'avion à réaction moderne dans les aéroports du Nord et des régions éloignées et l'investissement dans plus de systèmes de navigation, de météo et d'atterrissage.

## Options pour la privatisation

L'Examen a noté qu'il existe un grand nombre d'options pour la privatisation complète des gros aéroports (voir le Document d'information à l'annexe K au Tome 2). Une option serait de travailler avec les administrations aéroportuaires actuelles pour faciliter leur conversion en entreprises à capital-actions, et puis de leur vendre les biens des gros aéroports. Un processus comme cela a été fait par le passé lors de la privatisation de sociétés d'État comme Petro Canada et Air Canada (et à l'étranger, par exemple avec les Aéroports de Paris), ou vendre les aéroports à une autre entreprise privée, comme cela a été le cas au R.-U. dans les années 1980. À défaut, le gouvernement pourrait rester propriétaire tout en privatisant complètement l'exploitation de l'aéroport, comme on l'a fait en Australie<sup>19</sup>.

De toute façon, plutôt que de mettre l'accent sur l'obtention d'un maximum de revenus pour le gouvernement grâce à ces biens publics, l'objectif de la privatisation devrait être d'encourager leur développement et leur exploitation comme des moteurs essentiels de la compétitivité de l'économie canadienne. Une approche de capital par actions fournirait une responsabilité plus claire et plus directe et une surveillance plus axée sur le marché par le conseil d'administration (qui relèverait des actionnaires) plutôt que ce qui serait le cas pour les comités des collectivités, qui ne sont pas différents des membres de la société. Grâce à la surveillance par la OTC des droits et frais aéronautiques, il y aurait aussi une vérification pour empêcher la position dominante sur le marché au moyen de droits là où il n'y a pas de solution de rechange réaliste.

### Concurrence des transporteurs aériens nationaux et limites de propriété étrangère

Le régime international existant pour le transport aérien, axé sur les accords de services aériens bilatéraux, exige généralement que les compagnies aériennes soient détenues substantiellement et efficacement contrôlées par l'un des pays qui est parti à un accord. Par conséquent, la plupart des pays limitent la propriété étrangère des compagnies aériennes quelque part entre 0 et 49,9 pour cent des actions avec droit de vote. Presque tous les pays incorporent des exigences semblables dans les lois pour les compagnies aériennes exploitant des services purement intérieurs aussi, même si les accords internationaux ne s'appliquent pas. Le Canada, comme les É.-U., a une limite de 25 pour cent. Le Rapport Wilson de 2008 et les divers engagements du gouvernement ont suggéré une augmentation à un maximum de 49 pour cent, à la suite de négociations<sup>20</sup>. L'accord de services aériens du Canada avec l'UE comprend des dispositions qui permettraient une propriété étrangère de 49 pour cent, mais cette étape de l'accord n'a pas encore été mise en œuvre. Le ministre des Transports a écrit pour demander que l'Examen de la LTC étudie le problème de la propriété étrangère.

L'Indice de restrictivité des échanges de services de l'OCD<sup>21</sup> classe le Canada dans le tiers inférieur des grandes économies puisqu'il est « moins favorable au commerce » pour le transport aérien. L'Union européenne permet une propriété étrangère de 49 pour cent de ses compagnies aériennes, tandis que l'Australie et la Nouvelle Zélande permettent 100 pour cent de propriété étrangère de leurs lignes aériennes exploitant leurs marchés domestiques. La grande taille du Canada et sa petite population limitent notre capacité à faire concurrence dans le marché mondial. Toutefois, il reste de la place pour augmenter la compétitivité, comme le prouvent les gros facteurs de charge et les profits record des deux plus gros transporteurs, ainsi que le fait que le Canada est le seul marché aérien majeur qui n'a pas de transporteur à très faible coût. Les transporteurs de ce genre ont connu beaucoup de succès dans tous les autres marchés aériens puisqu'ils génèrent suffisamment de trafic, offrent le meilleur retour moyen sur l'investissement et offrent une meilleure connectivité et plus de choix pour moins cher<sup>22</sup>.

Les petits transporteurs aériens privés, les entreprises naissantes, les analystes de l'industrie et d'autres rapportent que la limite de propriété étrangère de 25 pour cent est un obstacle à l'entrée : contrairement aux plus grands marchés comme les É.-U. il n'y a pas assez de capital au Canada pour financer 75 pour cent d'un nouveau transporteur national<sup>23</sup>. Au fil des ans, les transporteurs cotés en bourse ont profité d'une solution de rechange : l'utilisation des actions à droit de vote variables pour accéder à un capital au-delà de la limite<sup>24</sup>.

Il est donc difficile d'estimer la mesure dans laquelle une compagnie aérienne cotée en bourse est sous contrôle étranger. Les petits exploitants (qui ont plus de chance d'être de propriété privée) sont exploités en étant désavantagés; les renseignements associés à la propriété sont plus transparents, mais ils auront probablement moins accès à des sources de dette et d'équité à l'extérieur du Canada.

Il existe deux grandes approches pour déterminer le contrôle national d'un exploitant aérien<sup>25</sup>. Celle dont les documents stratégiques de l'Organisation de l'aviation civile internationale font la promotion est celle utilisée en Australie et en Nouvelle-Zélande axée sur le principal lieu d'affaires et le contrôle réglementaire efficace a beaucoup de mérite. Toutefois, le Canada utilise une détermination plus « traditionnelle » axée sur la propriété substantielle et le contrôle efficace et il s'agit de la même approche utilisée aux É.-U. et au Mexique<sup>26</sup>. Si la politique canadienne s'éloignait de celle des deux autres pays en Amérique du Nord, cela créerait des difficultés mais, une politique qui demande une augmentation de propriété étrangère sur une base de réciprocité restreint l'accès à la plus grande et la plus probable source canadienne de capitaux soit les États-Unis dont les politiques autour de cette question dans ce pays sont telles qu'il est peu probable d'augmenter la limite de propriété étrangère dans un avenir prévisible.

Notre objectif est de voir le Canada se joindre à la plupart des autres grands marchés aériens pour permettre une propriété étrangère importante (mais pas complète) des transporteurs aériens de passagers et de devenir un chef de file en permettant la propriété complète des services aériens de marchandises et de spécialité<sup>27</sup>. Il existe déjà une expertise à Industrie Canada et au Bureau de la concurrence pour évaluer les répercussions d'un important investissement étranger pour la concurrence, la sécurité et d'autres intérêts nationaux qui pourrait être utilisé. Ces changements devraient contribuer à la diminution de l'écart entre le Canada et d'autres marchés en ce qui a trait à notre niveau relativement faible de concurrence et nos tarifs aériens relativement élevés. Ils aideraient aussi le Canada à atteindre la moyenne de l'OCDE pour être « favorable au commerce » dans le transport aérien<sup>28</sup>.

L'effet de ces changements sera de s'assurer que les compagnies aériennes sont traitées d'une manière qui est conforme aux autres secteurs stratégiques de l'économie réglementés par le gouvernement fédéral en ce qui a trait aux problèmes de propriété, de concurrence et d'intérêt national. Nous proposons de rendre les règles du jeu plus équitables pour l'entrée et la croissance de petits exploitants privés. En contexte, ces changements devraient être perçus comme faisant partie de la transformation qui a débuté il y a deux décennies, dont le point culminant sera un marché compétitif ouvert. A long terme, le gouvernement du Canada devrait jouer un rôle de premier plan à l'échelle internationale dans la création d'un marché commun ouvert pour les services aériens, avec les pays qui représentent des marchés de commerce et les autorités aériennes de confiance, sans limites de propriété étrangère.

**4. En présumant que les accords bilatéraux continuent de former la base du régime de transport aérien international du Canada, il est recommandé, à la suite de l'Examen que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les transports au Canada* et le *Règlement de l'aviation canadien* :**

- a. augmenter les limites de propriété jusqu'à au moins 49 pour cent pour les transporteurs aériens exploitant des services de passagers commerciaux;
- b. augmenter les limites de propriété jusqu'à 100 pour cent pour les compagnies aériennes exploitant des services aériens tout-cargo et de spécialité;
- c. s'assurer que les lois et les règlements pour octroyer des licences et des certificats d'exploitant aérien à de nouveaux participants ou à des transporteurs en expansion, ainsi qu'aux exploitants de services aériens de spécialité, sont cohérents entre eux;
- d. transférer la surveillance pour les problèmes d'investissement et de concurrence à Industrie Canada et au Bureau de la concurrence, en vertu de la *Loi sur l'investissement Canada* et la *Loi sur la concurrence*, pour appliquer les divers tests de l'intérêt public et de la sécurité nationale (l'Office des transports du Canada maintiendra la surveillance des tests de propriété et de contrôle de l'octroi de licences aux transporteurs aériens);
- e. examiner l'approche utilisée par l'Office des transports du Canada afin de déterminer le contrôle national d'une compagnie aérienne pour s'assurer qu'elle reste pertinente et efficace (c.-à-d., concentré sur les questions de test ayant trait à la prise de décisions stratégiques de la compagnie aérienne et tenir compte des pratiques d'administrations internationales comparables aux fins de référence);
- f. travailler avec l'industrie pour examiner, clarifier et améliorer les directives pour que l'Office des transports du Canada teste la santé financière lorsqu'elle examine les demandes de licences afin d'exploiter des services aériens.

### **Concurrence internationale des transporteurs aériens et politique aérienne internationale**

Le régime international existant pour le transport aérien, axé sur des accords de services aériens bilatéraux, exige généralement que les services des transporteurs aériens et la concurrence soient ouverts sur une base réciproque et négociée. L'incertitude et les perturbations à la suite des faillites, des fusions et des chocs importants dans le secteur des compagnies aériennes qui ont marqué les années 1990 et le début des années 2000, étaient une justification raisonnable pour que le Canada mette en place des mesures protectionnistes et fasse preuve de prudence en ce qui a trait à l'ouverture du marché à la concurrence d'exploitants dominants de la plaque tournante internationale en plein essor (et parfois subventionnées par l'État).

Il y a une possibilité qu'en s'ouvrant rapidement aux plus gros compagnies aériennes du monde, le Canada risque de devenir une ligne d'apport à la fin d'une branche, plutôt qu'une plaque tournante compétitive lui-même. Toutefois, même si le régime aérien international restrictif du Canada a généralement profité aux transporteurs canadiens, ils n'ont pas réussi à empêcher les transporteurs internationaux d'accéder indirectement à plusieurs marchés canadiens grâce à des aéroports américains dans les environs (comme l'aéroport international Seattle-Tacoma)<sup>29</sup>. Grâce à cette « solution de rechange », les aéroports américains ont profité des politiques d'accès aérien restrictives canadiennes en attirant des voyageurs du Canada ou voulant se rendre au Canada au détriment des aéroports canadiens.

---

**Il est impossible qu'une ou deux compagnies aériennes relient les Canadiens au monde de façon pratique et qu'elles continuent d'offrir des tarifs compétitifs aux consommateurs. Les compagnies aériennes étrangères ont un rôle important à jouer dans la connectivité de la communauté mondiale au Canada en offrant de nouvelles destinations, une connectivité accrue au sein de leur réseau et des prix compétitifs pour les Canadiens.**

— Qatar Airways, *Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Février 2015

---

Le monde est en voie de devenir un marché ouvert pour les services aériens. L'approche du Canada a fait son temps et elle rend maintenant nos services aériens moins compétitifs, moins favorables au commerce et plus coûteux que ceux de nos compétiteurs mondiaux. Les plus gros transporteurs du Canada sont maintenant parmi ceux qui croient le plus rapidement et qui font le plus de profit au monde. Du propre aveu des transporteurs, leurs saines finances, les flottes renouvelées et les stratégies agressives les mettent dans une bonne position pour la concurrence mondiale. L'excellente infrastructure du Canada et son emplacement géographique sont des atouts importants qui nous permettent de faire concurrence pour le volume de trafic en tant que plaque tournante internationale. Les plaques tournantes ont besoin d'un transporteur aérien solide (que le Canada a) et elles doivent pouvoir attirer de multiples transporteurs concurrents. Sans cela, elles ne peuvent générer les volumes de passagers et de fret nécessaires pour soutenir un service fréquent pour le nombre croissant de destinations.

Le Canada a l'occasion de tirer profit de son historique aérien et de sa position de force pour assumer un rôle de leadership afin de créer les régimes économiques, de sécurité et de sûreté qui encadreront le marché mondial pour le transport aérien. Le statu quo nous met à risque de continuer le déclin des parts de marché et d'affaiblir l'économie en raison des coûts plus élevés du transport aérien qui découlent d'un manque de concurrence. En même temps, il est reconnu que le transport aérien n'est pas couvert par le régime international établi pour le commerce d'autres marchandises et de commodités, avec des procédures en place à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour répondre aux pratiques anticoncurrentielles. Par conséquent, les nouveaux accords de services aériens ouverts et élargis devraient prévoir une façon de régler les différends.

Le Canada devrait favoriser une concurrence internationale plus ouverte et annoncer sa volonté de travailler pour créer un marché commun ouvert pour les services aériens avec les pays qui représentent des marchés commerciaux importants et des autorités d'aviation de confiance, de façon bilatérale ou multilatérale. Le gouvernement pourrait émettre une déclaration que le Canada cherchera à conclure des accords aériens plus libéralisés dans l'objectif d'avoir un « ciel ouvert » avec tous les partenaires consentants sécuritaires et sûrs dans une période de transition d'au plus 10 ans. L'objectif devrait être de réduire l'écart avec d'autres grands marchés aériens qui ont des plaques tournantes compétitives en ce qui a trait au rythme et à la portée des efforts du Canada afin de libéraliser ses marchés pour les services aériens internationaux. Une correction des réglages pour répondre aux problèmes de coûts et de compétitivité rapprocherait le Canada de la moyenne de l'OCDE pour être « favorable au commerce » en matière de transport aérien.

**5. À la suite de l'Examen, il est recommandé que, comme point de départ des négociations, le gouvernement du Canada s'engage à conclure plus d'accords de services aériens internationaux ouverts, en commençant par les mesures suivantes :**

- a. Une allocation minimale de services quotidiens (sept vols par semaine) pour chacun des transporteurs aériens désignés par les accords de services aériens nouveaux et existants avec n'importe quel partenaire sécuritaire et sûr;
- b. Les augmentations subséquentes pour l'accès aérien par paliers d'au moins sept vols par semaine par transporteur aérien désigné;
- c. La considération des accords qui incorporent des augmentations planifiées automatiques dans la capacité pour permettre la stimulation de la demande avec des délais établis pour passer à un concept de type « ciel ouvert »;
- d. L'inclusion d'exigence de commerce et de concurrence équitables dans tous les accords de services aériens nouveaux et élargis, prévoyant des recours et des mécanismes d'application si une des parties devait manquer à ses obligations<sup>30</sup>;

- e. En accordant une plus grande importance aux objectifs de la politique de commerce, comme le Plan d'action sur le commerce mondial, la Stratégie fédérale en matière de tourisme et les études au Canada, en plus des objectifs commerciaux des aéroports et des compagnies aériennes du Canada lors de l'élaboration des stratégies et des priorités de négociation pour les accords nouveaux et élargis.

### **Stratégie de plaque tournante mondiale**

L'expérience et l'accès des clients, en plus du prix, sont les trois éléments essentiels qui déterminent la compétitivité des secteurs des voyages et du tourisme. Plus l'accès est facile vers les destinations canadiennes et plus les correspondances dans nos aéroports se font sans heurts, mieux sera l'expérience pour les voyageurs et mieux nous pourrons appuyer la création des plaques tournantes canadiennes grâce à l'augmentation du trafic de passagers.

Les volumes croissants de voyageurs et de marchandises peuvent servir à diminuer les coûts de transport dans le pays entier et peuvent aussi créer de nouvelles occasions pour d'autres secteurs de l'économie afin d'ajouter de la valeur. Le trafic en transit représente de 25 à 50 pour cent des sièges des compagnies aériennes sur les principaux itinéraires internationaux<sup>31</sup>; cela peut amener les compagnies aériennes à offrir des vols vers de nouvelles destinations qu'elles ne seraient pas autrement en mesure de desservir. Il peut aussi augmenter la fréquence et la capacité des vols vers des marchés établis.

Les industries ont tendance à se développer en grappe autour des plaques tournantes de transport, qu'elles soient directement liées ou non aux services aériens – comme les entrepôts ou la logistique – ou aux services de fabrication et d'exportation, comme l'informatique, les communications, l'assurance et les finances. D'autres pays reconnaissent l'importance du transport aérien et des plaques tournantes pour le commerce et les investissements et ils appuient leur développement. C'est ce qu'ils font en partie pour permettre aux voyageurs de passer dans des installations sécurisées sans visas (sauf pour ceux de certains pays représentant un risque élevé) et en utilisant la technologie et le contrôle axé sur le risque pour faciliter l'immigration, les douanes et les processus de sûreté pour les voyageurs dignes de confiance.

L'approche du Canada est à l'opposé : seuls les voyageurs d'un petit nombre de pays à faible risque peuvent faire correspondance sans un visa; seuls les Canadiens peuvent accéder au traitement automatisé aux frontières; et seuls les voyageurs transitant par Toronto peuvent faire escale lors de vols internationaux pour passer à des vols nationaux sans récupérer leurs bagages et sans passer de nouveau à la sûreté.

La promotion du Canada en tant que destination pour le tourisme, les investissements et l'éducation est aussi une partie importante de l'augmentation des visiteurs au Canada. Les stratégies de marketing internationales devraient aller de pair avec les mesures pour rendre les déplacements vers le Canada aussi faciles que possible, comme cela est de plus en plus le cas dans des administrations concurrentes. Même si le secteur du tourisme canadien est en croissance depuis le ralentissement économique de 2008-2009, le Canada en général a graduellement perdu sa part de marché mondiale depuis les 15 dernières années. Par exemple, en 2002, le Canada était le 7<sup>e</sup> marché du tourisme en importance dans le monde, avec plus de 20 millions de visiteurs internationaux et la Turquie était au 16<sup>e</sup> rang avec moins de 13 millions de visiteurs. Après une décennie, les deux pays avaient changé de position, et en 2013, le Canada était au 17<sup>e</sup> rang avec 16,6 millions de visiteurs et la Turquie s'était hissée au 6<sup>e</sup> rang avec près de 38 millions de visiteurs<sup>32</sup>. Parmi les facteurs de réussite pour la Turquie, il y a l'intégration de sa plaque tournante, de ses compagnies aériennes et de ses aéroports avec un accès sans problèmes à l'industrie des navires de croisière et un certain nombre de destinations de renommée mondiale. Le Canada est aussi doué de destinations renommées, et peut en faire plus pour récupérer sa part de marché, ce qui appuiera ensuite l'augmentation de la concurrence et diminuera les prix pour les vols internationaux à destination et en provenance du Canada.

---

**Au Canada, le marché du transport aérien national est relativement bien établi. Pour une croissance importante, il est donc nécessaire d'attirer des passagers internationaux. Air Canada a déployé beaucoup d'efforts pour accroître le nombre de passagers en correspondance et le gouvernement du Canada l'a appuyé dans cette démarche au moyen des programmes de transit au Canada sans visa et de transit vers la Chine, qui sont appliqués dans les aéroports de Vancouver et de Toronto-Pearson. Toutefois, ces programmes comportent d'importantes restrictions qui ont causé la perte d'une part du marché. Selon un rapport de InterVISTAS, en 2005, des compagnies aériennes transportant des passagers transitant par le Canada pour se rendre en Amérique du Sud et en Asie détenaient 4 pour cent du marché, cette part avait baissé à 2 pour cent en 2013.**

— Air Canada, *Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Février 2015

---

Notre objectif, en ce qui a trait à ce problème, est d'harmoniser le Canada aux autres administrations, dont les politiques et les programmes permettent des connexions rapides et sécurisées au moyen de leurs plaques tournantes mondiales, y compris le R.-U., l'UE, la Turquie, la Corée du Sud, Singapour et les États du Golfe persique.

Les mesures proposées ci-dessus pour améliorer la compétitivité des coûts, la gouvernance et la concurrence appuieront toutes l'augmentation du trafic international vers le Canada. Toutefois, afin de faire davantage la promotion du trafic international, le Canada doit aussi continuer de hiérarchiser l'immigration, les douanes et les mesures de sûreté afin qu'il soit plus rapide, plus facile et plus attrayant pour les voyageurs à faibles risques de choisir des compagnies aériennes et des aéroports du Canada pour leurs correspondances et de choisir le Canada comme destination pour les voyages d'affaires et les voyages personnels.

**6. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada aille au-delà de la politique de transport et prenne des mesures plus larges pour encourager l'établissement de plaques tournantes mondiales afin que le secteur aérien canadien puisse faire concurrence à l'échelle internationale en :**

- a. harmonisant les programmes d'immigration et de voyageurs dignes de confiance avec ceux des É. U. et d'autres administrations de confiance (p. ex., le R.-U., l'UE, l'Australie et la Nouvelle Zélande), avec une plus grande admissibilité;
- b. continuant de simplifier les processus d'immigration et de douanes, par exemple, en réduisant la nécessité des visas canadiens et augmentant l'utilisation des autorisations de voyage électroniques (AVE) pour les visiteurs à faible risque, comme ceux provenant de pays à plus faible risque ou ayant un visa valide des É.-U.;
- c. permettant les correspondances sans visa pour tous les pays sauf ceux qui représentent un grand risque dans tous les aéroports canadiens ayant des installations sécurisées approuvées;
- d. permettant aux voyageurs de faire des correspondances des vols internationaux aux vols intérieurs et aux vols transfrontaliers sans récupérer leurs bagages dans tous les aéroports ayant des installations sécurisées approuvées;
- e. élargissant les programmes de voyageurs dignes de confiance et accéder aux systèmes de kiosques de traitement automatisé à la frontière, en même temps que les É.-U., afin d'inclure les citoyens d'autres administrations de confiance, comme le R.-U., l'UE, l'Australie et la Nouvelle Zélande.

**7. A la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada s'assure qu'il y ait une harmonisation stratégique entre les marchés prioritaires pour la promotion du tourisme, l'immigration et les mesures de facilitation frontalière, le commerce international et les négociations des services aériens.**

**Contrôle de sûreté de l'aéroport : gouvernance et rendement**

La sécurité et la sûreté sont des conditions préalables fondamentales pour le transport efficace des gens et des marchandises. Le trafic aérien connaît une croissance plus rapide que celle de l'économie du Canada et du monde, alors que les risques de sûreté continuent d'évoluer. Le gouvernement canadien et l'industrie ouvrent la voie en ce qui a trait à la sécurité et à la sûreté. Par contre, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien n'a pas pu relever le défi d'augmenter la demande avec des ressources limitées et cela cause un préjudice à l'efficacité et à la compétitivité des services de transport. Le ministre des Transports a demandé que ce problème soit pris en compte lors de l'Examen de la LTC.

Tout au long des consultations et des présentations de mémoires, l'Examen a permis d'observer une condamnation quasi unanime de l'état actuel des services de contrôle de sûreté dans les aéroports canadiens. Bien que les intervenants acceptent que l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et Transports Canada ont rempli leur mandat de sûreté, les défaillances de service et d'opérations du modèle existant de surveillance et de prestations ont été constamment mentionnées et observées directement. Il est largement admis qu'au moins trois problèmes en sont la cause profonde :

- Il y a un écart important et croissant entre les revenus du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien et l'affectation budgétaire de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien qui cause une pénurie de ressources pour cette dernière qui doit gérer le trafic croissant (voir figure 3, ci-haut);
- Le contrôle de Transports Canada sur la réglementation et les politiques n'offre pas assez de marge de manœuvre à l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien pour ajuster ses activités et ses procédures; face à ces contraintes;
- Face à ces contraintes, la culture à l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien s'est fermée aux critiques externes et aux nouvelles idées qui pourraient l'aider à trouver des façons novatrices de maintenir des niveaux de service plus élevés malgré les ressources limitées et les volumes de trafic croissants.

Les organismes de sûreté aérienne dans d'autres pays ont adopté des initiatives axées sur les renseignements et sur les risques pour la prestation du contrôle de sûreté tout en améliorant la commodité à l'intention des clients, mais sans augmenter les coûts. Le programme TSA PreV<sup>®</sup> de l'Administration de la sûreté du transport aux É.-U., qui simplifie le contrôle pour les voyageurs dignes de confiance, en est un exemple. Toutefois, le Canada n'a pas de normes de services de contrôle de la sûreté aéroportuaire réglementées, contrairement à la majorité de ses compétiteurs mondiaux. À l'aéroport Heathrow de Londres et à l'aéroport international de Hong Kong, la norme prescrite est de contrôler 95 pour cent des passagers en moins de cinq minutes<sup>33</sup>.

Bien que le modèle de contrôle des passagers aériens « à taille unique » utilisé par l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien lui permette de remplir son mandat de sûreté de base, il ne peut répondre à la demande croissante actuelle et prévue du nombre de passagers sans une augmentation massive du financement gouvernemental, des inconvénients pour les passagers ou des deux. Les voyageurs canadiens paient déjà l'un des droits pour la sécurité aérienne les plus élevés au monde, mais il n'y a pas assez de capacité pour répondre aux pics d'achalandage, le rendement est en déclin et les files allongent. La résolution de ce problème est une priorité pour presque chaque intervenant du domaine des voyages et du tourisme consulté, ainsi que pour les groupes d'affaires, les observateurs indépendants et d'autres.

---

**Le gouvernement n'a pas établi une norme de niveau de service claire et efficace pour le contrôle de sûreté lorsque l'ACSTA a été créée. Par conséquent, il n'y a pas de mécanisme de responsabilité pour la détérioration du niveau de services et les temps d'attente inacceptables des voyageurs qui ont payé pour ce service. Le Canada adopte aussi une approche très normative à l'égard des dispositions réglementaires sur le contrôle de la sûreté, ce qui limite l'efficacité des points de contrôle et se traduit par des longs temps d'attente. D'autres pays cherchent à établir des dispositions réglementaires plus axées sur les résultats et des programmes de sûreté axés sur les risques. Ces approches progressives sont non seulement efficaces, mais aussi plus efficaces sur le plan du débit et devraient donner lieu à des normes de service plus élevées pour les passagers.**

— Conseil des aéroports du Canada, *Mémoire supplémentaire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Avril 2015

---

Contrairement à l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, d'autres organismes du gouvernement fédéral comme l'Agence des services frontaliers du Canada et Citoyenneté et Immigration Canada ont aussi adopté des nouvelles technologies et ont fait de grands progrès avec l'utilisation de nouveaux programmes axés sur les risques pour améliorer le service et réduire les temps d'attente tout en réduisant le coût pour remplir leur mandat afin d'assurer l'intégrité de la frontière.

Le Canada accuse peut-être un certain retard par rapport à ses compétiteurs mondiaux en ce qui a trait à l'innovation et au rendement des services de contrôle de sûreté des aéroports, mais une réforme peut faire bien plus que de seulement réduire l'écart. Avec une meilleure utilisation des renseignements et de la technologie et une meilleure harmonisation des fonctions stratégiques et réglementaires avec les opérations de première ligne, il devrait être possible de réduire les temps d'attente, sans augmenter les coûts, même lorsque le trafic continue d'augmenter. Les réformes du système de sûreté du transport aérien du Canada nous aideraient à devenir un chef de file mondial en matière de sûreté, de service et d'optimisation des ressources, en appui à la compétitivité générale à long terme du transport aérien.

**8. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada fasse une refonte complète des modèles de réglementation, de financement et de prestation pour la sûreté des aéroports afin de maximiser le rendement et le service tout en offrant les normes les plus élevées de sûreté et en assurant l'optimisation des ressources en :**

- a. renforçant l'harmonisation et de la coordination entre les fonctions réglementaires et opérationnelles de la sûreté aérienne. Cela pourrait se faire en remplaçant l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien par un organisme de sûreté aérienne intégrée responsable de la surveillance réglementaire et des opérations;
- b. prescrivant par la loi le mandat de service à la clientèle et les normes de rendement réglementées, par rapport à ceux dans des administrations internationales concurrentielles pour assurer la transparence du service à la clientèle;
- c. reconnaissant que la priorité de la sécurité nationale peut s'harmoniser avec le service à la clientèle par le financement stable et prévisible de la sécurité aérienne, dont les fonds proviennent du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien et des revenus généraux, qui répond aux besoins en fonction de volumes croissants de trafic et de risques pour la sécurité en évolution;

- d. en remplaçant l'approche de contrôle des passagers à « taille unique », qui traite tous les passagers équitablement, par un processus de contrôle des passagers axé sur les renseignements et les risques semblables à ceux utilisés dans d'autres administrations<sup>34</sup> qui profitent de la technologie et des programmes existants de voyageurs dignes de confiance comme NEXUS et CANPASS.

### **Protection des consommateurs pour les passagers des compagnies aériennes**

Comme déjà mentionné, l'expérience des clients est l'un des trois éléments critiques de la compétitivité des secteurs des voyageurs et du tourisme du Canada, malgré cela les voyageurs font l'objet d'un déséquilibre profond dans le pouvoir de marché par rapport aux transporteurs aériens. C'est pourquoi un certain nombre de gouvernements dans le monde sont intervenus pour assurer le traitement équitable et raisonnable des voyageurs. Les transporteurs aériens canadiens se conforment déjà aux protections des consommateurs normatives et prévues par la loi pour les passagers qui sont imposées par plusieurs administrations, notamment les É.-U. et l'UE, lorsqu'elles exploitent des services à destination et en provenance de ces endroits. Le résultat est une situation inhabituelle dans laquelle les voyageurs canadiens profitent de protections des consommateurs rigoureuses et codifiées lorsqu'ils voyagent à l'étranger, même lorsqu'ils voyagent avec des transporteurs aériens canadiens. Les voyageurs canadiens méritent un niveau de traitement semblable lorsqu'ils voyagent à l'intérieur du Canada que lorsqu'il voyage à l'étranger.

Dans les recherches d'opinion publique effectuées pour l'Association canadienne des automobilistes en juin 2015<sup>35</sup>, les Canadiens ont indiqué que le traitement insatisfaisant par les compagnies aériennes des passagers touchés par les retards, les annulations et d'autres problèmes était leur troisième préoccupation en importance après les questions de coûts et les sièges étroits; 9 répondants sur 10 ont dit qu'il était très ou assez important d'avoir un code de protection des consommateurs national pour les compagnies aériennes et trois quarts d'entre eux ont expliqué qu'il devrait y avoir un tableau d'indemnisation fixe conforme pour toutes les compagnies aériennes.

Le système actuel, axé sur les décisions au cas par cas par l'Office des transports au Canada en réponse aux plaintes, produit des résultats sous-optimaux et fragmentaires pour l'industrie, les consommateurs et l'organisme de réglementation. Toutes les parties au problème ont exprimé – les transporteurs, les défenseurs de l'intérêt public et l'Office – que le statu quo est indéfendable. Il crée des coûts de transaction plus élevés et des incertitudes pour les transporteurs; un manque de cohérence, de transparence et de prévisibilité pour les passagers; et une surcharge de plainte par un petit nombre de personnes bien intentionnées et motivées cherchant à améliorer les droits des passagers un cas à la fois en l'absence d'un code de l'industrie rigoureux. Parce que la Loi précise actuellement que les plaintes peuvent être soumises par « toute personne », elles émanent souvent de personnes qui n'ont jamais été des clients lésés des compagnies aériennes en question, mais l'Office doit statuer sur toutes les plaintes<sup>36</sup>.

---

**Bien que les compagnies aériennes aient besoin d'une marge de manœuvre en ce qui concerne la surréservation pour des raisons commerciales, les passagers ont besoin d'un accès facile aux renseignements sur leurs droits. La situation actuelle se traduit souvent par des négociations ponctuelles entre un agent d'embarquement et un passager stressé et sensible au facteur temps qui ne sait pas combien la compagnie aérienne peut offrir ou offrira en indemnisation. Il en va de même pour les voyageurs touchés par des vols retardés ou des annulations.**

— Association canadienne des automobilistes (CAA), *Mémoire dans le cadre de l'Examen*  
Décembre 2014

La réforme du système actuellement en place verrait le Canada se joindre à des administrations comparables, comme les É.-U. et l'UE, pour fournir des protections claires et uniformes aux voyageurs, comme prescrit dans la loi.

**9. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le Canada améliore la protection des consommateurs pour les passagers des compagnies aériennes en :**

- a. adoptant une loi ou un règlement qui définit des droits et des recours qui sont autant harmonisés que possible à ceux des É.-U. et de l'UE et les appliquer à tous les transporteurs desservant le Canada;
- b. fournissant à l'Office des transports du Canada le pouvoir de mener des enquêtes de son propre chef pour faire rapport sur des problèmes systémiques et les résoudre, ainsi que des pouvoirs d'ordre général pour que les décisions puissent être appliquées à tous les intervenants;
- c. modifiant le libellé de la *Loi sur les transports au Canada* afin d'exiger que les plaignants aient été un client de l'exploitant contre lequel la plainte est déposée (la loi définit actuellement un plaignant comme « toute personne »);
- d. mandatant la compilation de données pertinentes, comme le nombre de passagers qui se sont vus refuser l'embarquement, la ponctualité et les taux de pertes de bagages, et leur publication, lorsque cela est possible, à un point de vente;
- e. clarifiant les obligations des aéroports et des compagnies aériennes pour fournir des services dans les deux langues officielles et en travaillant avec l'industrie et les communautés de langue officielle en situation minoritaire pour améliorer l'uniformité;
- f. travaillant avec les provinces pour garantir que les règles concernant la publicité concernant les tarifs aériens tout compris existantes s'appliquent aussi aux services affrétés.

**Réglementation et certification du secteur aérien de classe mondiale**

Les secteurs de l'aérospatiale et du transport aérien s'entraident : les professionnels passent d'un secteur à l'autre; l'activité aérospatiale appuie le développement des aéroports; et les compagnies aériennes et les exploitants ont besoin d'un accès rapide à des services de maintien, de réparation et de remise en état de qualité, et aux fabricants d'origine de l'équipement. La certification rapide est un prérequis pour tous ces éléments.

Le gouvernement joue un rôle essentiel dans l'industrie de l'aviation et pour s'assurer que le secteur reste compétitif : le Canada a une réputation mondiale en tant qu'organisme de réglementation et de certification et, par conséquent, les ingénieurs, concepteurs, pilotes et produits canadiens (ou certifiés par le Canada) peuvent être certifiés à nouveau aux fins d'exploitation n'importe où au monde. La compétence du Canada en matière de certification et un avantage compétitif pour l'économie canadienne.

L'Agence européenne de la sécurité aérienne a reconnu que les compétiteurs comme la Chine renforcent rapidement leur capacité et qu'ils pourraient se distinguer à moyen terme comme des chefs de file mondiaux en matière de certification et de réglementation, à moins que les administrations établies continuent d'élaborer des processus simplifiés et axés sur les risques<sup>37</sup>. Dans le cadre de l'examen de l'aérospatiale de 2012, il a été recommandé que le gouvernement mette en œuvre un modèle complet de recouvrement des coûts pour la certification de la sécurité des aéronefs<sup>38</sup>. Les secteurs du transport aérien et de l'aérospatiale sont prêts à payer des frais pour les services si les normes de service sont claires et toujours respectées. Les plus petites entreprises et les transporteurs dans le Nord et en région éloignée jouent aussi un rôle économique essentiel et nécessite une considération détaillée pour s'assurer que les nouvelles règles et normes n'ont pas une incidence négative sur leur activité; il n'y a pas de solution universelle.

---

**L'un des problèmes avec lequel le secteur de l'aviation dans le Nord est aux prises depuis des années est la réglementation bien intentionnée qui convient aux principaux transporteurs et aux grands aéroports, mais qui a une incidence démesurée sur les aéroports et les transporteurs petits et éloignés. La politique et la réglementation fédérales doivent tenir compte de façon appropriée et uniforme du caractère unique de la situation du transport aérien dans les régions nordiques et éloignées, et pas simplement de l'industrie en général.**

— Mémoire présenté par la Northern Air Transport Association dans le cadre de l'Examen  
Décembre 2014

---

Le secteur a aussi besoin d'un organisme de réglementation flexible qui puisse faciliter l'innovation, par exemple, l'expérimentation et l'acceptation de nouvelles technologies comme les véhicules aériens télépilotés (aussi connus sous le nom d'UAV ou de drones), tout en fournissant une protection de l'intérêt public des effets secondaires pernicious potentiels en ce qui a trait à la sécurité, à la sûreté, à la vie privée, etc. Le milieu réglementaire doit permettre le développement des utilisations qui améliorent la productivité et le rendement de la technologie, comme l'inspection de l'état des ponts et des voies ferrées et la surveillance des récoltes, tout en contrôlant ou en atténuant les utilisations inappropriées (et souvent illégales), comme les rapports de plus en plus nombreux d'intrusions de drones près des aéroports, des feux de forêt et des résidences.

En général, notre objectif devrait être de maintenir la position du Canada parmi les quelques organismes de réglementation et de certification de calibre mondial dans le transport aérien.

**10. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada s'engage à renforcer sa réputation en tant que chef de file mondial en matière de réglementation et de certification, à l'appui des conclusions de l'Examen de l'aérospatiale de 2012 en :**

- a. investissant dans les ressources nécessaires et les systèmes pour s'assurer que la certification canadienne continue d'être un sceau d'approbation reconnu mondialement et recherché;
- b. mettant en place un programme de recouvrement intégral des coûts pour la certification, avec des normes de service parmi les meilleures au monde (p. ex., temps d'intervention);
- c. investissant dans les ressources et l'expertise nécessaires pour évaluer correctement le risque et les incidences lors de la formulation de nouveaux règlements et de nouvelles normes au Canada et à l'Organisation de l'aviation civile internationale; les règlements et les normes devraient refléter la compréhension des différences entre chaque segment du transport aérien, notamment l'aviation d'affaires et les petits exploitants dans le Nord et les régions éloignées, ainsi que les gros transporteurs commerciaux;
- d. travaillant avec l'industrie et les partenaires internationaux pour garantir que les cadres réglementaires nationaux et internationaux et les normes sont personnalisés dans la mesure du possible aux besoins et aux risques de chaque segment du transport aérien;
- e. travaillant avec l'industrie et les partenaires internationaux pour élaborer des protocoles et des technologies afin de renforcer les protections de la sécurité publique, de la sûreté et de la vie privée contre l'utilisation inappropriée des véhicules aériens télépilotés et pour sanctionner les infractions sans restreindre indûment l'élaboration d'utilisations bénéfiques novatrices de cette technologie au Canada.

## Notes

---

- <sup>1</sup> Par exemple, l'Association du transport aérien international a déclaré trois fois que Nav Canada était le meilleur fournisseur de services de navigation aérienne et les aéroports canadiens surclassent constamment d'autres aéroports de taille pour les prix de qualité des services dans les aéroports de Skytrax et du Conseil international des aéroports.
- <sup>2</sup> Selon la politique, n'importe quel aéroport qui traite plus de 200 000 passagers par année. Toutefois, autre que d'ajouter Iqaluit à la suite de la création du Nunavut, aucun changement n'a été apporté au Réseau national des aéroports. Cela malgré le fait que des aéroports comme l'aéroport Billy-Bishop de Toronto et l'aéroport de Fort McMurray ont connu une croissance importante, alors que les volumes de passagers dans d'autres aéroports, comme Gander et Mirabel, ont grandement diminué ou sont inexistants.
- <sup>3</sup> Cela comprend les aéroports dans les capitales des territoires, dont les gouvernements territoriaux sont maintenant propriétaires et exploitants. Transports Canada est toujours le propriétaire et l'exploitant de 18 plus petits aéroports qui n'ont pas été cédés au cours de cette période.
- <sup>4</sup> Source, Transports Canada.
- <sup>5</sup> Conference Board of Canada et SNC-Lavalin Inc., *The Economic Impact of the Air Transportation Industry in Canada*, (préparé pour le Conseil des aéroports du Canada, avril 2013) consulté le 21 octobre 2015, en ligne : <[http://www.cacairports.ca/sites/default/files/Docs\\_2013/CAC\\_Economic-Impact-Study\\_FINAL\\_April-2013.pdf](http://www.cacairports.ca/sites/default/files/Docs_2013/CAC_Economic-Impact-Study_FINAL_April-2013.pdf)> [document en anglais seulement].
- <sup>6</sup> Le trafic de passagers fait référence au nombre total d'embarquements et de débarquements. Transports Canada, 2015, *Les transports au Canada 2014*, (Ottawa : Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Transports, 2015) consulté le 20 octobre 2015, en ligne : [https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/2014\\_TC\\_Annual\\_Report\\_Overview-FR.pdf](https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/2014_TC_Annual_Report_Overview-FR.pdf).
- <sup>7</sup> Conference Board of Canada et SNC-Lavalin Inc., ci-dessus.
- <sup>8</sup> Source : évaluation interne de Transports Canada.
- <sup>9</sup> Source : Examen de la LTC avec données de *Boeing, Boeing Current Market Outlook, 2015-2034*, (2015), p. 55, consulté en ligne le 28 octobre 2015 : [http://www.boeing.com/resources/boeingdotcom/commercial/about-our-market/assets/downloads/Boeing\\_Current\\_Market\\_Outlook\\_2015.pdf](http://www.boeing.com/resources/boeingdotcom/commercial/about-our-market/assets/downloads/Boeing_Current_Market_Outlook_2015.pdf).
- <sup>10</sup> Selon les calculs de l'Examen de la LTC, avec des données internes de Transports Canada et publiés dans les rapports annuels des autorités aéroportuaires, voir aussi Tome 2, Annexe K, Figure 3.
- <sup>11</sup> Par exemple, en 2014-2015, les revenus du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien étaient de 683 millions de dollars par rapport aux dépenses de fonctionnement et d'immobilisation de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien de 573 millions de dollars, et l'écart augmente; consultez la figure 3 pour obtenir l'historique et les prévisions des revenus et des dépenses de la sûreté du transport aérien.

- <sup>12</sup> Figure 3 : tableau préparé par l'Examen de la LTC en utilisant des données publiques.  
Sources des données : Receveur général du Canada, *Comptes publics du Canada* (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada), Rapport annuel de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015), (Ottawa: Administration canadienne de la sûreté du transport aérien); Transports Canada, 2015.  
Coin droit inférieur du tableau :
- \* Prévision tirée du Plan d'entreprise 2014-2015 – 2018-2019 de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (Ottawa: Administration canadienne de la sûreté du transport aérien).
  - \*\* Les prévisions supposent une croissance de trois pour cent, la moyenne de la dernière prévision de Transports Canada (2008-2022).
- <sup>13</sup> Mémoire présenté par le Conseil des aéroports du Canada dans le cadre de l'Examen de la LTC.
- <sup>14</sup> Idem.
- <sup>15</sup> Forum économique mondial (2015), Rapport sur la compétitivité mondiale 2015-2016, consulté le 21 octobre 2015 en ligne : <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016>.
- <sup>16</sup> Forum économique mondial (2013), *Rapport sur la compétitivité du secteur des voyages et du tourisme 2013*, consulté le 21 octobre 2015 en ligne : [http://www3.weforum.org/docs/TTCR/2013/TTCR\\_DataTables10\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/TTCR/2013/TTCR_DataTables10_2013.pdf).
- <sup>17</sup> Cela devrait inclure au moins les 18 aéroports que le gouvernement fédéral possède et exploite (hors RNA) et tous ceux dans le Réseau national des aéroports qui ont moins de 550 000 embarquements et débarquements de passagers par année. Le gouvernement devrait aussi se demander si le prochain plus petit volet suivant des aéroports du RNA feront partie d'un système de transport national de base au cours des 30 prochaines années où s'ils seront plus efficace si les autorités locales les possèdent et les exploitent, comme c'est déjà le cas dans des installations de taille semblable à Hamilton, Abbotsford et Fort McMurray.
- <sup>18</sup> Voir l'exemple de « paramètres concernant les redevances » dans la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile*, LC 1996, ch. 20, art. 35.
- <sup>19</sup> Les contribuables ont déjà obtenu un retour sur leur investissement pour les aéroports, puisque certains observateurs ont estimé que les revenus dépassant la valeur des biens de l'aéroport ont été transférés par le gouvernement aux administrations aéroportuaires ont déjà été recueillis sous forme de loyers aéroportuaires. Notez que l'augmentation au maximum du prix de vente ou de concession des aéroports augmenterait encore les coûts aéroportuaires, qui seraient éventuellement transférés aux voyageurs canadiens sous la forme de tarifs aériens et de frais plus élevés, et minerait l'objectif d'un secteur du transport aérien plus compétitif.
- <sup>20</sup> Le Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence, *Foncer pour gagner* (2008) consulté en ligne le 23 novembre 2015 : <http://www.ic.gc.ca/eic/site/cprp-gepmc.nsf/fra/accueil>.
- <sup>21</sup> Outil en ligne disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm>.

- <sup>22</sup> Voir, par exemple, Association du transport aérien international, *Profitability and the air transport value chain* (IATA Economics Briefing N° 10) (June 2013), consulté en ligne le 20 octobre, 2015: <https://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/profitability-and-the-air-transport-value%20chain.pdf>.
- <sup>23</sup> Les recherches universitaires cherchant à répondre à la question à savoir si un changement des restrictions de propriété étrangère des compagnies aériennes aurait une incidence sur la concurrence entre compagnies aériennes sont non concluantes. Consultez Tome 2, Annexe K pour un résumé du document de David Timothy Duval et Aaron Schiff, *An Assessment of Foreign Investment Limits on Air Service Provision in Canada*, (préparé pour l'Examen de la LTC) (29 août 2015) [document en anglais seulement].
- <sup>24</sup> Il s'agit d'un régime de droit de vote variable dans lequel une société émet des actions de deux catégories ou plus, dont le poids est différent lors d'un vote aux assemblées générales, notamment pour élire les directeurs. Selon la *Loi sur les transports au Canada* (L.C. 1996, ch. 10) paragraphe 55(1) un Canadien est un « Citoyen canadien ou résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*; la notion englobe également les administrations publiques du Canada ou leurs mandataires et les personnes ou organismes, constitués au Canada sous le régime de lois fédérales ou provinciales et contrôlés de fait par des Canadiens, dont au moins soixante-quinze pour cent – ou tel pourcentage inférieur désigné par règlement du gouverneur en conseil – des actions assorties du droit de vote sont détenues et contrôlées par des Canadiens ». L'Office des transports du Canada a déterminé qu'un régime de droit de vote variable est une « solution de rechange acceptable » où des valeurs mobilières à droit de vote variable sont émises aux Canadiens « qui, en tant que catégorie, ne peuvent jamais détenir plus de 25 pour cent du total des droits de vote liés à toutes les valeurs mobilières émises et en circulation de l'entreprise », et ce, même si la valeur de ces actions représente plus de 25 % des parts dans l'entreprise. (Source : L'Office des transports du Canada. *Note d'interprétation : Exigence de propriété canadienne* (dernière modification le 5 octobre 2015), consulté en ligne le 16 novembre 2015 : <https://www.otc-cta.gc.ca/fra/propriete-canadienne>).
- <sup>25</sup> Duval et Schiff, *An Assessment of Foreign Investment Limits on Air Service Provision in Canada*, ci-dessus.
- <sup>26</sup> Idem.
- <sup>27</sup> Les limites de propriété étrangère dans la Loi ne s'appliquent pas aux services aériens de spécialité (p. ex., lutte aérienne contre les incendies). Toutefois, ils doivent, selon une réglementation incompatible, être certifiés comme étant « canadiens » pour pouvoir être exploités.
- <sup>28</sup> L'outil en ligne de l'OCDE permet de simuler les résultats de différents changements des politiques, consulté en ligne le 23 novembre, 2015 : <http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm>.
- <sup>29</sup> Par exemple, dans un exposé lors de l'Examen de la LTC, la Commission canadienne du tourisme estimait que 52 pour cent des visiteurs internationaux provenant de l'Inde et 59 pour cent des visiteurs provenant de l'Australie arrivent au Canada par l'entremise des É.-U.
- <sup>30</sup> Les exemples comprennent les mécanismes de résolution des différends utilisés par les É.-U. et le R.-U. dans les accords de services aériens comme ceux avec les EAU et le mécanisme de règlement des différends dans l'Accord sur le bois d'œuvre entre le Canada et les É.-U.

- <sup>31</sup> Sources : Benjamin Dachis, *Full Throttle: Reforming Canada's Aviation Policy* (C.D. Howe Institute Commentary No. 398) (janvier 2014) consulté en ligne le 20 octobre 2015 : [https://www.cdhowe.org/pdf/Commentary\\_398.pdf](https://www.cdhowe.org/pdf/Commentary_398.pdf) [document en anglais seulement] et du mémoire présenté par le Conseil des aéroports du Canada dans le cadre de l'Examen de la LTC.
- <sup>32</sup> Sources : mémoire présenté par le National Round Table on Travel and Tourism dans le cadre de l'Examen de la LTC et à l'Organisation mondiale du tourisme des Nations Unies *World Tourism Barometer, Avril 2014*, (OMT, 30 avril 2014) consulté en ligne le 20 octobre 2015 : <http://mkt.unwto.org/barometer/april-2014-tome-12> [document en anglais seulement].
- <sup>33</sup> Mémoire supplémentaire présenté par le Conseil des aéroports du Canada dans le cadre de l'Examen de la LTC sur le contrôle de sûreté des aéroports au Canada.
- <sup>34</sup> Par exemple, le programme Pre✓<sup>®</sup> de la TSA des É.-U. comprend des processus de contrôle simplifiés pour les voyageurs dignes de confiance reconnus.
- <sup>35</sup> CAA a demandé à Nielsen Consumer d'effectuer un sondage Web par échantillon et a partagé les résultats dans le cadre de l'Examen de la LTC. L'échantillon de 2 020 personnes a été pondéré selon l'âge, le sexe et la région pour refléter la population canadienne selon le recensement de 2011 et il aurait une marge d'erreur de  $\pm 2,2\%$ , 19 fois sur 20.
- <sup>36</sup> Consulter la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. (1996), ch. 10, art. 65, 66(1), 66(2), 67.1, 67.2(1) et 85.1(1).
- <sup>37</sup> Par exemple, Agence européenne de la sécurité aérienne, *Vision 2020* (2015) consulté en ligne le 23 novembre 2015 : <https://easa.europa.eu/newsroom-and-events/news/vision-2020-easa-presents-its-vision-future-aviation-regulatory-system> [document en anglais seulement].
- <sup>38</sup> Examen de l'aérospatiale, *Tome 1 : Au-delà de l'horizon : les intérêts et l'avenir du Canada dans l'aérospatiale* – (Novembre 2012), p. 46, consulté en ligne le 23 novembre 2015 : [http://examinaerospatiale.ca/eic/site/060.nsf/fra/h\\_00033.html](http://examinaerospatiale.ca/eic/site/060.nsf/fra/h_00033.html).

# Chapitre 10 : Transport maritime

---

Bordé par trois océans, le Canada possède le plus long littoral du monde et un réseau de voies navigables intérieures qui sont navigables pendant une partie de l'année, voire toute l'année. L'abondance de ressources naturelles combinée à une profusion d'eaux côtières, de cours d'eau et de lacs ont depuis longtemps scellé le destin du Canada. Le commerce maritime est une coutume dont le pays a hérité à sa naissance.

Certes, les Européens qui se sont établis ici n'étaient pas les premiers à tirer parti de la géographie unique du Canada pour se déplacer et pour transporter des biens. Pendant des siècles avant la Confédération, les peuples autochtones ont utilisé les eaux côtières et les voies navigables du pays pour chasser, trapper, pêcher ou pour faire la traite de nombreuses marchandises. La traite des fourrures, notamment, si intimement liée à l'histoire économique du Canada, dépendait entièrement du transport maritime. Depuis près de 150 ans, l'industrie des pêches de l'Atlantique, du Pacifique et des Grands Lacs, les industries forestière et minière, ainsi que de nombreuses autres industries de première importance au pays, dépendent du transport maritime pour satisfaire à la demande des marchés canadiens et étrangers.

De nos jours, le transport maritime demeure essentiel à la prospérité du Canada et est à la base de l'économie mondiale : environ 90 pour cent des échanges selon le volume et plus de 70 pour cent des échanges selon la valeur s'effectuent par voie maritime et passent par des ports du monde entier, selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)<sup>1</sup>.

Le cadre de référence de l'Examen de la LTC ne ciblait pas particulièrement le transport maritime, mais recommandait l'étude d'un certain nombre de questions applicables à ce mode, notamment :

- évaluer la mesure dans laquelle le réseau de transport national et ses usagers ont la capacité et l'adaptabilité nécessaires pour répondre aux besoins associés aux conditions et aux marchés nationaux et internationaux en pleine évolution;
- déterminer s'il est nécessaire d'ajuster le cadre de transport législatif et stratégique actuel afin de mieux appuyer la compétitivité du Canada à l'échelle internationale, ses intérêts commerciaux, sa croissance économique et sa prospérité;
- établir la façon de mettre en place des portes et des corridors stratégiques de transport et d'en tirer parti pour appuyer la prospérité du Canada au moyen de l'établissement de liens avec les marchés mondiaux;
- évaluer s'il est possible d'améliorer la gouvernance et les modèles de prestation de services actuels visant les opérations, les biens et les organismes clés du gouvernement fédéral (p. ex. les administrations de pilotage, la Voie maritime du Saint Laurent et les administrations portuaires).

Dans le présent chapitre, nous abordons ces questions et proposons des changements au modèle de transport maritime actuel.

## **Les 30 dernières années : les mers parcourues**

Les ports du Canada font partie intégrante du réseau de transport du Canada et servent de portes d'entrée pour faciliter l'activité nationale et internationale. Le réseau portuaire du Canada est composé d'environ 68 ports<sup>2</sup>; il compte 18 administrations portuaires canadiennes (APC), 29 petits ports régionaux et locaux, ainsi que 21 ports situés dans des régions éloignées du pays qui relèvent encore de Transports Canada. Les ports de Vancouver, de Prince Rupert, de Montréal, de Saint John, d'Halifax et de St. John's offrent des capacités de manutention de conteneurs. Bien que tous ces ports fourmillent d'activités, les volumes de vrac et de marchandises

conteneurisées manutentionnées au Port Metro Vancouver sont les plus élevés<sup>3</sup>. Les ports tels que Baie-Comeau, Port-Cartier et Port Hawkesbury, qui ne relèvent pas des administrations portuaires canadiennes, jouent également un rôle important dans la chaîne d'approvisionnement canadienne.

Le Canada est bien placé pour relier l'Amérique du Nord aux marchés établis et émergents de l'Europe et de l'Asie. Avant la commercialisation, cependant, nos ports n'étaient pas équipés pour s'adapter à la croissance commerciale potentielle.

L'adoption de la *Loi maritime du Canada* en 1998 a entraîné la modernisation du réseau portuaire : la Loi a donné lieu à la mise en place des administrations portuaires, à la commercialisation de la gestion de la Voie maritime du Saint Laurent, au renforcement de la réglementation de la sécurité et à l'accroissement de la compétitivité et de l'efficacité du secteur maritime. Par la suite, en 2001, des mises à jour ont été apportées à la *Loi sur la marine marchande du Canada*, laquelle régit les activités des bâtiments canadiens dans toutes les eaux, ainsi que les activités de tous les bâtiments dans les eaux canadiennes; elle harmonise également la réglementation canadienne avec les normes internationales.

Par suite de la commercialisation des grands ports, la responsabilité opérationnelle a été transférée aux administrations portuaires canadiennes, et la plupart des petits ports ont été cédés aux provinces, aux municipalités et à des intérêts locaux, bien que 21 ports et havres continuent d'être administrés par Transports Canada. Les 18 administrations portuaires canadiennes représentent plus de 61 pour cent du tonnage total manutentionné par le réseau portuaire<sup>4</sup>. La commercialisation a considérablement amélioré le rendement opérationnel et l'état des installations aux principaux ports.

À la suite de l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie Pacifique, qui a été lancée en 2006, les ports et les chemins de fer canadiens se sont emparés d'une importante part du marché occupée par leurs homologues des États Unis en ce qui a trait au commerce nord-américain avec l'Asie. Port Metro Vancouver a connu une croissance de 35 pour cent depuis 2006<sup>5</sup>, et le port de Prince Rupert, qui était auparavant un petit port de ressources sans conteneurs, est maintenant un port qui gère des affaires prospères d'importation de conteneurs et d'exportation de charbon – le trajet le plus rapide de Shanghai à Chicago. Sur la côte Ouest, Port Metro Vancouver et Prince Rupert manutentionnaient, et continuent de manutentionner, la majeure partie des marchandises internationales, ce qui facilite l'application d'une stratégie coordonnée.

L'Initiative de la Porte de l'Atlantique n'a pas été couronnée d'autant de succès : la multiplicité des intervenants dans les quatre provinces a compliqué le contexte global et, sans consensus, une approche moins coordonnée en a résulté. L'Est comprend les ports relevant des administrations portuaires canadiennes de St. John's, de Belledune, de Saint John et d'Halifax, de même que huit ports détenus et exploités par Transports Canada; réunis, ils représentent 15 pour cent du trafic maritime canadien<sup>6</sup>.

À l'instar des ports, la Voie maritime du Saint Laurent a été commercialisée en vertu de la *Loi maritime du Canada*. Le réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint Laurent, qui s'étend sur 3 700 km, est le plus long réseau de navigation à fort tirant du monde<sup>7</sup>. Le réseau inclut les cinq Grands Lacs et leurs voies interlacustres, de même que le fleuve Saint-Laurent et le golfe du Saint Laurent. Les 13 écluses canadiennes qui rendent possible la navigation entre le lac Érié et Montréal sont exploitées et entretenues par la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, dont le conseil d'administration compte des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, de même que des représentants importants de l'industrie. La Corporation exerce ses activités en vertu d'une entente avec Transports Canada, dont l'échéance est fixée en 2018.

La frontière Canada-États-Unis divise une grande partie de la Voie maritime en deux, et la responsabilité de sa gestion continue est donc partagée. La St. Lawrence Seaway Development Corporation est un organisme gouvernemental qui gère les actifs de la partie américaine de la Voie maritime, ainsi que deux autres écluses du côté américain. Elle est l'homologue américaine de la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent. Ensemble, les deux corporations coordonnent les règles, les règlements, les opérations quotidiennes, la gestion de la circulation, les aides à la navigation, la sécurité, les programmes environnementaux, les dates d'exploitation et les programmes d'expansion du commerce de la voie navigable.

La *Loi sur le cabotage* régit les activités des bâtiments immatriculés à l'étranger offrant des services maritimes canadiens. En vertu de la *Loi sur le cabotage*, les activités maritimes commerciales canadiennes sont réservées aux navires immatriculés au Canada et dédouanés<sup>8</sup> sauf s'il n'existe pas de navire canadien adapté et adéquat qui soit disponible pour être affecté à cette activité ou qui soit en mesure d'effectuer les tâches requises. Dans de tels cas, un bâtiment de la flotte internationale peut être utilisé pour un temps limité suivant la présentation et l'approbation d'une demande de licence de cabotage. Cela permet aux expéditeurs d'importer temporairement un bâtiment au Canada et d'obtenir des permis de travail temporaire pour l'équipage du bâtiment.

Le transport maritime international joue un rôle important sur le plan du commerce et des transports au Canada. D'une part, la présence du Canada, à titre d'État du pavillon, n'est pas forte étant donné le nombre relativement peu élevé de transporteurs canadiens. D'autre part, compte tenu de sa géographie, le Canada ne s'adonne pas au transport maritime à courte distance. Le transport maritime à courte distance est généralement défini comme l'envoi commercial de marchandises et/ou de passagers par des transporteurs maritimes nationaux et internationaux exerçant leurs activités dans les eaux côtières et intérieures. Le transport maritime à courte distance sert souvent au déplacement de cargaisons en direction ou en provenance de points d'échange des chaînes d'approvisionnement multimodales internationales, mais répond également aux besoins régionaux liés au mouvement économique de marchandises en vrac. Bien qu'il suppose principalement le transport maritime intérieur, il peut également inclure le trafic transfrontalier entre le Canada, les États Unis et le Mexique. Le transport maritime à courte distance fait concurrence aux modes terrestres, notamment le transport ferroviaire et le camionnage, dont la réglementation diffère de celle du transport maritime à courte distance.

Les voies navigables intérieures et côtières du Canada étaient autrefois le principal moyen de transport des marchandises à l'échelle nationale. Au fil du temps, elles ont été surpassées initialement par le transport ferroviaire, puis par le transport routier, à titre de méthode privilégiée d'expédition de tous les produits, sauf pour ce qui est des produits en vrac de faible valeur. L'expédition par camion et par train a des avantages, notamment la fiabilité, la commodité et la vitesse, et leur valeur permet d'en assumer les coûts unitaires plus élevés par rapport au transport maritime.

Le transport maritime par conteneurs a été introduit dans la Voie maritime au cours des années 1960 et 1970, avant que les bâtiments ne deviennent plus grands et que le service ferroviaire intermodal devienne plus efficace. Les ports à conteneurs d'Halifax, de Montréal, de New York et d'ailleurs ont diminué le rôle que jouaient les ports des Grands Lacs dans l'expédition de marchandises diverses. Les économies d'échelle fournies par les navires porte-conteneurs de plus en plus gros à l'époque (et encore de nos jours) ont empêché le secteur du transport maritime de conteneurs dans les Grands Lacs de soutenir la concurrence<sup>9</sup>.

Comme c'est le cas dans le secteur aérien, nombreux sont les pays qui interdisent aux bâtiments de propriété étrangère, immatriculés à l'étranger et dotés d'un équipage étranger de transporter des cargaisons entre deux points au pays (c'est ce que l'on appelle le « cabotage »

ou le « commerce côtier »). À travers l'histoire, les règles du Canada et des États Unis en matière de cabotage ont toujours été particulièrement restrictives et datent d'avant la Première Guerre mondiale. Dans la plupart des cas, les marchandises transportées par voie maritime entre deux ports canadiens ou deux ports américains doivent être transportées par un navire détenu et immatriculé au Canada – ou aux États Unis – selon le cas et doté d'un équipage composé de ressortissants de ce même pays. Bien qu'une ouverture graduelle ait eu lieu dans la plupart des secteurs de l'économie au cours des 30 dernières années dans le but d'accroître la concurrence à l'échelle internationale, le secteur du transport maritime intérieur est demeuré fermé, même dans la foulée des accords de libre-échange Canada États Unis et nord américains.

La Garde côtière canadienne est responsable de la circulation et de l'exploitation sécuritaires des bâtiments dans les eaux côtières et intérieures canadiennes. La Garde côtière canadienne détient et exploite la flotte civile du gouvernement fédéral et fournit des services maritimes clés qui appuient l'économie canadienne, notamment des services d'aides à la navigation, de gestion des voies navigables, d'intervention environnementale, de déglacage, de recherche et sauvetage, ainsi que de communications et de trafic maritime.

La Garde côtière canadienne a été transférée du portefeuille du ministre des Transports à celui du ministre des Pêches et des Océans au milieu des années 1990, et elle a été désignée à titre d'Organisme de service spécial en 2005. En sa qualité d'organe civil, la Garde côtière canadienne ne peut pas faire appliquer les lois et règlements internationaux et nationaux liés à la mer, à l'environnement et à la souveraineté; bien que sa présence sur l'eau lui permette d'observer les infractions, ce rôle est réservé à la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Les pays ont depuis longtemps adopté la pratique maritime exigeant que des pilotes brevetés manœuvrent les navires dans les ports et d'autres eaux désignées, comme dans les écluses ou les chenaux dangereux. La *Loi sur le pilotage* établit le cadre et les règlements visant la prestation des services de pilotage au Canada depuis 1972, et peu de changements y ont été apportés depuis. Elle établit quatre administrations de pilotage distinctes à titre de sociétés d'État qui sont responsables de désigner les zones de pilotage obligatoire dans les régions du Pacifique, des Grands Lacs, du Saint Laurent (aussi appelée la région « laurentienne ») et de l'Atlantique et de fournir des services de pilotage de façon exclusive dans ces régions.

## La situation actuelle

Les volumes des échanges commerciaux internationaux ont, de façon constante, augmenté plus rapidement que le PIB au cours des 30 dernières années et, selon les prévisions de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Forum international des transports (FIT), cette croissance devrait se poursuivre pendant plusieurs années. Le commerce maritime mondial, qui représentait 10 milliards de tonnes en 2014, devrait presque doubler, pour atteindre de 19 à 24 milliards de tonnes en 2030<sup>10</sup>. La valeur du fret maritime international canadien a atteint 210 milliards de dollars en 2014, soit 4,3 % de plus qu'en 2013. En valeur, les marchandises les plus importantes transportées par voie d'eau étaient le pétrole brut, l'essence et les carburants ainsi que les céréales et les produits agricoles<sup>11</sup>. À l'échelle mondiale, le secteur maritime reconnaît l'importance continue du commerce maritime en réalisant des investissements publics et privés massifs dans l'agrandissement du canal de Panama et du canal de Suez; dans des ports et terminaux nouveaux, élargis et automatisés; ainsi que dans des flottes de bâtiments toujours plus grands. L'avantage géographique que présente le Canada pour l'expédition maritime plus rapide du fret jusqu'au centre de l'Amérique du Nord depuis les océans Pacifique et Atlantique ne suffira pas en soi pour attirer le trafic à Prince Rupert et à Vancouver sur la côte Ouest, et à Halifax et à Montréal sur la côte Est. Les ports de l'Atlantique en particulier doivent articuler une vision stratégique solide; autrement, ils pourraient être

incapables de se développer complètement ou de tirer parti des possibilités susceptibles de se présenter.

De nos jours, le monde est beaucoup plus interconnecté qu'il ne l'était au cours des décennies précédentes, ce qui est largement attribuable aux accords commerciaux, aux réseaux de chaînes d'approvisionnement, aux systèmes de logistique, à la mondialisation et à l'avènement des méga navires. Les ports du Canada sont pour la plupart des infrastructures commerciales essentielles; ce sont les portes d'accès aux marchés commerciaux mondiaux. Le transport maritime est le moyen le plus rentable de transporter de grands volumes de marchandises, particulièrement sur de longues distances. Par conséquent, l'infrastructure et la capacité des ports sont essentielles dans les pays qui veulent s'adonner au commerce international des produits de base.

Le cadre stratégique canadien post-commercialisation dans le secteur maritime est approprié dans le contexte actuel. Toutefois, à mesure que le modèle prend de l'âge, les limites de la gouvernance du système maritime<sup>12</sup> seront de plus en plus apparentes; il pourrait s'avérer trop inflexible pour répondre aux besoins de l'économie de l'avenir.

Selon Transports Canada, le trafic de marchandises maritimes au Canada a atteint un total d'environ 500 millions de tonnes en 2014<sup>13</sup>. Pour la plupart des années, cela s'est généralement traduit par des taux de 24 pour cent pour le trafic national, de 20 pour cent pour le trafic transfrontalier et de 56 pour cent pour le reste du trafic international. Les 18 ports relevant des administrations portuaires canadiennes ont manutentionné 66 pour cent des importations et exportations maritimes du Canada; en argent, cela représente des échanges commerciaux internationaux d'une valeur de 209,8 milliards en 2014, dont 47 pour cent d'exportations et 53 pour cent d'importations<sup>14</sup>.

Les exploitants des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent transportent du vrac sec ou liquide dans des bâtiments qui respectent la taille maximale et les limites d'exploitation du réseau de la Voie maritime. Les flottes comprennent des vraquiers, des auto-déchargeurs et des ensembles remorqueurs-chalands qui sont utilisés principalement pour le transport intérieur de marchandises sèches, tandis qu'une flotte de petits pétroliers assure le transport des produits pétroliers. Chaque année, plus de 160 millions de tonnes métriques de matières premières, de denrées agricoles et de produits manufacturés sont transportés sur le réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint Laurent<sup>15</sup>. Les principales marchandises sont le minerai de fer, le charbon, le calcaire, le ciment et le grain. Au sein du réseau, le trafic sur la Voie maritime en 2014 a atteint au total 39,9 millions de tonnes – marchandises diverses (importations d'acier), vrac liquide, vrac sec (coke et sel), charbon, minerai de fer et grain<sup>16</sup>. Martin and Associates a estimé qu'en 2010, cela équivalait à 34,6 milliards de dollars sur le plan de l'activité économique (y compris une contribution de 16,1 milliards de dollars, qui a été fournie par la flotte canadienne) et représentait plus de 225 000 emplois<sup>17</sup>.

### **Services et coûts du transport maritime**

Au Canada, il y a de multiples ministères et organismes au niveau fédéral qui jouent un rôle dans le transport maritime et, de ce fait, la gouvernance du réseau est plutôt éparpillée – une situation qui requiert une certaine rationalisation. Transports Canada est le principal responsable de l'élaboration des politiques, ainsi que de la surveillance et de l'application des lois et règlements maritimes. Le ministre des Transports est responsable des administrations portuaires canadiennes, des Administrations de pilotage, de la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint Laurent, de Marine Atlantique, de Ridley Terminals Inc. et des protocoles internationaux de transport maritime. Bien que Transports Canada soit le principal intervenant, d'autres intervenants ont la responsabilité d'aspects bien distincts du réseau : Pêches et Océans Canada est chargé de la Garde côtière canadienne; Environnement Canada, de la réglementation environnementale; l'Office des transports du Canada, de la résolution de certaines plaintes

liées aux tarifs et d'un nombre limité d'autres questions maritimes; l'Agence des services frontaliers du Canada, des besoins de l'équipage étranger relativement aux demandes de cabotage; Emploi et Développement social Canada et Citoyenneté et Immigration Canada, des règlements régissant le recours à des équipages et à des professionnels du milieu marin étrangers.

Les ports relevant d'une administration portuaire canadienne et l'industrie du transport maritime au Canada sont dans une position financière stable et comprennent l'importance d'introduire de nouveaux produits, services et technologies de gestion de l'information dans leurs activités. Toutefois, pour appuyer le développement économique à plus long terme, les fournisseurs de service régis par le gouvernement doivent s'inspirer d'entreprises privées fructueuses pour développer leurs modèles d'affaires et la structure de leurs actifs. Une gouvernance plus flexible et adaptée est requise. Sans ce degré d'adaptabilité et un goût pour l'innovation, l'industrie canadienne court le risque de perdre des clients et une part du marché au profit des ports des États Unis et du Mexique.

Au Canada, le gouvernement organise ou fournit, selon un recouvrement des coûts partiel, un certain nombre de services essentiels au transport maritime. Cela comprend les aides à la navigation, les services de trafic maritime, la gestion des voies navigables (à savoir l'entretien des principaux chenaux commerciaux, y compris les structures, et la communication de renseignements sur les conditions) et le déglçage. Le gouvernement a établi une variété de modèles de gouvernance à cet effet :

- Les administrations de pilotage sont des sociétés d'État qui ne reçoivent pas de crédits fédéraux;
- Les ports sont des sociétés à gouvernance partagée régies par des lois, et ils doivent être autonomes sur le plan financier sans crédits fédéraux.
- La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint Laurent est une société sans but lucratif financée par les gouvernements et les péages.

En 2013-2014, ces frais d'utilisation se sont élevés au total à 857 millions de dollars<sup>18</sup>. Les droits de port, de pilotage et de la Voie maritime du Saint Laurent comptaient pour plus de 90 pour cent de ce total. Les droits ont augmenté de plus de 5 pour cent par année en moyenne au cours des 15 dernières années<sup>19</sup>. Les États-Unis n'imposent pas de droits pour les services essentiels comme le déglçage ou le dragage; les frais d'utilisation au Canada sont considérés comme élevés en comparaison, même si le recouvrement des coûts n'est que partiel. Cela a un effet direct sur la compétitivité de l'industrie.

À la différence des administrations aéroportuaires du Réseau national des aéroports, les administrations portuaires canadiennes ont de façon générale été admissibles aux récents programmes d'infrastructure fédérale, et de petits et moyens ports ont reçu un financement public important aux fins de l'entretien et de l'amélioration de certains de leurs biens. Néanmoins, l'infrastructure portuaire du Canada est passée du 14<sup>e</sup> rang en 2010-2011 au 21<sup>e</sup> rang en 2014-2015 dans l'indice de compétitivité mondiale établi par le Forum économique mondial<sup>20</sup>. Les administrations portuaires canadiennes et les administrations aéroportuaires partagent une structure et un but similaires, mais non identiques. Bien que les administrations portuaires canadiennes soient libres d'établir des droits, elles ne peuvent pas contracter une dette excédant une certaine limite fixée par le ministre des Transports. De plus, à la différence des aéroports, il leur est interdit de développer des terrains portuaires à des fins non liées aux transports, même si ces terrains ne sont pas à proximité de l'eau.

Ces facteurs limitent la capacité des grandes administrations portuaires à investir pour répondre aux besoins liés aux navires de plus en plus grands et à la capacité croissante en matière de volume. Il est déconseillé aux ports de favoriser un utilisateur plutôt qu'un autre, mais compte tenu des empreintes limitées, des choix difficiles doivent être faits. Et le comité a également eu vent de préoccupations selon lesquelles il se pourrait que des administrations portuaires utilisent les revenus des baux existants pour investir dans des opérations, notamment les opérations de terminal, qui feraient concurrence aux locataires existants. Les petits ports sont souvent très spécialisés dans la manutention d'un nombre limité de marchandises en vrac, comme les exportations de minéraux du Bas-Saint-Laurent, et ont eu de la difficulté à entretenir et à mettre à niveau leur infrastructure selon la formule de l'utilisateur payeur. Les revenus liés au transport maritime de vrac se sont avérés, dans certains cas, trop faibles et imprévisibles en raison des cycles d'expansion et de ralentissement du marché.

Comme les grands aéroports, les administrations portuaires canadiennes doivent être autonomes et remettre au gouvernement fédéral une partie de leurs revenus bruts chaque année (les frais sur les revenus généraux des ports s'élevaient au total à 19,3 millions de dollars en 2014)<sup>21</sup>. Ce montant s'ajoute aux paiements tenant lieu de taxes municipales versés aux municipalités.

En 2008, la *Loi maritime du Canada* a été modifiée pour tenir compte de l'incidence de l'expansion du commerce, ainsi que de la croissance et de la prospérité de l'économie canadienne. Un énoncé de politique dans la *Loi sur les transports au Canada* établissant un lien entre le transport maritime et le commerce servirait mieux les intérêts du secteur maritime et appuierait l'intégration du transport maritime dans la politique sur les transports du Canada.

Il existe des occasions de revoir les modèles de portes d'entrée dans l'Est du Canada en se fondant sur les modèles du Pacifique, particulièrement à la lumière des nouveaux accords commerciaux proposés. D'autres pays ont choisi d'aller de l'avant avec des stratégies nationales relatives au commerce et au transport afin de fournir une base pour la prise de décisions visant, entre autres, les investissements portuaires. Le gouvernement fédéral devrait diriger l'élaboration d'un cadre solide pour veiller à ce que les projets de développement de la capacité et d'infrastructure portuaire soient réalisés dans le contexte d'un plan à long terme. Un cadre global permettrait aux ports de tirer avantage de leurs biens afin de soutenir la concurrence au sein du contexte commercial mondial en évolution et d'appuyer la construction d'installations appropriées si nécessaire pour répondre aux besoins liés aux volumes accrus et à la prochaine génération de méganavires.

### **Transport maritime à courte distance**

Le Canada est relativement lent à s'ouvrir à la concurrence et aux investissements internationaux dans le secteur du transport maritime si on le compare aux autres pays. En ce qui a trait au transport maritime, les restrictions sur le cabotage, les règles liées à l'immatriculation des navires et, jusqu'à tout récemment, les droits de 25 pour cent sur les navires construits à l'étranger, qui a été aboli pour les grands navires seulement en 2010, ferment aux secteurs qui n'ont pas affiché de croissance ou qui n'existent plus la porte d'une concurrence livrée par des exploitants internationaux efficaces souhaitant établir de nouveaux services et de nouveaux marchés. Certains sont d'avis que cela a fonctionné au détriment de l'économie dans son ensemble, et que les Canadiens en assument le coût, car ils en ont retiré peu d'avantages apparents.

Dans le cadre de l'Examen, le vieillissement des marins et la diminution du bassin, non seulement au Canada, mais dans l'ensemble du monde occidental, ressortaient constamment dans les consultations et les mémoires des intervenants. Le recrutement est difficile – les jeunes ne sont pas attirés par le style de vie maritime et la perspective de passer de longues périodes loin de chez eux. D'autres méthodes de recrutement devraient être étudiées afin de veiller à ce que le Canada ait un effectif compétent et expérimenté dans l'immédiat ainsi qu'à plus long terme.

En optimisant la capacité portuaire actuelle de transport des marchandises, le transport maritime à courte distance – à savoir le transport de cargaisons par voie maritime sans traverser un océan – offre des occasions de transporter des marchandises en contournant les corridors terrestres congestionnés, notamment sur les Grands Lacs et dans le Lower Mainland de la Colombie Britannique, en produisant moins d'émissions et sans avoir besoin de faire des investissements coûteux pour établir une nouvelle capacité routière et ferroviaire. Le transport maritime est déjà la meilleure façon de transporter le vrac et les importantes cargaisons de marchandises diverses. Nombreux sont les pays qui ont également recours au transport maritime à courte distance pour expédier des conteneurs et aux services de transroulage (RO/RO) pour les camions, particulièrement dans les situations de congestion. Ces services sont sous exploités au Canada; par exemple, il n'y a pas de services intérieurs de transport de conteneurs dans le réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent en amont de Montréal, et les activités de RO/RO sont généralement limitées aux services de traversier. Bien que la faisabilité de nombreuses initiatives ait été étudiée et que certains nouveaux services aient été mis à l'essai, les coûts des activités liées aux équipages et aux bâtiments se sont avérés excessifs; les fournisseurs de services et leurs promoteurs n'ont pas été en mesure d'assumer les pertes.

---

**« Le transport maritime à courte distance au Canada joue un rôle essentiel dans la chaîne d'approvisionnement nationale, continentale et internationale générale et intégrée.**

**La capacité existante des Grands Lacs et de la voie navigable du Saint-Laurent de répondre aux exigences croissantes et d'alléger les autres modes et itinéraires de transport congestionnés offre d'énormes possibilités de croissance.**

**La Loi sur le cabotage du Canada est essentielle pour assurer la durabilité et la croissance de l'industrie canadienne de transport maritime à courte distance grâce à ses liens avec les chaînes d'approvisionnement continentales et internationales de marchandises en vrac. Plus précisément, l'Association des armateurs canadiens (AAC) demande de maintenir la Loi sur le cabotage et le régime de cabotage. Les changements proposés à la Loi sur le cabotage dans le cadre de l'Accord économique et commercial global pourraient considérablement miner l'aptitude de la flotte nationale de contribuer à l'augmentation du commerce et de répondre aux besoins nationaux existants. Le transport maritime à courte distance au Canada est un mode de transport fiable, sécuritaire et écologique qui est un élément essentiel de la chaîne d'approvisionnement nord-américaine. »**

— Association des armateurs canadiens, *Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Décembre 2015

---

Étant donné que la capacité d'entreposage et de distribution dans les terres se situe actuellement autour des plaques tournantes ferroviaires et routières, les propositions liées à la chaîne d'approvisionnement du transport maritime à courte distance incluent le coût des segments de transport dans les terres, en direction et en provenance de ces plaques tournantes, lesquels sont généralement effectués par camion. Le coût élevé de ces segments de transport additionnels s'ajoutent aux coûts des activités à terre (main-d'œuvre, équipement et terminaux en

secteur riverain), ce qui rend le transport maritime à courte distance d'autant plus difficile. En bref, en ce qui concerne l'expédition maritime à courte distance de la plupart des marchandises, tout semble perdu d'avance.

Cependant, un nombre croissant de pays mettent en place des mesures, y compris des mesures d'atténuation des coûts, afin d'accroître le recours au transport maritime à courte distance<sup>22</sup>. Afin de combler l'écart lié aux coûts, le rôle du gouvernement devrait être élargi au-delà du financement mineur afin de réduire considérablement les coûts, par exemple en éliminant les frais et en ouvrant les voies navigables à la concurrence internationale. Des pays concurrents, tels que les pays de l'Union européenne, ont déjà ouvert les marchés du transport maritime à courte distance, et cela n'a occasionné aucun inconvénient manifeste. L'Union européenne a réduit les obstacles protectionnistes pour permettre aux bâtiments battant pavillon d'un État membre de l'Union européenne de se livrer au cabotage dans n'importe quel autre pays membre.

Un autre facteur faisant obstacle au service dans le réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint Laurent est la nature saisonnière des activités. L'absence de services de déglacage disponibles toute l'année, les aides à la navigation et les fermetures liées à l'entretien annuel des écluses restreignent la capacité et découragent les investissements dans les chaînes d'approvisionnement qui ont besoin d'être remplacées par une logistique parallèle pendant une partie de l'année.

Les facteurs qui limitent également la compétitivité du transport maritime à courte distance par rapport aux autres modes incluent le coût élevé des équipages et des travailleurs portuaires canadiens, les droits maritimes et, jusqu'à récemment, l'âge de la flotte canadienne. Les coûts associés à la construction navale et le manque de capacité de construction navale au pays, de même que le droit de 25 pour cent sur les navires construits à l'étranger (aboli en 2010), font également partie de l'équation. Réunis, ces facteurs accroissent le coût du transport maritime à courte distance et en font une option moins attrayante.

Les restrictions législatives sur le cabotage maritime contribuent à freiner le transport maritime à courte distance. Les expéditeurs peuvent demander à l'Office des transports du Canada de leur accorder une exemption pour permettre à un bâtiment battant pavillon étranger de transporter des marchandises pour le commerce intérieur au Canada lorsqu'il n'existe pas de navire canadien adéquat qui soit disponible. Cependant, le processus de demande et de délivrance d'une licence de cabotage pour un bâtiment international est onéreux, incertain et parfois long compte tenu du nombre d'instances concernées.

Les intervenants veulent que l'exploitation des bâtiments internationaux dans les eaux canadiennes se fasse en toute sécurité. Les équipages de ces bâtiments sont composés d'étrangers qui n'ont, pour la plupart, pas beaucoup d'expérience au Canada, alors que les navires battant pavillon canadien sont, par définition, conformes à nos normes. Par conséquent, lorsqu'une exemption est accordée à un bâtiment étranger pour qu'il remplisse une demande de service dans les eaux canadiennes, il est assujéti à des lois, à des règlements et à des processus encadrés par Emploi et Développement social Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada. Toutefois, ces processus ajoutent une part d'incertitude aux plans de logistique des expéditeurs et amènent ces derniers à écarter l'option du transport maritime lorsque de nouveaux besoins de transport se présentent.

À l'heure actuelle, avec un seul registre maritime, un petit marché et un contexte opérationnel à coût élevé, le Canada compte relativement peu de transporteurs nationaux. D'autres pays, comme la Norvège et le Danemark, ont établi un deuxième registre international de navires pour leurs bâtiments qui livrent concurrence aux pavillons de complaisance, tels que le Panama et le Libéria. De tels registres « internationaux » sont établis en reconnaissance du fait que les coûts d'exploitation et d'armement en équipage des flottes nationales ont contribué à la perte

d'importantes ressources de transport. Des organismes de certification reconnus mondialement assurent la conformité aux règles de l'Organisation maritime internationale en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement, et les bâtiments inscrits à ces programmes nationaux de certification font partie de flottes concurrentielles à l'échelle internationale qui permettent d'offrir des coûts moins élevés aux fins du commerce intérieur et de conserver les emplois spécialisés dans le pays hôte.

### La Garde côtière canadienne

Comme on l'a vu plus haut, la Garde côtière canadienne est responsable de la circulation sécuritaire et efficace des navires dans les eaux côtières et intérieures canadiennes. Il s'agit d'une garde côtière civile, ce qui n'est pas courant. Dans d'autres pays nordiques, comme le Danemark, le Groenland, la Norvège, l'Islande, la Finlande et la Russie, ainsi qu'aux États-Unis, la garde côtière est une organisation militaire ou une organisation de sécurité. En sa qualité d'organe civil, la Garde côtière canadienne ne peut pas faire appliquer les lois et règlements internationaux et nationaux liés à la mer, à l'environnement et à la souveraineté en l'absence d'agents de la GRC même si, à bord de ses bâtiments, elle est la mieux placée pour intervenir en cas d'événements critiques et pour détecter les activités illégales. Cela a donné lieu à un régime d'application de la loi inefficace. Le Canada a également pris du temps à utiliser le transport maritime pour promouvoir le développement et renforcer la souveraineté. Le Canada doit s'assurer qu'il est en mesure de relever les défis associés au trafic maritime accru dans l'Arctique, le Saint-Laurent, les Grands Lacs, la Voie maritime, le Pacifique et l'Atlantique. Toutefois, en raison des ententes existantes en matière de gouvernance et d'un financement inadéquat, la Garde côtière canadienne n'est actuellement pas bien outillée pour le faire.

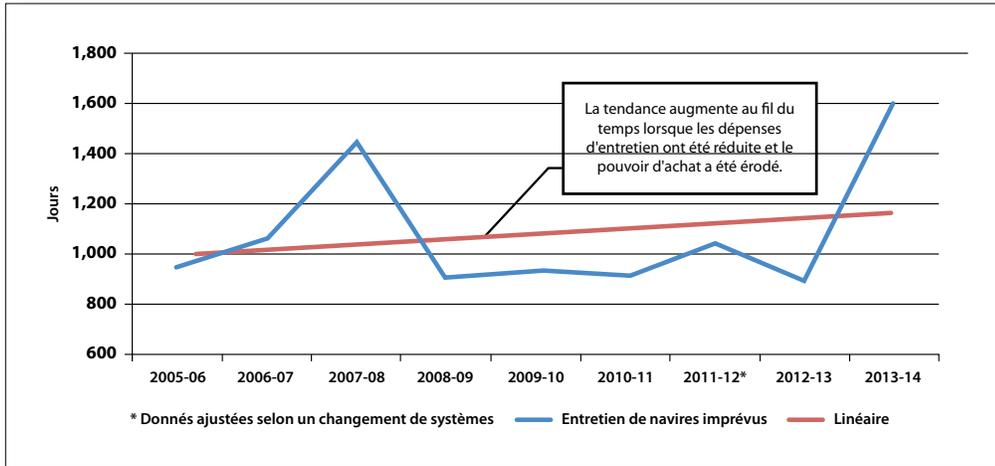
**FIGURE 1 —  
ÂGE DE LA FLOTTE DE  
LA GARDE CÔTIÈRE<sup>23</sup>**

	2007 (%)	2012 (%)	2015 (%)
<b>Grands bâtiments (vie utile de 25 à 45 ans : moyenne de 35 ans)</b>			
Bâtiment ayant atteint ou dépassé la moitié de sa durée de vie moyenne (≥18 ans)	95	100	80
Bâtiment de 25 ans ou plus	55	78	51
Bâtiment de plus de 35 ans	25	25	29
<b>Petits bâtiments (vie utile de 15 à 20 ans : moyenne de 18 ans)</b>			
Bâtiment ayant atteint ou dépassé la moitié de sa durée de vie (≥9 ans)	55	70	81
Plus de 20 ans	31	28	59

**FIGURE 2 —  
RÉPARATIONS  
OU REMISE À NEUF  
REQUISE<sup>24</sup>**

	2009 (%)	2012 (%)	2015 (%)
<b>Grands bâtiments</b>			
État neuf			8.6
Bon état ou réparations mineures requises	52.5	2.8	2.9
Réparations majeures du système requises	27.5	72.2	85.7
Importante remise à neuf de l'équipement ou du système requise	20.0	25.0	2.9

Petits bâtiments			
État neuf			9.5
Bon état ou réparations mineures requises	81.4	52.4	41.9
Réparations majeures du système requises	12.8	41.5	45.9
Importante remise à neuf de l'équipement ou du système requise	5.0	6.1	2.7



**FIGURE 3 — JOURS IMPRÉVUS D'ENTRETIEN DES NAVIRES (NAVIRES HORS SERVICE)<sup>25</sup>**

Tel que susmentionné et comme l'illustrent les figures 1, 2 et 3, la flotte de la Garde côtière canadienne est vieillissante, ce qui a des répercussions sur l'entretien et l'approvisionnement. Étant donné que 29 pour cent des grands bâtiments ont plus de 35 ans et que près de 60 pour cent des petits bâtiments ont dépassé leur durée de vie utile de 20 ans, il n'est pas surprenant que le nombre de réparations majeures des systèmes requises soit à la hausse, que le nombre de jours navires diminue et que le nombre de navires hors service augmente au fil du temps. La baisse enregistrée en 2009 est attribuable aux fonds affectés aux réparations dans le cadre du Plan d'action économique. À vrai dire, pour un élément d'infrastructure de transport si important, la Garde côtière canadienne ne reçoit pas l'attention politique ou les ressources administratives et financières dont elle a besoin. En 2014, la commissaire à l'environnement et au développement durable a déterminé que la présence de la Garde côtière canadienne dans l'Arctique aux fins du déglacement était à la baisse, alors que le trafic maritime était à la hausse<sup>26</sup>. En réponse, la Garde côtière canadienne, Transports Canada et le Service hydrographique du Canada travaillent actuellement sur l'Initiative des corridors de transport dans le Nord afin d'appuyer le développement maritime responsable et d'améliorer la sécurité de la navigation maritime, de même que pour orienter les futurs investissements dans l'Arctique<sup>27</sup>.

De plus, l'*Examen indépendant du déversement d'hydrocarbures du N/M Marathassa – Opération d'intervention environnementale* a révélé que la Garde côtière canadienne n'a pas un personnel suffisant pour intervenir dans n'importe quelle partie de ses régions, en tout temps<sup>28</sup>. Non seulement elle manque de personnel, mais sa flotte est l'une des plus âgées du monde et le besoin de la renouveler est urgent (les navires ont en moyenne près de 34 ans)<sup>29</sup>. Sans ce renouvellement, elle devra mettre des navires hors service, ce qui réduira davantage sa fiabilité. Toutefois, dans le cadre de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale, qui nécessite que la Garde côtière canadienne fasse l'acquisition de navires auprès de chantiers navals canadiens, elle ne peut remplacer qu'un navire par année, tout au plus. À ce rythme, l'âge moyen de la flotte ne diminuera pas. D'autres stratégies, telles que l'approvisionnement à l'extérieur ou la location, ne font pas partie de la stratégie et, par conséquent, ne peuvent pas être utilisées pour répondre aux besoins à court terme.

Le 30 octobre 2015, les huit États membres du Conseil de l'Arctique ont signé une entente pour établir le Forum des gardes côtières de l'Arctique (FGCA). Cette entente s'appuie sur une entente antérieure dans le cadre de laquelle des secteurs de responsabilités avaient été établis pour les opérations de recherche et sauvetage dans l'Arctique<sup>30</sup>. Cependant, comme l'a fait remarquer Paul Pryce de l'Association canadienne pour l'OTAN, la Garde côtière canadienne aura une position affaiblie dans le contexte du FGCA tout simplement en raison du nombre insuffisant de bâtiments qu'elle exploite actuellement dans l'Arctique<sup>31</sup>.

Selon le premier rapport du Comité d'experts sur la sécurité des navires citernes, *Un examen du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires – Mettre le cap sur l'avenir*, qui a été publié en novembre 2013, le régime canadien ne reflète pas adéquatement les développements des autres pays dans le domaine de la préparation et de l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures. Le Comité d'experts sur la sécurité des navires citernes a également noté un état d'affaiblissement global<sup>32</sup>. Ses recommandations portent sur vaste gamme de thèmes, allant de la préparation et de l'intervention au renforcement du principe du pollueur payeur, et préconisent une augmentation du leadership et de l'engagement, ainsi qu'une amélioration continue. Le gouvernement a annoncé et adopté des mesures pour mobiliser les intervenants dans le but de renforcer la prévention, de même que la préparation et l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures, et pour améliorer les mécanismes fondés sur le principe du pollueur payeur en réponse aux recommandations du Comité<sup>33</sup>. Les règles du Canada relatives aux marchandises dangereuses sont prévues dans la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* et la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, et s'appliquent aux navires, aux opérations à quai, ainsi qu'au transport et au déplacement des marchandises dangereuses à l'intérieur du pays. Les programmes d'inspection de Transports Canada permettent de vérifier que les exigences réglementaires sont suivies. Par exemple, tous ceux qui importent ou transportent des marchandises dangereuses, y compris les transporteurs et les ports, doivent avoir un plan d'intervention d'urgence<sup>34</sup>. En outre, le contrôle des navires par l'État du port (CEP) assure l'inspection des bâtiments étrangers pour veiller à ce qu'ils soient conformes aux conventions maritimes internationales pertinentes<sup>35</sup>.

Le rapport de la phase II de l'examen du Comité d'experts sur la sécurité des navires citernes, publié en avril 2014, indique que « des changements se produisent dans l'Arctique, tant par l'étendue de la glace de plusieurs années que par le développement économique; [...] la Garde côtière canadienne a un rôle plus important à jouer dans l'Arctique qu'au sud du 60<sup>e</sup> parallèle, en ce qui concerne la préparation et l'intervention en cas de déversements par des navires; en raison des changements constants dans l'Arctique, le gouvernement doit régulièrement examiner et rajuster ses exigences en matière de préparation et d'intervention en cas de déversements, de même que sa capacité d'intervention à plus long terme »<sup>36</sup>. Le Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes s'est dit préoccupé par le déclin des capacités de la Garde côtière canadienne et par le fait que cela se répercute sur sa capacité à s'adapter aux augmentations modestes actuelles du transport maritime et du tourisme et à l'allongement de la saison de navigation. En raison de la saison plus longue, il est important de reconnaître que la Garde côtière canadienne, pour être en mesure de remplir adéquatement son rôle, devra être physiquement présente dans l'Arctique pendant toute la saison de navigation active. Comme elle est les yeux et les oreilles du Canada sur l'océan dans le Nord, elle doit commencer à planifier maintenant la future augmentation de la demande pour ses services.

Le transport maritime continuera d'être un lien essentiel entre les consommateurs et les marchés du monde entier, et les ports et le secteur maritime du Canada continueront de contribuer de façon importante au PIB du Canada. La flotte de la Garde côtière canadienne est vieillissante; il en résulte au fil du temps une hausse de ses coûts d'exploitation et une

diminution de ses services et capacités. Afin de ne pas freiner l'activité économique, les services essentiels doivent être fournis dans le Sud et dans le Nord. Mais le gouvernement doit agir pour s'assurer que ce moteur économique soit bien placé pour contribuer à la croissance de l'économie tout en maintenant la sécurité et la sûreté.

### **Pilotage**

Les pilotes sont essentiels à l'exploitation sécuritaire des bâtiments internationaux, ports et corridors maritimes, mais la gouvernance du pilotage est demeurée essentiellement inchangée depuis 1972, malgré les progrès technologiques. Le Canada n'a pas pleinement tiré avantage de ces progrès afin d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts d'ensemble, comme l'ont fait d'autres pays semblables (par exemple, la Norvège et le Danemark). Les administrations de pilotage reconnaissent que la technologie, y compris le pilotage à distance des bâtiments et les systèmes de navigation automatisée, réduit la nécessité d'avoir des pilotes à bord en tout temps et en toutes circonstances.

Les administrations de pilotage du Canada suscitent le respect à l'échelle internationale en raison de l'exploitation, du maintien et de l'administration d'un service de pilotage sécuritaire dans toutes ses régions géographiques respectives. Bien que la sécurité soit clairement une priorité, les intervenants ont soulevé des préoccupations quant au coût et aux exigences des pilotes d'être si souvent en service. Les régimes de pilotage du Canada sont axés sur les évaluations des risques; toutefois, ces dernières accusent un retard pour ce qui est de tenir compte des nouveaux profils de risque, des technologies ou d'autres ententes. Des communications et une technologie de l'information améliorées viennent également réfuter les arguments en vue du maintien de quatre sociétés d'État distinctes afin de surveiller le pilotage dans diverses régions géographiques du pays.

De par sa nature, le pilotage est un service local qui dépend de l'expertise et de la réactivité à l'égard des circonstances locales; des opérations locales efficaces n'exigent donc pas des autorisations régionales distinctes. De plus, compte tenu de l'âge moyen des pilotes (58 ans) et de la pénurie de compétences (selon les besoins actuels de pilotage), la gouvernance du pilotage exige d'adopter une approche plus stratégique qui harmonise sa mission et ses fins et fait la promotion de l'utilisation efficace de la technologie et de l'innovation. Par conséquent, le modèle actuel pourrait sembler quelque peu inefficace, désuet et coûteux, notamment à la lumière de la pénurie croissante de compétences.

Certains pays comparables qui se livrent concurrence permettent déjà des exemptions à l'utilisation obligatoire des pilotes en offrant une formation à l'intention des officiers de navire. De plus, les instances internationales examinent le pilotage « à terre<sup>37</sup> ». Par exemple, la Danish Maritime Authority a conclu que la mise en œuvre du pilotage à terre était faisable dans les eaux avoisinantes, ce qui aurait très peu de répercussions sur la sécurité<sup>38</sup>.

Le Canada pourrait réduire les zones de pilotage obligatoire en élargissant l'application de la délivrance de brevets aux exploitants de bâtiments à titre de pilotes et en adaptant les percées des capacités des systèmes de navigation, comme l'automatisation et le pilotage à distance. Cela permettrait aux pilotes expérimentés d'être redéployés dans des zones de service où la demande connaît une croissance tout en minimisant le risque.

## Tracer la voie à suivre : mesures à prendre pour atteindre le but

Le transport maritime constitue le mode de choix pour acheminer des marchandises sur de grandes distances, au prix le plus bas et en produisant peu d'émissions<sup>39</sup>. En général, un système axé sur la concurrence, les forces du marché et le principe de l'utilisateur-payeur est le mieux placé pour assurer un secteur du transport maritime résilient. Toutefois, le gouvernement doit jouer un plus grand rôle au chapitre de la prestation des principaux services maritimes, comme la navigation et le déglâçage, ainsi que de la promotion de l'utilisation accrue de la capacité maritime, y compris le transport maritime à courte distance dans le réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Tel que susmentionné, le transport maritime à courte distance donne l'occasion d'assurer le mouvement des marchandises dans les corridors congestionnés, ce qui réduira les émissions par tonne km acheminée et reportera la nécessité d'une expansion routière dispendieuse. En s'attaquant au problème de congestion urbaine, le gouvernement devrait encourager le recours accru aux ports et favoriser l'emplacement des installations de logistique le long du réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent afin de limiter la croissance du trafic de camions. Cela permettrait de réduire les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques au Canada. Ce changement dans la politique en matière de transport maritime à courte distance ferait entrer en jeu les forces du marché, mais reconnaîtrait également les effets positifs environnementaux et sociaux de la hausse du transport maritime. Certains armateurs canadiens ont récemment considérablement investi dans le renouvellement de leurs flottes, mais leurs bâtiments sont conçus pour des fonctions précises et visent principalement à réduire les coûts d'exploitation. Les nouveaux bâtiments ont un effet bénéfique sur l'environnement en raison de la diminution des émissions de CO<sub>2</sub> et de polluants atmosphériques; par contre, ils ne pourront à eux seuls dicter la conversion du transport terrestre au transport maritime.

Sans une Garde côtière dotée des ressources nécessaires, il pourrait y avoir des obstacles au transport maritime commercial et le Canada pourrait ne pas être en mesure d'atteindre ses objectifs sur ses eaux territoriales. L'efficacité globale du système sera touchée; par exemple, le manque de services de déglâçage limitera l'utilisation des voies navigables. Le Canada ne pourra mettre en valeur le transport maritime à courte distance et les routes de navigation dans l'Arctique qui pourraient optimiser la capacité du transport de marchandises, créer de nouvelles occasions de développement économique et atténuer la congestion et les émissions. D'autant plus, la crédibilité et l'influence du Canada à l'échelle internationale pourraient être minées.

Compte tenu de ces préoccupations, le comité de l'Examen de la LTC recommande une série de mesures visant à réduire le fardeau financier sur le secteur, à stimuler les investissements, à promouvoir le développement économique maritime et à veiller à ce que les économies soient transférées aux utilisateurs. Cela peut se faire en simplifiant et en réformant les structures de gouvernance ainsi qu'en affrontant la concurrence accrue sur les marchés nationaux et internationaux. D'autres mesures sont recommandées pour améliorer les services maritimes de la Garde côtière canadienne.

Nous reconnaissons que le fait que plusieurs mémoires et consultations ont préconisé le statu quo, notamment en ce qui concerne le transport maritime à courte distance et le pilotage. Bien que les changements proposés par le comité d'examen à cet égard puissent ne pas attirer la faveur de tous à court terme, nous estimons qu'à long terme, ces changements seront dans l'intérêt du Canada et du système de transport maritime.

Il convient de souligner que Transports Canada a récemment procédé à l'examen distinct des services de traversiers réglementés par le gouvernement fédéral. Le rapport n'a pas été terminé à temps pour informer le comité d'examen de la LTC.

### Services et coûts du transport maritime

En transport maritime, plusieurs frais d'utilisation sont imposés. Le pilotage, l'amarrage, le quaiage, le déglacage, la navigation, le dragage et le remorquage sont toutes des activités qui comprennent une structure tarifaire distincte et dans certains cas, un mécanisme connexe de résolution des différends. Les droits de pilotage font l'objet d'un processus réglementaire long et laborieux puisqu'ils sont publiés dans la *Gazette du Canada* aux fins de consultation publique. Le processus d'approbation est si long que les conditions du marché peuvent changer entre-temps et il n'existe aucune méthode facile de modifier les droits, autre que celle de recommencer tout le processus. Des consultations se tiennent en cours de route, mais le processus peut être perçu comme n'étant ni réactif ni efficace. Par ailleurs, les frais de port et les péages de la Voie maritime font partie d'un autre régime : ils sont déposés publiquement et peuvent faire l'objet d'une contestation auprès de l'Office des transports du Canada par les utilisateurs. Cependant, les frais de remorquage et des terminaux maritimes ne s'inscrivent pas dans ce régime et ne peuvent être contestés.

Cette disparité des approches à l'égard des frais d'utilisation est complexe, insensible aux besoins des utilisateurs et inefficace. Un mécanisme de résolution des différends général qui comprend des critères communs et des motifs établis d'appel fonctionnerait mieux et serait plus équitable pour toutes les parties.

---

**« Le système de transport maritime canadien est très coûteux. Les péages sur les voies maritimes, le pilotage obligatoire (pour les vaisseaux canadiens sur le Saint-Laurent) et les frais de recouvrement de la Garde côtière canadienne sont quelques-uns des nombreux frais qui affectent la compétitivité de la voie maritime navigable du Saint-Laurent... Les coûts pour les services superflus doivent être éliminés. »**

— *Présentation de l'Algoma Central Corporation lors de l'examen de la LTC*  
14 avril 2015

---

Bien que l'Office des transports du Canada puisse déterminer si les frais de port et les péages de la Voie maritime sont indûment discriminatoires et si les droits de pilotage sont préjudiciables à l'intérêt public, les critères diffèrent et le mécanisme a rarement été utilisé au cours de la dernière décennie. Il n'y a aucune approche uniforme en matière d'évaluation du caractère raisonnable de la compétitivité des coûts relativement aux droits dans l'ensemble du système.

Le Canada ne peut être au même rang que les États Unis et le Mexique pour ce qui est de la compétitivité des coûts du transport maritime sans un important subventionnement public du secteur. À cet égard, le transport maritime est semblable au transport aérien. Les subventions devront non seulement correspondre aux montants assurés par certains compétiteurs, mais elles devront également permettre de surmonter les conditions d'utilisation à coûts naturellement élevés et l'absence d'économies d'échelle. En plus d'une perte éventuelle des cargaisons aux ports des États Unis, ces lacunes pourraient également ternir l'attrait du Canada à titre d'exportateur de produits.

Puisque l'apport d'importantes subventions ne représente pas une option, la meilleure stratégie consisterait à imiter les administrations au sein desquelles l'infrastructure et les services maritimes s'autofinancent. Une telle approche assurerait une intervention gouvernementale limitée et ferait la promotion d'une plus grande utilisation du transport maritime à courte distance afin d'optimiser la capacité et ainsi réduire la congestion et les émissions.

1. **À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada continue d'appliquer le principe de l'utilisateur payeur pour veiller au financement continu des besoins opérationnels et en infrastructures, tout en entreprenant une démarche visant à améliorer la compétitivité des coûts comme ceux d'administrations comparables en :**
  - a. établissant un processus uniforme et rapide de dépôt public des hausses des tarifs et droits pour tous les services maritimes (pilotage, remorquage, dragage, frais de port, etc.); et
  - b. autorisant l'Office des transports du Canada à examiner tous les droits maritimes de manière cyclique quant à leur caractère raisonnable et à la compétitivité des coûts ainsi qu'en guise de réponse à des plaintes.
2. **À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada collabore avec les provinces pour accroître davantage la compétitivité des coûts en s'assurant que les paiements versés en remplacement d'impôts requis de la part de chaque administration portuaire ne sont pas plus élevés que ceux des industries comparables.**

### **Gouvernance des ports et capitalisation**

À l'instar des aéroports, les ports maritimes jouent un rôle crucial dans la compétitivité du secteur des transports dans son ensemble. Les administrations portuaires ont été créées en vertu de la *Loi maritime du Canada* pour manutentionner divers produits et répondre aux intérêts à long terme des utilisateurs et des collectivités avoisinantes. Pour poursuivre ce but, elles doivent être concurrentielles sur la scène internationale et être transparentes et responsables.

Les alliances mondiales ont suivi la tendance de méganavires qui regroupent des quantités de marchandises toujours plus grandes. Dans le monde entier, cette tendance entraîne une hausse considérable des activités aux portes d'entrée, ce qui peut créer de la congestion et nuire à la croissance commerciale d'une région. De plus, il existe des pressions importantes en vue de mécaniser les installations portuaires et d'améliorer les gains d'efficacité. Par conséquent, il est nécessaire de prendre rapidement des décisions relatives aux investissements en capital d'une ampleur importante aux ports et de tenir compte d'une multitude de facteurs. Compte tenu de ces pressions et de la croissance commerciale à long terme, il faut également modifier la structure de gouvernance des ports. Le fait de garantir une participation au capital social assurera l'appui du marché pour obtenir des prévisions des volumes et facilitera les analyses requises pour convenir des compromis entre le fait de permettre une croissance graduelle et d'établir une capacité à long terme. De plus, les responsables de porte conteneurs soulignent un décalage au niveau de la productivité des ports qui exige une meilleure automatisation et l'intégration accrue de la chaîne d'approvisionnement à titre de solution à la congestion, et exigent que les ports augmentent les investissements dans l'ensemble des portes d'entrée.

Les recherches réalisées par le Forum international des transports (FIT) révèlent que les projets portuaires à grande échelle ont de multiples répercussions sur l'économie et les collectivités locales, ce qui favorise les investissements dans les systèmes de transport régionaux et nationaux qui améliorent au bout du compte la façon dont les économies régionales et nationales fonctionnent<sup>40</sup>. Les experts conviennent que les planificateurs des installations portuaires prennent

de meilleures décisions lorsque ces vastes répercussions sont examinées dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie nationale relative au transport des marchandises et à la logistique. Les investissements par le secteur privé dans les terminaux portuaires semblent également être effectués aux portes d'entrée dont la priorité est établie dans de telles stratégies; un niveau de confiance plus élevé est accordé lorsque des décisions de donner suite à des projets d'expansion dispendieux sont prises aux termes d'un cadre connu.

---

**« Compte tenu de la grande incertitude entourant le rôle du Canada dans le commerce mondial alors que la structure des échanges commerciaux change, il est important de prendre les bonnes décisions d'investissement à long terme dans les infrastructures des ports et de l'arrière-pays portuaire dans cet environnement, caractérisé par la nature de plus en plus volatile de la demande. La prise de bonnes décisions d'investissement par le gouvernement et l'industrie exige que l'on recueille de meilleures données et que toutes les entreprises et tous les gouvernements canadiens disposent des bonnes données pour prendre les décisions relatives aux investissements futurs. »**

— Mary R. Brooks, préparé aux fins de l'examen de la Loi canadienne sur le transport  
16 juillet 2015

---

L'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie Pacifique est un très bon exemple d'une telle stratégie. Toutefois, le Canada ne dispose pas d'un cadre national global, ce qui pourrait expliquer pourquoi le développement portuaire se fait de manière inégale. Le modèle des administrations portuaires canadiennes a permis de trouver un équilibre raisonnable entre la discipline commerciale et l'intérêt public dans les ports à titre de catalyseurs de l'essor commercial. Il existe, néanmoins, certaines limites quant aux mesures d'adaptation stratégiques et au financement qui feront en sorte qu'il sera de plus en plus difficile pour les administrations portuaires canadiennes d'observer les tendances commerciales changeantes. Notamment, le besoin que certains ports soient agrandis pour répondre à la demande prévue et pour s'adapter à l'évolution de la technologie et à la structure des échanges commerciaux nécessitera un examen encore plus minutieux du rendement du capital investi. Le modèle actuel restreint les activités et l'accès aux capitaux de certaines instances et pourrait écarter de bonnes idées de développement.

Les administrations portuaires canadiennes ont toutes contribué au développement économique et au commerce international, certaines plus que d'autres. Le modèle a bien fonctionné, mais dans le cas des navires post Panamax, de l'élargissement du canal de Suez, de la collaboration entre les ports des États Unis, de l'avènement de la capacité portuaire au Mexique, de l'érection du pont de Bayonne<sup>41</sup>, et d'autres éléments qui changent la donnée, le Canada doit hausser ses mesures d'un cran et se positionner à plus long terme. Cela signifie qu'il doit faire des choix difficiles et imposer la discipline du secteur privé dans le processus.

La stratégie maritime du Québec, évaluée à 9 milliards de dollars, reconnaît l'importance du secteur du transport maritime (payé en partie par le secteur privé) en développant l'infrastructure maritime et en favorisant 30 000 emplois à long terme. Le comité d'examen souligne la réussite de la fusion des trois ports de Vancouver et de la région environnante. À l'opposé, différentes stratégies et priorités régionales étaient en jeu en ce qui concerne les initiatives de la Porte d'entrée et Corridor de commerce de l'Atlantique et de la Porte continentale et Corridor de commerce Ontario-Québec, ce qui explique en comparaison leur rendement relativement faible. Les fusions ou les alliances stratégiques pourraient être les meilleurs moyens d'assurer une

réussite future; toutefois, tous les gouvernements et le secteur privé doivent être stratégiques et coordonner leurs efforts afin que les ports puissent saisir toutes les occasions qui s'offrent à eux.

L'achèvement de la transition vers une exploitation commerciale, axée sur le marché et dont le point de départ est la *Loi maritime du Canada*, accorderait aux ports la souplesse nécessaire pour s'adapter aux tendances à long terme et imposer la discipline du secteur privé. Des modifications à la loi pourraient mener à l'intégration des dispositions afin de reconnaître davantage et de protéger l'intérêt public et l'utilisation commune de l'infrastructure. Le gouvernement fédéral pourrait avoir l'occasion de chiffrer monétairement ses capitaux propres et d'investir les recettes afin de financer de nouvelles infrastructures ou d'améliorer la prestation de services, comme les aides à la navigation, le déglacage et les investissements à l'égard des portes d'entrée et des corridors.

**3. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada renforce la viabilité, la responsabilisation et la compétitivité des ports maritimes du Canada en :**

- a. examinant la faisabilité et la viabilité de l'adoption d'une structure à capital actions pour les administrations portuaires canadiennes, y compris recevoir les propositions d'investisseurs institutionnels ou privés, accompagnée du financement en capitaux propres et des lois pour consacrer le mandat de développement économique et commercial des ports et pour protéger l'intérêt public et national;
- b. permettant la collaboration parmi les ports et en encourageant la fusion régionale des ports selon les principes de l'utilisateur commun et les autres principes enchâssés dans la *Loi maritime du Canada*;
- c. mettant en place une réglementation allégée<sup>42</sup> visant les frais et droits, l'utilisation commune des installations et la concurrence déloyale du port à l'égard de ses locataires pour protéger ses utilisateurs;
- d. assurant la surveillance et l'application des mesures prévues au point (c) à l'Office des transports du Canada.

**Le transport maritime à courte distance**

De façon générale, les contextes politique, économique et opérationnel du transport maritime limitent l'accès par les marchandises à la capacité de transport maritime international en eaux intérieures. Aucun nouveau modèle ni aucune innovation, voire très peu, ne semblent pouvoir surmonter ces obstacles. Les effets se font sentir dans toutes les sphères de l'économie : congestion des routes et corridors ferroviaires, incapacité à s'adapter aux besoins accrus et augmentation des émissions provenant du transport.

L'établissement de conditions permettant aux bâtiments immatriculés au Canada d'être concurrentiels à l'échelle internationale ferait en sorte de les réaffecter à d'autres fonctions au cours des mois d'hiver. Un second registre international des navires canadiens<sup>43</sup> permettrait aux bâtiments de se déplacer plus librement pour assurer le commerce intérieur. Cela offrirait de nouvelles possibilités commerciales pour les armateurs et, en assurant un accès privilégié au processus d'immigration canadien pour les ressortissants étrangers, élargirait le bassin de gens de mer canadiens.

---

**« Afin de mettre en œuvre les conditions favorables pour permettre aux entreprises canadiennes d'être plus compétitives au niveau international, le Canada œuvre à négocier et conclure des accords commerciaux avec de nombreux partenaires. L'Association des armateurs du Saint-Laurent et ses membres estiment que, dans l'ensemble, ces accords sont favorables à l'économie canadienne. Toutefois, certaines dispositions peuvent nuire à notre industrie nationale du transport maritime, comme celles permettant aux navires étrangers de caboter dans les eaux canadiennes. Il est important de mentionner que la *Loi sur le cabotage* cherche à appuyer « les intérêts maritimes nationaux en réservant le cabotage canadien aux navires immatriculés au Canada ». Donner aux armateurs étrangers accès au marché canadien, surtout en l'absence d'un accord de réciprocité, les favorise et nuit à la compétitivité de leurs homologues canadiens. »**

— Association des armateurs du Saint-Laurent. *Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Mars 2015

---

La politique actuelle interdisant l'accès aux opérations nationales canadiennes par les bâtiments immatriculés à l'étranger ou de propriété étrangère est restrictive et protectionniste. Le comité d'examen a souvent demandé des preuves des effets néfastes de la libéralisation, mais aucune n'a été présentée, à part les objections sur les motifs que des investissements sont déjà en place. Nous estimons qu'il est temps d'éliminer les obstacles propres à la *Loi sur le cabotage* et d'offrir aux expéditeurs un processus accéléré, fondé sur des critères axés sur le marché, afin de répondre à la demande.

---

**« Il faut toutefois en faire davantage. L'assouplissement des restrictions canadiennes et américaines sur le cabotage appuierait le développement du transport maritime à courte distance au profit des deux pays. En outre, l'amélioration du régime de transport maritime à courte distance pourrait aider à composer avec les pics de demande en offrant un autre moyen de déplacer les marchandises. »**

— Association des administrations portuaires canadiennes – *Livre blanc – Réaction de l'AAPC à l'examen de la LTC*  
Mai 2015

---

Quatre vingts pour cent des activités et du trafic des ports canadiens ont lieu dans la Voie maritime, y compris les voyages internationaux des bâtiments étrangers<sup>44</sup>. Au cours de l'examen, nous avons entendu que les exploitants internationaux de navires sont prêts à offrir leurs services aux entreprises canadiennes. Toutefois, les règlements actuels les empêchent de transporter du fret entre deux points canadiens. Étant donné l'importance des transports et de la logistique pour l'économie, il serait dans l'intérêt du Canada d'adopter une approche plus ouverte.

Les armateurs canadiens assurent depuis longtemps leurs activités dans le cadre d'un marché protégé et ne font que commencer à renouveler leurs activités et leurs flottes depuis l'élimination des droits de douane appliqués aux navires construits à l'étranger. Par conséquent, il est proposé que le Canada prévoie une période de transition dans laquelle l'écart de coûts est réduit en diminuant le coût des services, tout en ouvrant le marché national étape par étape. L'assouplissement des restrictions devrait commencer immédiatement pour ce qui est du commerce conteneurisé, où il n'y a aucun service de collecte international sur le réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint Laurent à déplacer. La transition permettrait également aux ports et à la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint Laurent de collaborer avec les armateurs canadiens afin de réexaminer les options en vue de l'accroissement de l'utilisation de la capacité maritime au moyen de l'« Autoroute H2O » dans le cadre d'une stratégie nationale relative aux corridors de transport.

**4. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada augmente la compétitivité du transport maritime canadien et la concurrence au sein du transport maritime à courte distance en :**

- a. faisant la promotion du transport maritime à courte distance à titre de mécanisme visant à réduire la congestion dans les zones urbaines et réduire les niveaux croissants d'émissions de gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques au Canada, particulièrement aux ports le long du Réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint Laurent;
- b. modernisant le recrutement et la formation des gens de mer canadiens et en améliorant les processus visant à attirer et à accréditer les travailleurs étrangers ayant les ensembles de compétences nécessaires;
- c. éliminant progressivement les restrictions en matière d'exploitation sur la base de la réciprocité conformément à la *Loi sur le cabotage*, en commençant immédiatement par les services de conteneurs, en plus de supprimer les restrictions dans un délai de transition prescrit d'au plus sept ans;
- d. retirant progressivement tous les autres droits sur les bâtiments importés dans un délai de transition prescrit d'au plus sept ans afin de respecter les récents investissements des armateurs canadiens dans les bâtiments spécialisés;
- e. harmonisant les règlements régissant les exploitants de bâtiments battant pavillon canadien afin qu'ils soient en mesure de livrer concurrence aux exploitants internationaux qui obtiendront un accès au commerce intérieur du Canada.

**La Garde côtière canadienne**

Il apparaît évident, à la suite des consultations menées et des mémoires reçus, que la Garde côtière canadienne est une organisation de première classe qui fait de son mieux avec les ressources dont elle dispose. Toutefois, quelques intervenants ont exprimé une réelle inquiétude quant à la capacité du Canada de répondre aux besoins : les ressources de la Garde côtière canadienne sont insuffisantes pour lui permettre de remplir son mandat et elle exploite une flotte de bâtiments très vieux. Compte tenu de la hausse du trafic dans tous les secteurs, il est maintenant temps de doter la Garde côtière canadienne des ressources et de l'équipement nécessaires afin de faire face aux défis de plus en plus importants qui l'attendent. Ces recommandations misent sur celles du Comité d'experts sur la sécurité des navires citernes de 2014 quant au renforcement de la sécurité du transport maritime dans l'Arctique et au transport des substances nocives et potentiellement dangereuses.

Puisque le secteur maritime est essentiel au transport des marchandises et des personnes dans le Sud, et de plus en plus dans le Nord, la Garde côtière canadienne serait mieux placée pour s'occuper d'un contexte stratégique qui met l'accent sur le transport et son infrastructure plutôt que des questions sur les pêches. La Garde côtière canadienne est un organe opérationnel; elle assure la prestation de services clés, comme la navigation maritime et le déglacage, en plus d'être un catalyseur des transports. L'ajout de la Garde côtière canadienne au portefeuille de Transports Canada permettrait de mieux harmoniser son mandat et l'approche adoptée par d'autres pays, comme le Royaume Uni. De plus, les forts liens qui unissent Transports Canada et les États Unis ainsi que les autres principaux alliés permettraient une collaboration plus étroite avec les organismes chargés de l'application de la loi. Le Canada serait davantage en mesure de mettre en application les lois nationales et internationales pour protéger ses eaux.

---

**« Nous nous inquiétons depuis un certain temps du fait que les rôles séparés et distincts de Transports Canada et de la Garde côtière canadienne [constitue] un modèle inefficace pour assurer une réaction coordonnée et rapide en cas d'urgence maritime. La situation est encore compliquée par le fait que l'administration de la GCC a été confiée au ministère des Pêches et Océans, dont le rôle a peu en commun avec celui de la GCC. »**

— *Chamber of Shipping of British Columbia. Mémoire dans le cadre de l'Examen de la LTC*  
Juillet 2015

---

5. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada réforme et renforce le modèle de prestation de services de la Garde côtière canadienne pour veiller à ce qu'elle ait le mandat, l'équipement, les opérations et le financement durable pour appuyer le commerce maritime et mettre en application la sécurité, la sûreté et la souveraineté en :
- a. ramenant la Garde côtière canadienne au sein du portefeuille du ministre des Transports, en ayant le statut d'organisme de service;
  - b. augmentant et en clarifiant son mandat, de façon à :
    - i. lui donner des responsabilités claires en matière de surveillance et d'application de loi pour assurer la sécurité, la sûreté et la protection environnementale dans les eaux canadiennes afin d'améliorer l'efficacité et la rentabilité de la prestation de ces services;
    - ii. mettre l'accent sur des activités clés comme, entre autres, la recherche et le sauvetage, l'intervention environnementale, le déglacage, le pilotage, les aides à la navigation et les services de cartographie, en percevant des recettes, au besoin, et en permettant à l'industrie de fournir des services auxiliaires, comme les services de trafic maritime, et d'en assumer la responsabilité;
    - iii. réaliser un examen des rôles de la Garde côtière canadienne dans l'Arctique (y compris de son rôle au chapitre des politiques et de l'application de loi) pour veiller à ce qu'ils soient adéquats en vue de relever les défis futurs et les harmoniser aux rôles de la Marine royale canadienne et de la GRC;
  - c. augmentant le financement de la Garde côtière canadienne et en :
    - i. présentant un plan clair visant les services et le renouvellement accéléré de la flotte, y compris l'achat d'au moins un brise-glaces polaire et de deux brise-glaces lourds, et en prévoyant les coûts d'exploitation connexes;
    - ii. fournissant à la Garde côtière canadienne de la souplesse dans la mise en application de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale, de façon à exercer un pouvoir discrétionnaire quant à la location et l'approvisionnement de bâtiments étrangers pour renforcer sa capacité, jusqu'à ce que le renouvellement de la flotte ait lieu;
    - iii. veillant à ce que la Garde côtière canadienne soit dotée des ressources exigées pour honorer un mandat élargi, pour répondre aux besoins actuels et futurs sur le plan de l'intervention en cas de crise, des opérations de la flotte, du trafic accru dans toutes les régions, de l'interopérabilité avec nos voisins maritimes et enfin, des solutions axées sur la technologie. En ce qui concerne ces dernières, des fonds seront nécessaires pour investir dans des technologies novatrices, comme la navigation par satellite.

### Modernisation de pilotage<sup>45</sup>

On ne remet aucunement en question le pilotage lors de mauvaises conditions météorologiques, dans les ports ou près de ceux-ci, dans les écluses, dans des chenaux de navigation problématiques, et pour plus de sécurité afin de guider les bâtiments spécialisés comme les navires-citernes, ainsi que les équipages et bâtiments étrangers qui ne connaissent pas les voies navigables. La *Loi sur le pilotage*, qui établit quatre administrations de pilotage distinctes devrait être modernisée pour tenir compte des nouvelles capacités des bâtiments et de la navigation et ainsi refléter les circonstances où le risque est réduit et les avancées technologiques, comme la cartographie électronique, les GPS et systèmes d'identification automatique (SIA) et autres innovations (pilotage à terre, suivi, etc.). Durant les consultations, tant au Canada qu'à l'étranger, il a été dit au comité d'examen que le pilotage était dispendieux et qu'il n'était pas nécessaire dans certaines eaux, comme dans une grande partie du lac Supérieur.

## Centre d'information maritime – Étude de cas :

Le Marine Exchange of Alaska (Centre d'information maritime de l'Alaska) est un organisme sans but lucratif dirigé par l'industrie qui assure la surveillance et le suivi de la circulation des navires en Alaska. Sa plus grande contribution à la sécurité maritime est un vaste réseau de suivi des navires constitué de plus de 140 systèmes d'identification automatique (SIA) et postes de sécurité maritime en Alaska, tous dotés de systèmes de suivi par satellite. Le Marine Exchange of Alaska sert également la communauté maritime en aidant les navires, les installations et les ports à respecter les règlements étatiques et fédéraux en matière d'environnement, de sûreté et de sécurité. En outre, il installe et entretient des stations météorologiques dans des endroits éloignés partout en Alaska.

Les navires doivent respecter les règlements de la Garde côtière américaine sur l'intervention d'urgence en cas de déversement et, en guise de mesure de conformité, peuvent s'inscrire au Marine Exchange à coût modique. Le Marine Exchange peut échanger des renseignements de source ouverte avec ses compagnies membres et comble un créneau en fournissant aux autorités (la Garde côtière américaine) des renseignements opportuns sur l'endroit et le moment où des navires sont en détresse. Ainsi, la Garde côtière peut se concentrer sur ces activités centrales, mais peut intervenir au besoin.

Un centre d'information maritime comme celui de l'Alaska ou celui du nord de la Californie pourrait constituer un modèle utile pour le Canada. La Garde côtière pourrait recevoir des renseignements opportuns sans devoir dépenser ses maigres ressources sur ce type de service. Le trafic maritime augmente, en particulier dans le Nord, et on a besoin d'un mécanisme pour assurer une surveillance et un suivi actifs des navires. Un Centre d'information maritime pourrait utiliser un système hybride de systèmes de suivi terrestres et par satellite pour permettre l'échange de renseignements avec les navires sur les dangers et les conditions et pour permettre une intervention plus rapide auprès des navires en détresse.

Les discussions lors des consultations ont révélé que ces progrès donnent l'occasion d'assurer la sécurité du système canadien étant donné que les échanges commerciaux entraînent un plus grand nombre d'activités. D'après l'Association des pilotes maritimes du Canada (APMC), le cadre de pilotage permet au système de s'adapter à des circonstances changeantes en modifiant les zones désignées de pilotage obligatoire, en examinant les exigences et les pratiques de pilotage et en permettant des exemptions<sup>46</sup>. Toutefois, il aurait également été déclaré au comité d'examen qu'une approche modernisée et recadrée était exigée. Les administrations, les pilotes et leurs corporations ont tardé à mettre en œuvre des changements à leurs règles actuelles, invoquant les risques en matière de sécurité. Le comité d'examen reconnaît que la sécurité est primordiale. D'un côté, le comité d'examen appuie la nécessité du pilotage dans des zones à risque élevé comme les voies navigables achalandées, les ports et pour orienter les navires

citernes. D'un autre côté, il voit également l'avantage de tenir plus régulièrement un examen fédéral des pratiques d'exploitation, des zones de pilotage obligatoire et des circonstances opérationnelles. L'objectif consiste à appuyer la croissance en toute sécurité tout en minimisant les coûts, grâce à la facilitation du perfectionnement des compétences en matière de qualité des pilotes, à la délivrance d'exemptions aux agents et à l'augmentation de l'efficacité administrative.

Comme pour le transport aérien, les exploitants de navires internationaux appuient le commerce canadien et souhaitent obtenir des services harmonisés et uniformes à l'échelle du pays. Le comité d'examen est convaincu que le moment est opportun pour moderniser les exigences en matière de pilotage et les règlements connexes afin de tenir compte de ces innovations dans le but d'accroître la compétitivité du pilotage, plutôt que de la restreindre, et d'assurer de précieux services aux navigateurs.

Voilà pourquoi le comité d'examen appuie les améliorations immédiates et à court terme qui découleront de l'intégration des quatre administrations de pilotage en un seul Conseil canadien du pilotage tout en assurant une saine gestion nationale des activités de pilotage quotidiennes. Il pourrait s'agir d'une force de modernisation solide, regroupant des représentants de tout le Canada, pour créer des services de pilotage pour l'avenir. Les objectifs pourraient comprendre l'harmonisation des pratiques et procédures de pilotage dans l'ensemble des Régions et dans le Nord, sans nuire indûment aux activités locales et régionales qui ont garanti la sécurité des voies de navigation. Le comité d'examen envisage que cette entité harmonisera, au fil du temps, l'octroi des contrats et la fourniture des services et permettra d'obtenir des gains d'efficacité en matière de prestation de services. Une seule administration qui peut gérer la convergence des technologies et simplifier les processus et procédures permettra de mieux sélectionner les services appuyés par les utilisateurs, à un juste coût. En outre, il sera important d'établir une orientation nationale ainsi que des processus et procédures communs et simplifiés pendant que les besoins émergents en matière de pilotage et de gestion des glaces dans le Nord sont examinés dans l'ensemble du Canada.

La Garde côtière canadienne est une institution nationale qui a déjà établi ses activités dans chacune des régions en question. Elle possède des capacités complémentaires sur le plan du savoir ainsi que l'équipement nécessaire pour assurer la prestation de services maritimes. De plus, tout comme les administrations de pilotage et les armateurs, elle a besoin de recruter, de former et de garder en poste des gens de mer compétents. La Garde côtière, dont la mission est fondée sur l'appui de la navigation maritime sécuritaire et efficace, est dans une position idéale pour surveiller tous les services maritimes, y compris le pilotage et les services hydrographiques.

En traitant ces enjeux, notre objectif consiste à transformer la prestation, la gouvernance et les exigences de service du pilotage et d'autres services maritimes au Canada afin d'améliorer la compétitivité de leurs coûts, et de placer le Canada sur la bonne voie pour les trente prochaines années. Une approche stratégique et globale relative aux services maritimes, qui améliore les gains d'efficacité sans pour autant compromettre la sécurité, doit être adoptée au pays. Le Canada a besoin d'un système maritime plus souple et mieux adapté englobant des approches simplifiées, qui comprend un seul Conseil stratégique qui, compte tenu de l'évolution des services et des besoins, est en mesure d'intervenir, particulièrement alors que le pays connaît de l'expansion dans le Nord.

## 6. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada:

- a. intègre immédiatement les quatre administrations de pilotage en un seul et même Conseil canadien du pilotage pour permettre une approche globale et stratégique visant à mieux harmoniser l'octroi de contrats et la prestation de services des Régions;
- b. mène une évaluation complète du cadre de gouvernance des services de navigation maritime dans un délai de trois ans ;
- c. revoit les zones de pilotage obligatoire, ainsi que les circonstances et les processus les entourant, fassent l'objet d'un examen officiel par Transports Canada dans un délai d'au moins trois à cinq ans, en consultation avec les utilisateurs et le milieu du pilotage international, en tenant compte des nouvelles technologies et des pratiques exemplaires, y compris une réévaluation des risques en matière de sécurité de la navigation.

## Notes

---

- <sup>1</sup> Étude sur les transports maritimes 2013 de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), disponible en ligne : [http://www.unctad.org/fr/Publications/Library/rmt2013\\_fr.pdf](http://www.unctad.org/fr/Publications/Library/rmt2013_fr.pdf)
- <sup>2</sup> Selon le rapport *Les transports au Canada 2014* de Transports Canada – En décembre 2014, on dénombrait 567 installations portuaires, 902 ports de pêche et 202 ports récréatifs au Canada; 499 des 549 installations portuaires de Transports Canada à la grandeur du pays avaient été transférées, démantelées ou leur statut de port public avait été résilié. Disponible en ligne : [https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/2014\\_TC\\_Annual\\_Report\\_Overview-FR.pdf](https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/2014_TC_Annual_Report_Overview-FR.pdf).
- <sup>3</sup> Source : Transports Canada, *Les transports au Canada 2013* (rapport mis à jour par Analyse et recherche économiques), disponible en ligne : [http://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/Transportation\\_in\\_Canada\\_2013\\_fra\\_ACCESS.pdf](http://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/Transportation_in_Canada_2013_fra_ACCESS.pdf).
- <sup>4</sup> Transports Canada, *Les transports au Canada 2014*, disponible en ligne : [https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/2014\\_TC\\_Annual\\_Report\\_Overview-FR.pdf](https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/2014_TC_Annual_Report_Overview-FR.pdf).
- <sup>5</sup> Transports Canada, *Les transports au Canada 2013*, disponible en ligne : [http://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/Transportation\\_in\\_Canada\\_2013\\_fra\\_ACCESS.pdf](http://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/Transportation_in_Canada_2013_fra_ACCESS.pdf).
- <sup>6</sup> Idem.
- <sup>7</sup> La navigation à fort tirant est géographiquement reliée aux côtes et aux Grands Lacs; la navigation intérieure a lieu à l'intérieur du pays, habituellement le long de cours d'eau et de corridors maritimes assortis de havres, d'écluses et de chenaux qui servent de système d'interaction.
- <sup>8</sup> Un navire dédouané est un navire pour lequel le vendeur a payé tous les coûts liés au transport des marchandises, y compris les droits, et a l'entière responsabilité des marchandises jusqu'à ce qu'elles aient été reçues et transférées à l'acheteur.
- <sup>9</sup> MariNova Consulting Ltd., *Final Report – Analysis of Short Sea Shipping and Extending the Seaway Season* (préparé dans le cadre de l'Examen de la *Loi sur les transports au Canada*), (21 septembre 2015).

- <sup>10</sup> Lloyd's Register, *Global Marine Trends 2030*, cité dans la présentation de l'AAPC au comité de l'Examen de la LTC.
- <sup>11</sup> Transports Canada, *Les transports au Canada 2014*, disponible en ligne : [https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/2014\\_TC\\_Annual\\_Report\\_Overview-FR.pdf](https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/2014_TC_Annual_Report_Overview-FR.pdf).
- <sup>12</sup> Limites d'emprunt, approbations du gouvernement concernant l'utilisation des terrains, etc.
- <sup>13</sup> Statistique Canada, « Le transport maritime au Canada ». L'année 2011 était la dernière année de collecte des données. Les chiffres révisés pour 2014 sont fournis par Transports Canada.
- <sup>14</sup> Transport Canada, *Les transports au Canada 2013*, disponible en ligne : [https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/Transportation\\_in\\_Canada\\_2013\\_fra\\_ACCESS.pdf](https://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/Transportation_in_Canada_2013_fra_ACCESS.pdf)
- <sup>15</sup> Réseau Grands Lacs-Voie maritime du Saint-Laurent, « Les retombées économiques du réseau Grands Lacs-Voie maritime du Saint-Laurent » (janvier 2015), accès en ligne le 18 novembre 2015 : [http://www.greatlakes-seaway.com/fr/voie-maritime/faits/eco\\_impact.html](http://www.greatlakes-seaway.com/fr/voie-maritime/faits/eco_impact.html).
- <sup>16</sup> Transports Canada, *Les transports au Canada 2013*, [Tableau M13], disponible en ligne : [http://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/Transportation\\_in\\_Canada\\_2013\\_fra\\_ACCESS.pdf](http://www.tc.gc.ca/media/documents/politique/Transportation_in_Canada_2013_fra_ACCESS.pdf).
- <sup>17</sup> Martin and Associates, *Les retombées économiques du réseau Grands Lacs-Voie maritime du Saint Laurent* (18 octobre 2011). Disponible en ligne : [http://www.greatlakes-seaway.com/fr/pdf/eco\\_impact\\_sum\\_fr.pdf](http://www.greatlakes-seaway.com/fr/pdf/eco_impact_sum_fr.pdf)
- <sup>18</sup> Les frais d'utilisation imposés aux bâtiments admissibles dans les eaux canadiennes comprennent les frais appliqués par les administrations portuaires canadiennes, les administrations canadiennes de pilotage, le péage dans la Voie maritime du Saint Laurent, les frais réglementaires maritimes (Transports Canada) et les droits de services maritimes (Garde côtière canadienne).
- <sup>19</sup> Idem.
- <sup>20</sup> Forum économique mondial, *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, p. 147, disponible en ligne : <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>.
- <sup>21</sup> Voir Tome 2, Annexe K, Figure 3.
- <sup>22</sup> Des pays comme les Pays-Bas, le Danemark, etc.
- <sup>23</sup> Pêches et Océans Canada, *Évaluation du programme État de préparation opérationnelle de la flotte : sous programmes Entretien de la flotte et Acquisitions de la flotte*, Rapport final, mars 2014, mis à jour par la Garde côtière.
- <sup>24</sup> Idem.
- <sup>25</sup> Garde côtière canadienne.
- <sup>26</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable*, chapitre 3, p. 14, (Ottawa : automne 2014), accès le 29 octobre 2015, en ligne : [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl\\_cesd\\_201410\\_03\\_f.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_cesd_201410_03_f.pdf).
- <sup>27</sup> Cela n'inclut toutefois pas le déglçage.
- <sup>28</sup> John Butler, *Rapport de l'Examen indépendant du déversement d'hydrocarbures du N/M Marathassa – Opération d'intervention environnementale*, (31 juillet 2015).

- <sup>29</sup> À titre de comparaison, l'âge moyen des brise-glaces est de 33,8 ans au Canada, de 20,6 ans aux É. U., de 18,1 ans en Russie et de 27,6 ans en Suède. Source : Garde côtière canadienne.
- <sup>30</sup> Paul Pryce, « An Arctic Accord and the Canadian Coast Guard », Association canadienne pour l'OTAN, le 16 novembre 2015, accès en ligne le 19 novembre 2015 : <http://natoassociation.ca/an-arctic-accord-and-the-canadian-coast-guard/>.
- <sup>31</sup> Idem.
- <sup>32</sup> Transports Canada, 2013, *Un examen du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires – Mettre le cap sur l'avenir*, Rapport du Comité d'experts sur la sécurité des navires citernes (Ottawa, 2013), accès en ligne le 18 novembre 2015 : [http://www.tc.gc.ca/media/documents/mosprr/transport\\_canada\\_tanker\\_fra.pdf](http://www.tc.gc.ca/media/documents/mosprr/transport_canada_tanker_fra.pdf), p. 6.
- <sup>33</sup> Gouvernement du Canada, 2014, « Système de sécurité de classe mondiale pour les navires-citernes : Nouvelles mesures visant à renforcer la prévention, la préparation et l'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures et à raffermir le principe du pollueur-payeur », accès en ligne le 18 novembre 2015 : [http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=847489&\\_ga=1.264094728.520069455.1408462360](http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=847489&_ga=1.264094728.520069455.1408462360).
- <sup>34</sup> Transports Canada, « Plans d'intervention d'urgence (PIU) », accès en ligne le 18 novembre 2015 : <https://www.tc.gc.ca/fra/tmd/piu-menu-72.htm>.
- <sup>35</sup> Transports Canada, « Contrôle des navires par l'État du port », accès en ligne le 18 novembre 2015 : <https://www.tc.gc.ca/fra/securitemaritime/epe-inspection-cnep-menu-1120.htm>.
- <sup>36</sup> Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes, *Un examen de la préparation et de l'intervention en cas de déversements par des navires au Canada : Mettre le cap sur l'avenir, phase II – Exigences s'appliquant à l'Arctique et aux substances nocives et potentiellement dangereuses à l'échelle nationale* (septembre 2014/publié en avril 2015), p. 2, (Ottawa : 2014), accès en ligne le 28 octobre 2015 : <https://www.tc.gc.ca/media/documents/mosprr/TC-Tanker-F-P2.pdf>.
- <sup>37</sup> L'Association européenne de pilotes maritimes définit le pilotage à terre comme étant un acte de pilotage réalisé dans un endroit désigné par un pilote breveté pour ce secteur, dans une position autre qu'à bord du bâtiment visé pour assurer la navigation sécuritaire de ce bâtiment.
- <sup>38</sup> Danish Maritime Authority, *Technological Assessment on the Possibility of Shore Based Pilotage in Danish Waters: Final Report* (novembre 2014). [Tiré du rapport de MariNova présenté au comité d'examen de la LTC, 21 septembre 2015].
- <sup>39</sup> Keith Michel et Peter Noble, *Technological Advances in Maritime Transportation*, consulté à l'adresse <https://www.nae.edu/Publications/Bridge/TransportationInfrastructure/TechnologicalAdvancesinMaritimeTransportation.aspx>.
- <sup>40</sup> OCDE/FIT. *L'investissement dans les ports et les marchés du transport maritime conteneurisé*, Tables rondes FIT, n° 157, OCDE, 2015. Disponible à l'adresse : [http://www.oecd-ilibrary.org/fr/transport/l-investissement-dans-les-ports-et-les-marches-du-transport-maritime-conteneurise\\_9789282107898-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/transport/l-investissement-dans-les-ports-et-les-marches-du-transport-maritime-conteneurise_9789282107898-fr).
- <sup>41</sup> Le pont de Bayonne est le cinquième plus grand pont en arc d'acier du monde et lorsqu'il a été terminé en 1931, il était le plus long au monde. Érigé au dessus du détroit Kill Van Kull, ce pont relie Bayonne, New Jersey à Staten Island, New York. Il est l'un de trois ponts reliant New York au New Jersey. Puisqu'à l'origine le pont n'était situé qu'à 151 pieds au-dessus de l'eau, les grands porte-conteneurs ne pouvaient souvent pas passer sous celui-ci pour atteindre les terminaux maritimes les plus près. Cela a forcé les expéditeurs qui se fiaient aux ports de New York et du New Jersey pour avoir accès au réseau de transport régional à utiliser de

plus petits navires moins efficaces pour acheminer les marchandises dans la région. À cette fin, en décembre 2010, l'autorité portuaire de New York et du New Jersey ont annoncé leur décision de prendre des mesures afin de surélever le pont de Bayonne à 215 pieds (le « Bayonne Bridge Navigational Clearance Project », soit le projet de dégagement du pont de Bayonne pour assurer la navigation maritime) pour permettre à des navires plus gros et plus efficaces d'avoir accès aux ports. Le projet devrait être achevé à la fin de 2017.

- <sup>42</sup> Une réglementation « allégée » désigne la mise en place de mesures réglementaires visant à instaurer un degré de discipline à l'égard des ports pour protéger ses locataires et usagers. Les règlements en question ne sont pas axés sur le rendement et ne doivent pas augmenter le fardeau réglementaire du système.
- <sup>43</sup> L'immatriculation des navires est le processus par lequel un navire est documenté et reçoit la nationalité du pays dans lequel le navire a été documenté. La nationalité permet à un navire de voyager à l'étranger, car elle est la preuve de la propriété du navire. Le droit international exige que chaque navire marchand soit immatriculé dans un pays, qui est appelé son État du pavillon. Un navire doit respecter la loi de l'État du pavillon. L'État du pavillon d'un navire exerce un contrôle réglementaire sur le navire et est tenu d'inspecter régulièrement, de certifier l'équipement et l'équipage du navire, et de délivrer des documents de sécurité et de prévention de la pollution. L'organisation qui immatricule le navire est connue comme étant son registre. Les registres peuvent être des organismes gouvernementaux ou privés. Un Registre international des navires est ouvert uniquement aux navires d'appartenance étrangère.
- <sup>44</sup> Mémoire d'Algoma /du comité d'examen de la LTC.
- <sup>45</sup> Le pilotage aux États Unis comporte plusieurs similitudes avec celui du Canada. Le pilotage de bâtiments commerciaux internationaux aux États Unis est réglementé par chaque État qui s'occupe de son propre système de pilotage adapté aux circonstances et besoins particuliers de ses propres eaux. Même si chaque État possède son propre système de lois et de règlements en matière de pilotage, il existe des parallèles importants dans l'ensemble des systèmes. Dans tous les États (à une exception près), les pilotes sont brevetés et régis par une commission de pilotes, qui est une entité gouvernementale reconnue par les États faisant partie d'un organisme d'État, d'une municipalité locale ou d'une administration portuaire.
- <sup>46</sup> Mémoire de l'Association des pilotes maritimes du Canada présenté au Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (décembre 2014), p. 7.

# Chapitre 11 : Office des transports du Canada

---

De nombreuses recommandations énoncées dans le présent examen ont une incidence sur l'Office des transports du Canada (l'Office) de façon directe lorsque celui-ci est chargé d'y donner suite ou de façon indirecte lorsque la charge de travail et le nombre de responsabilités augmentent. En outre, les recommandations ont été formulées en fonction des changements apportés à l'énoncé de la Politique nationale des transports, comme le prévoit l'article 5 de la *Loi sur l'aéronautique*, qui est la loi habilitante de l'Office. Compte tenu du nombre de recommandations que l'Office doit mettre en œuvre, il est pertinent de discuter de la façon dont l'Office a évolué, de son rôle au sein du système de transport national, de certains défis auxquels il est confronté, de ce qu'il faut faire pour le munir des outils et des ressources nécessaires pour appuyer efficacement ces recommandations et des moyens utilisés pour s'assurer que le système de transport du Canada atteigne le niveau que nous voulons au cours des 20 à 30 prochaines années, c'est-à-dire qu'il soit souple, résilient et concurrent à l'échelle internationale.

Un certain nombre de recommandations nécessitant une intervention réglementaire et une prise de décisions ont été présentées tout au long du présent examen pour régler les conflits et le déséquilibre des pouvoirs, et en règle générale, pour améliorer la façon dont les marchés du transport servent les Canadiens. À la lumière des conseils et des renseignements fournis par les intervenants, de l'examen des pratiques exemplaires internationales et des travaux de recherche effectués dans le cadre du présent examen, il est évident que l'Office des transports du Canada continue d'avoir un rôle important à jouer. Cependant, l'Office doit être modernisé afin d'être efficace. Il doit recevoir le mandat juridique et les ressources nécessaires pour appuyer un système de transport qui convient à une économie canadienne confrontée à une concurrence sans précédent.

## **Le chemin parcouru – Évolution de la réglementation du transport au Canada depuis les 30 dernières années**

La déréglementation du système de transport du Canada a véritablement commencé à la fin des années 1970. L'adoption de la *Loi sur les transports nationaux* en juin 1987, laquelle remplaçait une loi portant le même nom qui avait été en vigueur pendant 20 ans, a permis de poursuivre les efforts déployés afin que le gouvernement se concentre davantage sur les activités visant à améliorer la capacité d'intervention et l'efficacité et de produire des gains d'efficacité contribuant à réduire le déficit. À l'époque, il s'agissait d'un des principaux thèmes du gouvernement fédéral.

En juin 1985, le document de travail « *Aller sans entraves : un guide pour la réforme des transports* » rédigé par Don Mazankowski, le ministre des Transports de l'époque, a été publié en vue d'amorcer le processus de révision de la version de la *Loi sur les transports nationaux* de 1967. Ce document décrivait les réformes exhaustives des pratiques réglementaires et expliquait assez clairement l'orientation prévue de la politique canadienne de transport. Il faisait entre autres valoir que la structure de réglementation détaillée qui s'était solidifiée au cours des années représentait maintenant un obstacle à l'efficacité et à la capacité concurrentielle à l'échelle mondiale, et que le gouvernement devait en faire moins en tant qu'organisme de réglementation axé sur les détails et davantage en tant que facilitateur.<sup>1</sup> Le document étayait les révisions à la politique sur le transport prévoyant un allègement de la réglementation économique et une dépendance accrue aux forces du marché. Le projet de loi C-18 (la nouvelle loi proposée) renfermait pratiquement toutes les idées qui avaient été présentées dans le document de travail « *Aller sans entraves : un guide pour la réforme des transports* ». Parmi les principaux changements apportés à la Loi de 1967, mentionnons notamment l'ajout de dispositions relatives à certains points : contrats de transport confidentiels pour les expéditeurs par rail, concurrence intramodale accrue, allègement de la réglementation régissant le secteur du

transport aérien commercial, arbitrage en cas de litige entre les expéditeurs et les transporteurs sur le taux de transport rate arbitration, et protection du caractère unique des transports maritime et aérien dans le Nord (veuillez consulter l'annexe M dans le Tome 2 pour obtenir davantage de renseignements sur l'histoire de la réglementation sur le transport au Canada).

La *Loi sur les transports nationaux* de 1987 était aussi la loi habilitante pour la création de l'Office national des transports, le prédécesseur de l'Office des transports du Canada et le successeur de la Commission des transports du Canada. Le remplacement de la Commission des transports du Canada représentait seulement un volet du processus amorcé pour déréglementer certaines parties du secteur canadien des transports, comme il est indiqué ci-dessus. Dans un discours, le ministre Mazankowski a déclaré ce qui suit : « Le gouvernement fédéral est d'avis que l'évolution du contexte de l'administration des règlements, jumelée à la volonté de réduire l'ingérence du gouvernement dans les affaires, nécessite la mise sur pied d'un nouvel organisme de réglementation qui viendra succéder à la Commission. »

L'Office national des transports disposait d'un moins grand pouvoir de réglementation et de pouvoirs en général que son prédécesseur, la Commission des transports du Canada. L'organisme pouvait continuer de tenir des audiences publiques sur des affaires relatives au transport et au règlement de différends entre les expéditeurs et les transporteurs, mais seulement à la demande expresse du gouvernement ou à l'égard de certaines plaintes en particulier, en tenant compte de l'accent mis sur la réglementation minimale. L'Office national des transports ne jouait pas un rôle proactif dans l'élaboration des politiques et devait suivre l'orientation stratégique du gouvernement.

En 1995, reconnaissant que de grands tronçons du système de transport du Canada avaient été construits de manière démesurée et étaient inefficaces et dépendants de subventions, le ministre des Transports de l'époque, Doug Young, a proposé qu'une stratégie complète soit établie afin de moderniser le système et de le préparer pour le 21<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup>. À mesure que la nouvelle loi sur les transports était élaborée et examinée, des efforts étaient déployés en vue d'atteindre un équilibre entre la commercialisation et l'intérêt public : ce que les parties pouvaient et étaient censées de faire de leur propre chef sur le marché, les questions de politiques publiques sur lesquelles le Parlement devait trancher et les questions sur lesquelles l'organisme de réglementation devait trancher. La principale considération était liée au fait que l'on devait seulement avoir recours à la réglementation économique lorsque les forces du marché étaient insuffisantes pour favoriser la concurrence et les solutions commerciales. En ce qui a trait à ce dernier aspect, l'opinion était - et est toujours - que les interventions ne constituent pas toujours une solution de remplacement au marché, car elles sont parfois conçues pour renforcer la dynamique du marché.

Dans un esprit de déréglementation continue, la *Loi sur les transports au Canada* a été promulguée le 1<sup>er</sup> juillet 1996 afin de remplacer la Loi de 1987. C'est sous cette Loi que l'Office des transports du Canada a été créé pour remplacer l'Office national des transports. Puisque les politiques gouvernementales dictaient que les forces du marché devaient jouer un plus grand rôle dans le secteur que la réglementation, et parce que le gouvernement fédéral subissait des contraintes sur le plan financier et des pressions pour éliminer le déficit, le mandat de l'Office des transports du Canada, à titre d'organisme de réglementation économique, a été limité davantage.

## Où nous en sommes aujourd'hui — Le contexte actuel

Tout comme ses prédécesseurs, l'Office des transports du Canada assume le rôle d'entité indépendante, de tribunal quasi judiciaire et d'organisme de réglementation économique prenant des décisions sur un vaste éventail de questions au sujet des modes de transport aérien, ferroviaire et maritime relevant de l'autorité du Parlement, comme le stipule la *Loi sur les transports au Canada* et d'autres textes législatifs. La Loi définit également la compétence de l'Office et décrit ses pouvoirs, devoirs et fonctions.

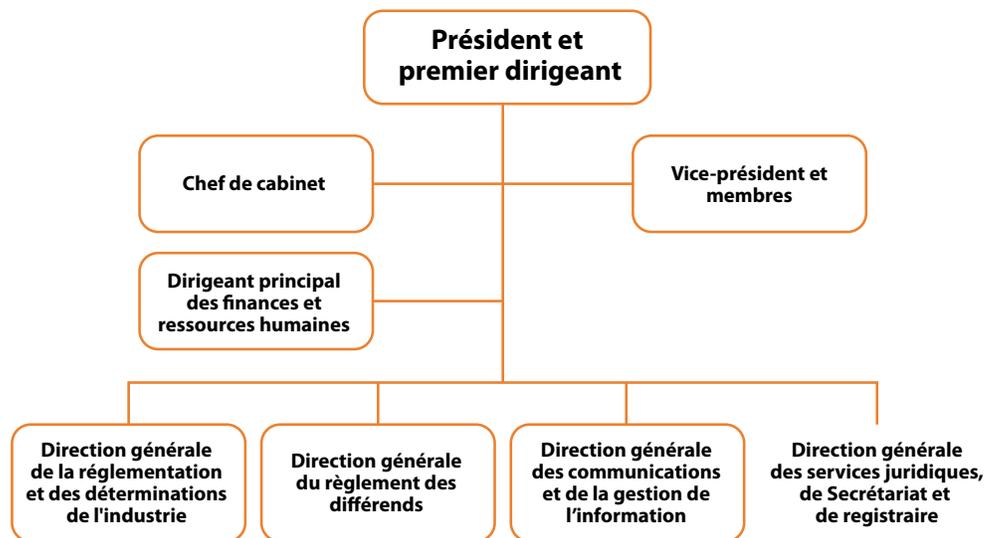
Même si l'Office rend compte au Parlement par l'entremise du ministre des Transports, il exerce ses activités sans lien de dépendance envers Transports Canada. Le rôle de l'Office en ce qui concerne les importants changements législatifs est restreint à la réalisation d'analyses et à la dispense de conseils selon son expérience et son expertise, à la demande des ministres, des parlementaires ou d'autres représentants du gouvernement. Transports Canada est la source principale de conseils stratégiques provenant de la fonction publique auprès du ministre des Transports, lequel est chargé de présenter des propositions de modifications législatives au Cabinet, qui à son tour, peut les approuver afin qu'elles soient présentées et soumises à l'attention du Parlement.

En sa qualité de tribunal quasi judiciaire, l'Office, en grande partie par la délivrance de décisions et d'arrêtés, règle les différends liés au transport entre les établissements commerciaux et les consommateurs (p. ex., des plaintes sur les services, les taux, les droits et les frais de transport de compétence fédérale), y compris les questions relatives à l'accessibilité offerte aux personnes ayant une déficience. L'Office règle les différends au moyen de divers mécanismes, comme la facilitation, la médiation, l'arbitrage et le processus décisionnel officiel. En tant qu'organisme de réglementation économique, l'Office prend des décisions, fournit des approbations et délivre des licences, des permis et des certificats d'aptitude aux transporteurs. Il assume également la fonction de preneur de règlements.

Les cinq membres permanents de l'Office (le nombre est précisé dans la Loi) sont nommés par le gouverneur en conseil (GC) pour un mandat d'au plus cinq ans. Le GC peut également nommer toute personne à partir d'une liste de candidats, qui peut être utilisée par le ministre pour choisir trois membres suppléants de l'Office. Les membres suppléants, qui sont nommés pour un mandat d'un an seulement, possèdent habituellement de l'expertise relativement à une question ou à un mode de transport en particulier. L'Office compte actuellement sept membres : cinq membres permanents et deux membres temporaires. Les membres ont la responsabilité de rendre des décisions et de délivrer des arrêtés liés aux plaintes ou aux demandes ainsi que de régler d'autres questions qui touchent le système de transport et qui relèvent du mandat actuel de l'Office. Bien que de nombreuses questions soient réglées par un seul membre président, le président de l'Office a le pouvoir, en vertu de la loi, « d'établir le nombre de membres qui doivent entendre les questions ou remplir telles des fonctions relevant de l'Office. » Dans certains cas, le président désigne un comité pour entendre une affaire.

La déréglementation du système de transport a eu pour effet de réduire les fonctions et les pouvoirs législatifs de l'Office (par rapport à l'organisme et à la commission qui le précédait) ainsi que sa taille et son budget. Aujourd'hui, l'Office compte environ 230 employés (voir l'organigramme ci-dessous), dont des économistes, des ingénieurs, des avocats, des analystes financiers, des agents des ressources humaines, des spécialistes des communications et des médiateurs, ainsi que des agents de gestion de cas, d'octroi de licences ou d'application de la loi, et d'autres employés de soutien.

**FIGURE 1 —  
ORGANIGRAMME  
DE L'OFFICE DES  
TRANSPORTS DU  
CANADA**



En 2014-2015, les dépenses ministérielles de l'Office devraient s'élever à environ 29 millions de dollars<sup>3</sup>. Par contraste, la Commission canadienne des transports comptait plus de 800 employés en 1986 et disposait d'un budget administratif de 43 millions de dollars alors que l'Office national des transports avait un personnel de 508 employés en 1992-1993 et un budget de 35 millions de dollars (devises de l'époque)<sup>4</sup>.

### Défis actuels

L'Office adopte une approche réactive plutôt que proactive. Ses mesures varient en fonction de chaque plainte. Il n'exerce pas assez de pouvoirs de sa propre initiative, à titre *ex parte* et de pouvoirs systémiques, et a une capacité très restreinte à délivrer des arrêtés d'applicabilité générale. Dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, l'Office doit attendre qu'une plainte soit officiellement déposée avant de mener une enquête<sup>5</sup>.

Au cours de l'Examen, certains fournisseurs de services de transport ont critiqué le fait que cette approche « au cas par cas » représente un fardeau pour les fournisseurs de services cités dans le cadre d'une plainte, lesquels doivent souvent défendre d'eux-mêmes une politique ou une pratique courante de l'industrie qui a une composante d'intérêt public élargie. Par ailleurs, un transporteur qui est assujéti à une mesure corrective de l'Office est tenu de changer la pratique à la source de la plainte, alors que d'autres transporteurs ayant adopté la même pratique ne sont pas obligés de le faire. Selon l'arrêté émis par l'Office, cela peut entraîner des désavantages au chapitre des coûts et de la concurrence par rapport aux autres transporteurs.

Cette approche « au cas par cas » peut également avoir une incidence néfaste sur les utilisateurs d'un service de transport, qui peuvent tirer parti d'une décision prise par l'Office à l'égard du fournisseur de ce service, mais qui sont susceptibles de faire face au même problème lorsqu'ils utilisent ce type de service par l'intermédiaire d'un autre transporteur (p. ex., faire affaire avec une compagnie aérienne différente). Bien que l'Office puisse vouloir, pour des raisons d'efficacité et de pragmatisme, élargir la portée d'une plainte pour tenir compte d'une pratique courante de l'industrie, il n'a pas le pouvoir de le faire. Voici un exemple : une plainte sur l'accessibilité a été déposée auprès de l'Office au sujet d'une question relative aux chats voyageant avec leur propriétaire dans la cabine d'un aéronef, et aux conséquences néfastes de cette situation sur les passagers à proximité qui sont allergiques aux chats. L'Office a voulu élargir la portée de la plainte pour inclure d'autres animaux de compagnie afin d'aborder cet enjeu systémique. Cependant, le transporteur cité dans la plainte s'y est opposé, de sorte que l'Office a rendu une décision qui portait uniquement sur les chats. Peu de temps après que l'Office a rendu sa décision, il a reçu une plainte semblable par rapport au transport de chiens.

L'incapacité actuelle de l'Office à écarter des problèmes comme celui-là en réagissant rapidement pour régler un enjeu systémique ou un enjeu d'application vaste signifie que les problèmes persistent. Cela est particulièrement troublant lorsqu'il est nécessaire de prendre des mesures de toute urgence afin de prévenir des dommages commerciaux aux expéditeurs ou aux réceptionnaires, soit directement par une perte de revenus ou indirectement par des dommages à la réputation du Canada à titre de fournisseur fiable.

Par ailleurs, le manque de pouvoirs de l'Office l'empêche d'examiner les défaillances et les problèmes généraux auxquels le réseau est confronté. Cela peut être frustrant lorsque l'Office est au courant qu'il existe un problème généralisé, mais qu'il ne peut rien faire pour le régler. Même lorsqu'une plainte est déposée, tel qu'il est indiqué ci-dessus, l'Office peut seulement traiter les caractéristiques du cas en question. Les avantages de conférer à l'Office des pouvoirs *ex parte* ou de l'autoriser à prendre des décisions de sa propre initiative sont particulièrement évidents dans le contexte du transport ferroviaire de marchandises. Lorsque l'Office examine le réseau de transport ferroviaire en tenant compte uniquement de la plainte d'une personne, il se pourrait qu'il n'obtienne pas assez de renseignements sur l'ensemble des activités du réseau pour rendre une décision et donner des directives. Les décisions basées sur l'examen d'un enjeu du point de vue restrictif d'une seule plainte peuvent avoir des conséquences indésirables et involontaires sur les parties qui exercent des activités dans le reste du réseau.

Il suffit d'examiner les problèmes liés au transport du grain survenus à l'hiver 2013-2014 pour avoir un exemple de telles conséquences. En 2014, *Louis-Dreyfus Commodities Canada Ltd.* (LDC) a déposé auprès de l'Office une plainte contre la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN), dans le cadre de laquelle l'entreprise indiquait que CN n'avait pas rempli ses obligations imposées en vertu des articles 113 à 116 de la *Loi sur les transports au Canada* et d'un contrat confidentiel qu'elle avait conclu avec CN en 1999. On y indiquait que la compagnie de chemin de fer avait omis de fournir le nombre de wagons demandé par l'expéditeur au cours de l'hiver précédent pour transporter ses céréales jusqu'à leur destination. L'Office a examiné les éléments de preuve, notamment les commandes de wagons qui n'avaient pas été exécutées par CN, et a tranché en faveur de LDC<sup>6</sup>. L'Office a statué que CN devait fournir à LDC le nombre de wagons commandé.

L'hiver 2013-2014 ayant été particulièrement rigoureux, la compagnie de chemin de fer n'a pas été en mesure de fournir à ses clients-expéditeurs de grain tous les wagons commandés pour de nombreuses raisons, dont certaines étaient en dehors de son ressort. Selon l'industrie, la décision de l'Office a eu pour effet d'obliger la compagnie de chemin de fer à limiter le nombre de wagons afin de respecter l'arrêt, ce qui a fait en sorte que d'autres entreprises céréalières auraient reçu moins de wagons que par le passé. Certaines personnes ont fait valoir que la décision de l'Office, dans ce cas en particulier, a permis à LDC d'augmenter de façon considérable sa part de marché au détriment de ses concurrents. En fait, Viterra et Richardson International, deux autres entreprises céréalières, ont demandé d'intervenir dans la plainte initiale afin de se prononcer contre la situation de LDC en raison des répercussions sur elles, mais l'Office a rejeté leur demande. Toujours selon l'industrie, la décision de l'Office s'explique par le fait qu'il était au courant qu'il existait un problème de transport dans la chaîne d'approvisionnement. Toutefois, compte tenu de la structure actuelle du système de réglementation, l'Office n'a pas pu régler le problème à l'échelle du système en offrant une solution systémique, et il y a eu des conséquences négatives sur le secteur. Dans ce cas en particulier, l'Office a seulement pu régler la plainte de LDC.

Il est intéressant de noter que le Surface Transportation Board<sup>7</sup>, l'organisme de réglementation économique des chemins de fer aux États-Unis, dont le rôle est semblable à celui de l'Office des transports du Canada dans le secteur ferroviaire, ne fait pas face aux contraintes associées à la capacité d'enquête et aux pouvoirs législatifs de l'Office. À peu près au même moment, le secteur du grain des États-Unis rencontrait des problèmes de transport semblable à ceux

connus par le Canada au cours de l'hiver 2013-2014. Cependant, afin de régler certains problèmes liés au service ferroviaire soulevés par les expéditeurs aux États-Unis (c.-à-d. mois lorsque la congestion ferroviaire est importante), le Surface Transportation Board a examiné l'ensemble du réseau ferroviaire et le niveau de fluidité, suite à quoi, il a rendu la décision, le 8 octobre 2014, conformément à laquelle tous les chemins de fer de classe 1 devaient communiquer des statistiques détaillées sur le service ferroviaire chaque semaine afin de promouvoir la transparence et la responsabilisation à l'échelle de l'industrie et de démontrer que les chemins de fer prennent des mesures concrètes pour régler les questions soulevées par les expéditeurs. Avant d'en arriver à cette décision, le Surface Transportation Board a tenu des audiences publiques pour discuter des défis liés au transport du grain auxquels étaient confrontés les expéditeurs aux États-Unis. Tout comme ses prédécesseurs, l'Office des transports du Canada a également tenu des audiences pour discuter de certaines questions, mais il n'a plus le budget pour le faire.

Les États-Unis prennent des mesures pour élargir les pouvoirs de son organisme de réglementation du transport ferroviaire. La Surface Transportation Board Reauthorization Act de 2015 (S.808), qui a été adoptée par le Sénat en juin 2015, a pour but de rehausser les pouvoirs de l'organisme et de faire en sorte qu'il soit plus autonome par rapport au gouvernement. Par exemple, la Loi permettra au Surface Transportation Board d'entreprendre des enquêtes de son propre chef (c.-à-d. non seulement en réponse à une plainte) et de jouer un rôle renforcé à titre d'organisme indépendant distinct du Département des Transports des États-Unis. De plus, le Surface Transportation Board comptera désormais cinq membres au lieu de trois.

#### **L'Office ne dispose pas de suffisamment de données et de renseignements sur le réseau.**

L'Examen a également révélé que l'Office des transports du Canada ne dispose pas des données sur le transport nécessaires pour remplir son mandat de façon efficace. Cela compromet sa capacité à rendre des décisions qui tiennent compte des impacts sur l'ensemble du réseau et de la chaîne d'approvisionnement. Les problèmes rencontrés par le système de manutention et de transport du grain au cours de l'hiver 2013-2014 démontrent comment le manque de renseignements pertinents sur le réseau de transport, combiné à une limitation des pouvoirs législatifs, peut aggraver une situation déjà difficile. Si l'Office avait disposé de renseignements opportuns sur le réseau et avait exercé des pouvoirs systémiques et de sa propre initiative, il aurait pu prescrire des mesures correctives à l'industrie afin de prévenir qu'une situation hivernale très difficile devienne une « crise » du transport.

#### **L'Office doit se moderniser afin de refléter l'évolution des pratiques de transport de l'industrie.**

L'Office exerce une fonction judiciaire, et à titre d'organisme de réglementation économique, rend des décisions, émet des autorisations et délivre des permis et des licences aux transporteurs qui sont régis par le gouvernement fédéral. Bien que ces deux rôles soient distincts, la *Loi* ne fait pas clairement la distinction entre eux. Par conséquent, il n'est pas reconnu que l'Office pourrait devoir adopter différentes approches à l'égard de chacune de ces fonctions relativement à l'affectation des ressources et aux responsabilités liées à la prise de décisions. Cela a des implications importantes sur la capacité de l'Office à sous-déléguer des tâches, à reconnaître le rôle distinct de son président et à gérer les attentes des intervenants (p. ex., délivrance de permis en temps opportun). Par conséquent, les membres de l'Office sont parfois obligés de régler des problèmes courants qui nécessitent peu ou pas de pouvoir discrétionnaire, alors que ces questions pourraient être traités avec succès et beaucoup plus rapidement par le personnel de l'Office.

## Quels objectifs voulons-nous atteindre?

Les renseignements tirés des consultations, de l'examen des soumissions des intervenants et de l'observation du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement suggèrent que la rationalisation des activités de l'Office, effectuée à mesure que l'industrie faisait l'objet d'une déréglementation plus poussée, a réduit sa capacité à corriger le déséquilibre entre les expéditeurs/les consommateurs et les principaux fournisseurs de services ministériels dans l'ensemble du secteur des transports. La rationalisation aurait également affaibli la capacité de l'Office à rendre des décisions fondées sur des preuves pertinentes en temps opportun.

Plusieurs intervenants ont demandé instamment une réforme des activités et des fonctions de l'Office, et certains ont recommandé de lui confier un mandat élargi ainsi que des rôles explicites et bien définis qui sont clairement énoncés dans la loi. Si l'Office dispose du pouvoir de lancer des enquêtes indépendantes et d'être proactif en ayant accès à de meilleurs renseignements sur le fonctionnement « en temps réel » du système de transport (un tableau complet du réseau), il lui sera possible de rendre des décisions en temps opportun et d'aborder les enjeux à l'échelle du système. Bon nombre de personnes se sont plaintes que l'Office est trop limité dans sa capacité à prendre des décisions judicieuses et éclairées pouvant contribuer à l'atteinte de l'objectif stratégique général enchâssé dans la Loi, soit d'avoir un réseau de transport efficace, concurrentiel et sécuritaire au Canada.

## Comment parvenir à l'atteinte des objectifs

En proposant des solutions pour remédier à ces limites, l'Examen vise à garantir un système de transport sain et axé sur le marché, qui appuie les importantes chaînes d'approvisionnement canadiennes, qui est sécuritaire, flexible et efficace au chapitre de la logistique, et qui est de portée nationale. Les déséquilibres du pouvoir du marché continueront d'être une source constante de friction qui devra être gérée. Néanmoins, il est recommandé, dans le cadre de l'Examen, d'apporter une série d'améliorations en vue de moderniser le système, de clarifier et de renforcer le mandat de l'Office, et de s'assurer qu'il dispose des ressources dont il a besoin. L'objectif est d'offrir à l'Office de meilleurs outils et la capacité législative et réglementaire nécessaires pour servir les intérêts des Canadiens à mesure qu'ils relèveront les défis occasionnés par les changements climatiques au cours des 20 à 30 prochaines années. À l'heure actuelle, l'Office fournit des assises solides dont on peut tirer profit. En effet, l'organisme possède une expertise technique exceptionnelle sur les questions de transport et une capacité accrue à rendre des décisions impartiales et fondées sur des preuves grâce à sa relation sans lien de dépendance avec le gouvernement.

### Compétence et gouvernance axée sur l'administration

Le ministre des Transports est un membre du Cabinet qui doit rendre compte au Parlement. Il peut, directement ou par l'entremise du gouverneur en conseil, soumettre des questions à l'Office et examiner les décisions de celle-ci, comme il est indiqué à l'article 49 de la *Loi sur les transports au Canada* :

Le ministre peut déléguer à l'Office la charge d'enquêter sur toute question de transport relevant de la compétence législative du Parlement et de lui faire rapport de ses conclusions selon les modalités et dans le délai qu'il fixe [soulignement ajouté].

D'autre part, le paragraphe 43(1) de la Loi stipule ce qui suit :

Le gouverneur en conseil peut, à la demande de l'Office ou de sa propre initiative, donner des directives générales à l'Office sur toute question relevant de la compétence de celui-ci; l'Office exécute ces directives dans le cadre de la loi fédérale qui détermine ses attributions relatives au domaine visé par les directives.

La procédure du gouverneur en conseil peut être utilisée afin de modifier ou d'annuler une décision de l'Office, comme l'indique l'article 40 de la Loi :

Le gouverneur en conseil peut modifier ou annuler les décisions, arrêtés, règles ou règlements de l'Office soit à la requête d'une partie ou d'un intéressé, soit de sa propre initiative; il importe peu que ces décisions ou arrêtés aient été pris en présence des parties ou non et que les règles ou règlements soient d'application générale ou particulière. Les décrets du gouverneur en conseil en cette matière lient l'Office et toutes les parties.

Ces dispositions visent à garantir que le Parlement, par l'entremise du ministre des Transports et du Conseil exécutif, peut veiller à ce que les mesures de l'Office cadrent avec les vastes considérations relatives aux politiques et à l'intérêt public. Cela dit, dans l'intérêt de préserver l'objectivité, la neutralité et la crédibilité de l'Office, et d'offrir une plus grande certitude et prévisibilité au public, les pouvoirs du ministre et du GC devraient être utilisés de manière prudente et réfléchie. Les parties insatisfaites disposent d'autres moyens de remettre en question les mesures de l'Office, comme interjeter appel de toute décision, arrêté, règle ou règlement de l'Office concernant une question de loi ou de compétence (article 41 de la Loi) devant la Cour d'appel fédérale, un contrôle judiciaire présenté à la Cour fédérale (article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*) et une révision ou une modification par l'Office de ses décisions ou arrêtés (article 32 de la Loi). Dans le cadre de l'Examen, on indique qu'il serait profitable d'élaborer des critères précis afin de mieux définir les circonstances dans lesquelles le ministre et le GC devraient diriger les activités ou annuler les décisions de l'Office, en gardant à l'esprit qu'ils possèdent déjà de tels pouvoirs et peuvent les exercer à leur discrétion.

Compte tenu du fait que le rôle du gouvernement et que les pratiques de l'industrie ont évolué, il serait également approprié de vérifier si le modèle de prestation traditionnel de l'Office est suffisamment efficace pour respecter les besoins actuels en matière de transport ou si une modernisation est justifiée. Puisque l'Office a reçu comme instruction d'assumer un plus grand nombre de responsabilités, il doit faire preuve d'une plus grande souplesse pour réaligner les ressources actuelles. Le président de l'Office devrait être en mesure de déléguer le pouvoir de donner les autorisations réglementaires courantes au personnel de l'Office qui est en mesure d'assumer un niveau de responsabilisation plus élevé. Cela garantirait une meilleure prestation des services de manière plus opportune et permettrait aux membres de l'Office de se concentrer sur leur rôle en tant qu'adjudicateurs ainsi que sur des affaires réglementaires et économiques plus importantes et complexes, qui nécessitent de la discrétion et du discernement.

Comme il est indiqué précédemment, le mandat de l'Office a été réduit durant les années 1980 et 1990, en éliminant, en supprimant et en transférant à Transports Canada un certain nombre des activités et des pouvoirs de l'organisme. Le présent rapport indique à plusieurs reprises que les changements apportés par les forces mondiales se poursuivront. Il est impératif que l'Office dispose d'un mandat approprié et des ressources nécessaires pour s'assurer que le système de transport et ses importantes chaînes d'approvisionnement continuent de fonctionner efficacement, tout en respectant le rôle de premier plan de Transports Canada en ce qui a trait à la prestation de services publics et de conseils stratégiques au ministre des Transports.

### Outils et processus procéduraux

En donnant à l'Office la capacité nécessaire pour agir de sa propre initiative<sup>8</sup> et à titre *ex parte*, et pour régler les enjeux systémiques et délivrer des arrêtés généraux, une étape importante a été franchie pour garantir la fluidité continue de la chaîne d'approvisionnement canadienne des transports, réduire les comportements non concurrentiels et les défaillances du marché et protéger les voyageurs vulnérables. L'Office exercera ses nouvelles capacités exclusivement afin d'assurer l'équité et de régler les questions qui sont clairement de nature systémique dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement des transports, le but n'étant pas d'assurer une surveillance active ou d'intervenir dans toutes les situations possibles. En exerçant ses activités dans le respect de son mandat conféré par la loi, l'Office agirait de sa propre initiative et amorcerait un examen ou une enquête sur des questions relevant de son mandat (niveaux de service, accès, droits) s'il est raisonnablement fondé de le faire. Le pouvoir de délivrer des arrêtés *ex parte* serait rarement exercé. En effet, on y aurait recours uniquement dans des situations d'urgence qui entraîneraient des changements drastiques sans intervention.

Cet ensemble d'outils législatifs et réglementaires permettra à l'Office de gérer rapidement les problèmes pressants à mesure qu'ils surviennent sans avoir à attendre que des plaintes soient déposées. L'Office pourra ensuite lancer un processus pour examiner de façon approfondie un problème en particulier et présenter des solutions possibles à plus long terme. Dans le cadre de cette approche, les retards au niveau de la mise en œuvre des solutions seront réduits au minimum, et la fluidité du réseau ne serait pas affectée de façon négative<sup>9</sup>. De plus, les nouvelles dispositions pourraient empêcher les parties opposées d'entreprendre des processus accusatoires et, dans le cas de différends entre les usagers et les fournisseurs de services, d'éliminer la possibilité de représailles par le principal joueur. Ces avantages, qui se feraient ressentir chez d'autres modes de transport, notamment le transport maritime (frais trop élevés) et le transport aérien (protection des passagers aériens en tant que consommateurs), contribueraient à régler les plaintes et d'autres questions liées à l'accessibilité.

À mesure que le mandat de l'Office sera ajusté et que ses activités seront modernisées, il sera intéressant d'examiner les progrès réalisés par le Surface Transportation Board des États-Unis dans le cadre du renforcement et de la réforme de son organisation. Bien que le contexte canadien soit différent à certains égards, il est probable que l'on puisse tirer des leçons précieuses des processus du Surface Transportation Board, notamment en ce qui a trait à la résolution et à la gestion des différends en général et aux méthodes de collecte des données en particulier. Un mandat révisé de la sorte proposé par l'Office permettra à l'Office d'être davantage harmonisé avec le Surface Transportation Board.

### Renseignements et données

L'efficacité de l'organisme de réglementation repose non seulement sur un mandat précis et des pouvoirs législatifs renforcés, mais aussi sur des renseignements pertinents sur le réseau grâce auxquels il lui sera possible de prendre des décisions et d'avoir les ressources nécessaires pour remplir avec succès son mandat. Les décisions et les mesures réglementaires seront moins rigoureuses si l'Office exerce ses activités sous le couvert de l'obscurité sans avoir accès aux données et aux renseignements sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement des transports. L'Office sera plus efficace et mieux placé pour effectuer son travail de réglementation, y compris s'acquitter de ses nouvelles responsabilités, lorsque les recommandations prévues dans le cadre du présent rapport seront mises en œuvre.

Le fil conducteur du présent rapport est la nécessité que l'Office abandonne les processus axés sur les plaintes, qui sont en grande partie de nature réactive, en faveur de l'application des dispositions législatives normatives (ou pire encore, pour faire appliquer les décisions précédentes de l'Office qui se sont accumulées de façon ponctuelle). Il serait préférable que l'Office adopte un modèle souple et axé sur l'avenir et exerce des pouvoirs de sa propre initiative pour enquêter sur des enjeux systémiques qui relèvent de son mandat dans le contexte de surveil-

lance réglementaire informel d'un système plus concurrentiel et axé sur le marché. L'obtention en temps opportun de données et de renseignements de grande qualité qui ont été publiés sur l'offre/la demande, le rendement et les incidences serait une condition clé de la réussite d'un tel système. L'établissement d'un mécanisme centralisé pour recueillir, regrouper et publier les données et les renseignements améliorera le processus décisionnel de l'Office ainsi que dans l'ensemble du réseau d'expéditeurs, de voyageurs et de transporteurs, lesquels sont tous en faveur de la réalisation d'activités en aval plus efficaces dans la chaîne d'approvisionnement. Cela appuiera au moins les trois résultats suivants :

- (1) L'Office réalisera ses activités de surveillance plus efficacement, notamment pour ce qui est du suivi des enjeux systémiques;
- (2) Les expéditeurs, les voyageurs et les transporteurs agiront en toute transparence et bénéficieront d'une visibilité pour prendre des décisions plus efficaces à l'égard des établissements commerciaux/consommateurs et obtenir des résultats optimaux au sein du marché (c.-à-d. à l'extérieur des processus réglementaires et de traitement des plaintes);
- (3) L'obtention d'un outil précieux à l'intention des chercheurs indépendants pour améliorer la compréhension globale de la chaîne d'approvisionnement et stimuler l'innovation future (y compris l'élaboration de mesures de rendement améliorées qui seraient adaptées aux processus).

Dans le cadre de l'Examen, il est prévu que l'Office « de l'avenir » agisse à titre de gardien des données pertinentes et stratégiques sur le système de transport. Toutefois, cela se concrétisera uniquement si l'Office se voit conférer le pouvoir législatif d'obtenir ce type de données et de renseignements pour appuyer ses pouvoirs réglementaires, systémiques, et « de sa propre initiative ».

Des pouvoirs élargis de collecte de renseignements fourniraient non seulement à l'Office des assises solides pour étayer ses décisions et ses fonctions de réglementation, mais pourraient également servir à appuyer l'élaboration de politiques sur l'économie et les transports rigoureuses et axées sur les preuves, par d'autres décideurs, comme les ministres, les parlementaires et les intervenants en général. En tant qu'établissement gouvernemental, l'Office est le mieux placé pour héberger et protéger les données et les renseignements qui sont de nature confidentielle et délicate sur le plan commercial, ou pour les besoins de la sécurité nationale. Il n'est pas prévu que les données recueillies et analysées par l'Office soient rendues publiques.

Grâce à son actualisation et à son nouveau caractère proactif ainsi qu'à l'obtention de données systémiques pertinentes en temps réel et d'un mandat législatif lui permettant d'entreprendre des travaux de recherche et d'analyser les tendances systémiques, l'Office sera en position de bien comprendre le fonctionnement du système de transport du Canada dans son ensemble. L'organisme pourra également déterminer la façon dont ses utilisateurs et fournisseurs de services s'en tirent, et prendre des mesures appropriées pour garantir l'efficacité et la fluidité continues du système.

**1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada actualise le mandat de l'Office des transports du Canada afin de lui accorder davantage de pouvoirs législatifs et réglementaires, en faisant ce qui suit :**

- a. Modifier la Loi sur les transports au Canada afin de conférer à l'Office des pouvoirs d'enquête ainsi que le pouvoir d'agir de sa propre initiative et à titre ex parte, de régler les enjeux de manière systémique et de délivrer des arrêtés généraux (l'Office exercera uniquement ses nouveaux pouvoirs à la lumière de motifs raisonnables pour régler des questions qui relèvent de son mandat);

- b. Ajouter des dispositions à la *Loi sur les transports au Canada*, qui définissent de façon plus approfondie le pouvoir accordé aux ministres et au gouverneur en conseil pour diriger les activités de l'Office et annuler ses décisions, en établissant des critères clairs pour prendre de telles mesures;
- c. Modifier la Loi sur les transports au Canada afin de permettre au président de l'Office de déléguer au personnel de l'Office le pouvoir de donner des autorisations réglementaires courantes;
- d. Créer la nouvelle plateforme intégrée de données et le nouveau tableau de bord multimodal au sein de l'Office, conformément aux recommandations 1 et 7 du chapitre 2, et accorder à l'Office le pouvoir législatif d'obtenir des données stratégiques pertinentes qui sont conformes à son mandat. Ce nouveau pouvoir imputera également à l'Office la responsabilité d'effectuer des travaux de recherche, d'analyser les tendances à l'échelle du système, de prodiguer des conseils d'expert aux ministres et de prendre des mesures, le cas échéant, pour assurer une fluidité continue du système et le bien-être des Canadiens;
- e. Établir, conformément à la recommandation 5 du chapitre 8.1 : Transport ferroviaire des marchandises, une unité ferroviaire spécialisée composée de spécialistes de l'Office, qui sera chargée de diriger le règlement informel des différends et de prodiguer des conseils à cet égard, y compris pour régler les questions concernant les niveaux de service et pour appuyer ou diriger d'autres mécanismes de règlement des différends axés sur les plaintes concernant les niveaux de service;
- f. Fournir à l'Office les ressources financières adéquates et l'expertise correspondante à son mandat élargi et aux pouvoirs qui lui sont conférés par la loi.

**FIGURE 2 — RECOMMANDATIONS AYANT D'IMPORTANTES INCIDENCES DIRECTES SUR L'AVENIR DE L'OFFICE**

Nouvelle mesure ou modification du mandat	Justification de la politique / Incidences sur l'Office
L'Office exercera des pouvoirs systémiques, de sa propre initiative, et <i>ex parte</i> , et aura la capacité de délivrer des arrêtés généraux.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouveau mandat.</li> <li>• Permettre à l'Office de régler efficacement les questions de manière systémique plutôt qu'au cas par cas. Par exemple, les problèmes courants d'importation pour les intervenants ont trait à l'accessibilité et à la manutention/transport du grain au sein de la chaîne d'approvisionnement, aux mesures visant à protéger les passagers aériens, à la surveillance des redevances aux ports et aux aéroports ainsi qu'à la fluidité globale du réseau ferroviaire.</li> <li>• Procurer à l'Office la capacité d'entreprendre des enquêtes sans attendre qu'une plainte soit déposée. Ces enquêtes seraient uniquement entreprises à la lumière de motifs valables relativement à des questions sur les sujets abordés dans le mandat de l'Office comme les niveaux de service, les droits et l'accès.</li> <li>• Régler les préoccupations selon lesquelles l'approche « au cas par cas » actuelle entraîne des règles de jeu désavantageuses pour les fournisseurs de services de transport qui ne sont pas visés par les décisions de l'Office prises à la suite d'une plainte.</li> <li>• Procurer une plus grande certitude aux utilisateurs de normes de service semblables parmi les fournisseurs de service.</li> </ul>
Modifications à l'article 5 de la Loi et à la Politique nationale des transports.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les interprétations de l'Office refléteront les changements apportés à la Politique nationale des transports : la reconnaissance de l'importance des corridors de commerce et de transport; l'accès à tous, y compris aux personnes ayant une déficience, afin d'assurer une harmonisation accrue avec les compétences étrangères; et la reconnaissance de l'importance du transport pour le commerce international et la capacité du Canada à faire concurrence sur les marchés mondiaux.</li> </ul>

<p>Création d'une plateforme de données intégrées et d'un tableau de bord multimodal au sein de l'Office.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Office exercera de nouveaux pouvoirs qui lui permettront d'exiger la transmission de tout renseignement pertinent à son nouveau mandat.</li> <li>• Assurer une visibilité, une responsabilisation et une transparence accrues dans l'ensemble du réseau de transport et permettre à l'Office de régler les problèmes qui le touchent plus rapidement et plus efficacement en lui en donnant un aperçu complet du réseau de transport.</li> <li>• Permettre l'accès à un plus grand nombre de données et de renseignements importants pour exécuter le nouveau mandat de l'Office (y compris des données sur les passagers aériens, comme le nombre de passagers qui se font refuser l'embarquement, la ponctualité des vols, la perte de bagages, les tarifs, etc.), ce qui facilitera, par exemple, la protection des droits des consommateurs aériens et l'élaboration de mesures du rendement des compagnies de chemin de fer.</li> <li>• Faciliter une meilleure collecte et un meilleur traitement des données sur le transport.</li> </ul>
<p>Établissement d'un mandat réglementaire pour faire appliquer et surveiller la nouvelle réglementation sur l'accessibilité, qui remplacera les <i>Codes de pratique</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir une meilleure harmonisation avec d'autres compétences (p. ex., les États-Unis et l'Union européenne) en définissant les normes et les niveaux de services prévus par la loi. À l'heure actuelle, ces normes et services sont énoncés dans les codes de pratique, lesquels n'ont pas la même force réglementaire que la réglementation.</li> <li>• L'Office concentrera ses énergies sur l'application et la surveillance des nouveaux règlements plutôt que sur l'arbitrage des plaintes.</li> </ul>
<p>Transfert de l'administration du <i>Code de pratique des autocaristes</i> à l'Office.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les gains d'efficacité augmenteront et les coûts diminueront, car l'Office disposera des ressources et de l'expertise nécessaires pour régler les plaintes liées au transport extraprovincial par autocar au moyen de la médiation, de la facilitation et de l'arbitrage.</li> </ul>
<p>L'Office exercera une compétence exclusive sur les cas ayant trait aux déficiences au sein du réseau de transport national, et se verra confier le nouveau mandat d'accorder une indemnité pour les souffrances et les douleurs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éliminer l'incertitude concernant l'étendue de la compétence de l'Office par rapport à la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP).</li> <li>• Reconnaître que l'expertise de l'Office relativement aux questions relatives au transport accessible reflète l'expertise acceptée par les tribunaux.</li> <li>• Permettre à l'Office, dans certains cas, d'ordonner le versement d'une indemnité pour les souffrances et les douleurs (les indemnités sont actuellement accordées par la CCDP), en plus des dépenses, laquelle est la seule forme d'indemnité que l'Office peut actuellement ordonner.</li> <li>• La compétence exclusive fait en sorte que les personnes ayant une déficience n'ont plus besoin de transmettre leur plainte à deux organismes différents.</li> </ul>
<p>L'Office rendra compte de la situation sur l'accessibilité tous les trois ans au moyen d'une feuille de pointage.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouveau mandat de l'Office.</li> <li>• Aider les personnes ayant une déficience en leur fournissant des renseignements sur le degré d'accessibilité de certains moyens de transport, ainsi que sur les moyens de transport qui sont accessibles et qui répondent à leurs besoins particuliers.</li> <li>• Assurer une harmonisation avec les recommandations en vue d'augmenter les pouvoirs d'enquête de l'Office (pouvoirs de sa propre initiative, arrêtés généraux) et lui fournir des connaissances approfondies sur la situation actuelle de l'accessibilité des modes et des services de transport, ainsi que sur les secteurs devant faire l'objet d'une enquête et de mesures correctives.</li> </ul>
<p>Établissement d'une unité ferroviaire spécialisée composée d'experts qui dirigeront le règlement informel des différends et qui prodigueront des conseils à cet égard.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Établir une unité ferroviaire spécialisée au sein de l'Office pour régler les questions concernant le niveau de service ainsi que pour appuyer ou diriger d'autres mécanismes de règlement des différends axés sur les plaintes concernant le niveau de service.</li> <li>• L'unité aura comme objectif d'encourager les intervenants à tirer parti de l'expertise des employés de l'Office possédant des connaissances spécialisées sur les questions relatives au réseau ferroviaire afin de favoriser le règlement des différends et de diminuer le nombre de cas transmis à l'Office aux fins d'arbitrage.</li> <li>• L'unité sera semblable à un ancien groupe de surveillance de l'industrie établi au sein de l'Office. La proposition actuelle est de concevoir l'unité en se basant sur un modèle efficace utilisé par le Surface Transportation Board des États-Unis (appelé la « suprématie de navette »).</li> </ul>

<p>Modernisation et élimination du RAM.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Améliorer la concurrence et les services ferroviaires, et uniformiser les règles de jeu avec les autres marchandises.</li> <li>• Devrait encourager les investissements dans le transport ferroviaire.</li> <li>• L'Office doit établir des paramètres qui délimitent le RAM, ainsi que surveiller et orienter le processus de transition en vue de son élimination.</li> </ul>
<p>Tarifs d'interconnexion complémentaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'objectif est de réduire les préjudices commerciaux à l'endroit des compagnies de chemin de fer en vue de favoriser la concurrence dans le domaine ferroviaire grâce à une utilisation accrue de cette disposition d'accès concurrentielle.</li> <li>• L'Office fixera les tarifs d'interconnexion chaque année. Le processus d'établissement des tarifs sera distinct du processus réglementaire.</li> <li>• L'Office examinera et modernisera sa méthodologie d'établissement des tarifs d'interconnexion afin qu'ils soient complémentaires, dans tous les cas et dans toutes les Régions, aux compagnies de chemin de fer qui exécutent les mouvements, au besoin</li> </ul>
<p>L'Office devra faire appliquer les nouveaux principes de droits aéroportuaires et s'assurer que les aéroports accordent l'accès à tout transporteur titulaire de permis qui présente une demande (c.-à-d. utilisation courante et non discriminatoire).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouveau mandat de l'Office.</li> <li>• L'objectif est d'améliorer la gouvernance aéroportuaire, de protéger la concurrence, d'améliorer les services et de réduire les coûts.</li> <li>• Fournir à l'Office le pouvoir de surveiller les droits aéroportuaires et les mesures non discriminatoires relativement à l'accès aux droits d'atterrissage, aux portes d'embarquement et aux créneaux. Ce pouvoir ressemble au pouvoir élargi de l'Office sur les redevances maritimes, tel qu'il est proposé, et au pouvoir actuel de l'Office sur les frais de services de navigation aérienne en vertu de la <i>Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile</i>.</li> </ul>
<p>Modifications législatives et/ou nouveaux règlements établissant les droits et les obligations des passagers, dont l'application est assurée par l'Office.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rehausser le niveau de protection des consommateurs/passagers aériens.</li> <li>• Confier à l'Office un mandat aérien élargi.</li> <li>• À l'heure actuelle, l'Office tranche sur les questions relatives aux droits des passagers en fonction de chaque cas, ce qui signifie que de nombreuses décisions s'appliquent à certains, mais non à tous les transporteurs. La situation serait différente si les droits des passagers étaient enchâssés dans les lois/règlements et que l'Office pouvait prendre des décisions de sa propre initiative et à l'échelle du système. En vertu des nouvelles dispositions réglementaires, les transporteurs disposeront de directives claires et les passagers connaîtront leurs droits.</li> </ul>
<p>L'Office se verra conférer des pouvoirs de surveillance et d'application de la loi accrus relativement aux redevances maritimes, aux frais et à l'utilisation courante des installations ainsi qu'à la concurrence déloyale des ports envers leurs locataires. L'Office devra examiner les redevances maritimes de façon cyclique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'objectif est d'améliorer la compétitivité des coûts du secteur maritime ainsi que la viabilité et la responsabilisation des ports maritimes.</li> <li>• Devrait réduire la concurrence déloyale des ports.</li> </ul>
<p>Abrogation de la <i>Loi sur le cabotage</i> à la suite d'une période de transition.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'élimination du mandat de l'Office par rapport aux activités de cabotage supprime son obligation législative de prendre des décisions appropriées par rapport aux bâtiments.</li> </ul>

## Notes

---

- <sup>1</sup> Transports Canada, *Aller sans entraves*, (juillet 1985), avant-propos, p. 2.
- <sup>2</sup> Cette initiative peut être liée à l'examen des programmes de 1995 du gouvernement fédéral, qui a entraîné un changement important au niveau des rôles et des responsabilités de Transports Canada. Au lieu de posséder, d'exploiter et de subventionner le système de transport, Transports Canada a commencé à élaborer des politiques, à réglementer le secteur des transports et à mettre en application des normes de sécurité. Certaines des réformes prévoyaient notamment le transfert de la gestion et de la propriété des aéroports aux autorités locales, la privatisation du système de navigation aérienne (NAV CANADA) et l'élimination des subventions pour les agriculteurs et les entreprises de transport. Source : Niels Veldhuis, Jason Clemens et Milagros Palacios (2011), *Budget Blueprint: How Lessons from Canada's 1995 Budget Can Be Applied Today*, Institut Fraser.
- <sup>3</sup> Office des transports du Canada, *Rapport sur les plans et priorités 2014-2015*, Secrétariat du Conseil du Trésor, disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.otc-cta.gc.ca/fra/rapport-sur-les-plans-et-les-priorites-2014-2015>.
- <sup>4</sup> Office des transports du Canada, *100 ans au cœur des transports – Un siècle d'histoire* (Ottawa : février 2015), disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.otc-cta.gc.ca/fra/publication/100-ans-au-coeur-des-transports-un-siecle-dhistoire>.
- <sup>5</sup> L'exception réside dans les tarifs internationaux, lesquels ne sont pas assujettis à des contraintes découlant de plaintes, et dans le fait que l'Office peut agir de sa propre initiative. Toutefois, l'Office peut seulement mener une enquête à la suite du dépôt d'une plainte, et ce, conformément à presque tous les volets de son mandat.
- <sup>6</sup> Au moment de la rédaction du présent rapport, cette décision de l'Office était portée en appel.
- <sup>7</sup> Le Surface Transportation Board (STB) des États-Unis est une organisation judiciaire bipartite qui fait partie du Département des Transports des États-Unis, mais qui est libre de prendre ses propres décisions. Cette organisation a été établie en 1996 pour exercer certaines fonctions réglementaires qui étaient administrées par l'Interstate Commerce Commission au moment de son abolition. Le STB exerce des fonctions de surveillance économique et réglementaire de nature générale à l'égard des chemins de fer, en se penchant notamment sur les tarifs, les services, les travaux de construction, l'acquisition et l'abandon de voies ferrées, les fusions de transporteurs et l'échange de trafic parmi les transporteurs. Le STB dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire grâce au pouvoir de dérogation de certaines lois fédérales, étatiques et locales qui lui est conféré afin d'adapter ses activités réglementaires pour répondre aux besoins de transport changeants du pays.
- <sup>8</sup> L'expression « de sa propre initiative » ne doit pas être utilisée pour remplacer le dépôt de plaintes par les expéditeurs. Il s'agit plutôt d'un moyen pour élargir la portée d'une plainte et adopter une approche stratégique plus vaste.
- <sup>9</sup> À l'heure actuelle, l'Office peut délivrer des arrêtés provisoires, mais peut seulement le faire après la présentation des actes de procédures de la part des parties.

# Chapitre 12 :

## Résumé

---

Les chapitres précédents sont le résultat de 18 mois d'examen des aspects économiques liés aux transports au Canada. Ils décrivent les raisons pour lesquelles certaines mesures – qui sont définies dans l'examen – sont prises pour renforcer le système de transport et notre compétitivité mondiale au cours des trente prochaines années. Dans cet examen, il est confirmé que les transports sont essentiels à la réussite économique et à la qualité de vie des Canadiens. Les approches proposées offrent les meilleures chances d'appuyer la prospérité à long terme du Canada.

La façon dont le ralentissement économique, la volatilité des marchés en Asie et la chute du prix des marchandises ont secoué l'économie et les finances publiques canadiennes au cours de l'année dernière rappelle avec force que l'économie canadienne est ouverte et de modeste envergure, ce qui la rend plus susceptible d'être influencée par les événements mondiaux. Même si la valeur du dollar canadien a baissé récemment et les taux d'intérêt sont bas, ce qui aide à améliorer la compétitivité du pays en ce qui concerne les coûts dans les échanges commerciaux et encourage l'investissement, le Canada ne devrait pas baser ses prévisions économiques sur la stabilité de cette situation. Le développement à l'échelle mondiale continuera à encourager la demande et la concurrence pour les produits agricoles, l'énergie et les autres ressources naturelles. Ces marchandises, qui dépendent de notre capacité de tirer parti des nouveaux marchés, représentent des occasions d'exportations considérables, lesquelles susciteront l'utilisation intensive des transports.

Au-delà de ces avantages courants, le Canada a également l'expertise et la capacité de bâtir une économie novatrice à haute valeur ajoutée, en plus de disposer d'une base solide dans le commerce des marchandises. Le pays est situé stratégiquement sur les routes maritimes les plus courtes reliant les principales économies mondiales, mais il dépend de la fluidité et de la fiabilité des services logistiques et des transports intérieurs pour acheminer ses produits d'exportation vers les zones côtières et les produits nord-américains sur le marché. L'infrastructure et les services de transport canadiens peuvent et doivent être de la plus haute qualité s'ils doivent devenir des corridors mondiaux pour ces échanges commerciaux. Avec la gouvernance, les cadres réglementaires et commerciaux appropriés, l'infrastructure et les services de transport canadiens peuvent être des atouts stratégiques qui – en plus de milieux financiers et politiques sains ainsi que de l'expertise et des ressources suffisantes – aideront le pays à rester fiable et compétitif dans le commerce international.

Le système de transport national devrait essentiellement offrir la mobilité et la connectivité aux principaux centres et industries du Canada. Les politiques sur les transports devraient viser à s'assurer que toutes les parties du pays et tous les types d'utilisateurs ont accès au réseau, en ayant le choix de services concurrentiels et d'options de recours en cas d'échecs du marché ou des politiques.

Mais de quoi est composé le système de transport national de base? C'est difficile de coordonner la planification et les mesures quand le système de transport est imposé et réglementé par plusieurs ordres de gouvernement et qu'il comprend les activités de plusieurs entités commerciales mondiales concurrentes. Les gouvernements ont un rôle important à jouer pour rapprocher les parties afin de répondre aux besoins de biens communs. Toutefois, en agissant seuls, les gouvernements ne sont pas les mieux placés pour prioriser les mesures et l'investissement requis pour aménager les installations et les services de transport qui relient les principaux centres canadiens les uns aux autres et aux destinations externes. Les entités indépendantes – disciplinées par les forces de la concurrence et du marché, financées par les investissements privés et le principe de l'utilisateur-payeur et pouvant agir en conséquence – ont la capacité de concevoir et d'exploiter les éléments du système de transport de base, notamment les principaux aéroports, ports et chemins de fer. Les politiques sur les transports devraient continuer à orienter le système dans cette direction.

Parallèlement, les intérêts nationaux s'étendent au-delà du système de base; les usagers, notamment les petits expéditeurs, ceux qui n'ont pas de solutions concurrentielles, les personnes handicapées et les résidents des régions éloignées, ont eux aussi besoin d'un accès juste et équitable aux transports. Dans ces cas, les marchés peuvent être trop petits pour intéresser les investisseurs privés et trop dispendieux pour les usagers qui doivent payer le prix intégral pour répondre à leurs besoins en matière de transport. Seuls les gouvernements peuvent s'assurer que les installations et les services – qui relient les régions du Nord et les régions éloignées – sont sécuritaires et abordables, même si les volumes ne suffisent pas à financer les coûts d'immobilisations et de fonctionnement, si l'on se base uniquement sur les frais d'utilisation. Les expéditeurs et les consommateurs devraient pouvoir s'attendre à un traitement prévisible de la part des exploitants, selon des droits clairs et des moyens transparents pour résoudre les plaintes quand une partie ne respecte pas ses obligations. Les transports doivent être accessibles aux personnes handicapées, dont le nombre doublera dans les vingt prochaines années et dont la mobilité est un droit protégé dans la loi.

La question principale sous-jacente dans chaque recommandation était la suivante : Quels changements dans l'approche politique, les mesures ou les investissements sont nécessaires pour que le système soit prêt à relever les défis des trente prochaines années? Il est essentiel de tenir compte du temps nécessaire pour effectuer un investissement d'envergure : il faut plus de dix ans pour la planification, la conception, les évaluations environnementales et la construction et autant pour parvenir à un consensus et rassembler les partenaires ainsi que les fonds pour le projet<sup>1</sup>. Dans ce contexte, un horizon de trente ans est court; la réussite future dépendra, en grande partie, des choix qui auront été faits, ainsi que des mesures qui auront été prises durant les cinq prochaines années.

Au niveau le plus élevé, on a constaté dans l'examen que le Canada bénéficie de bonnes politiques sur les transports, lesquelles mettent l'accent sur la concurrence et les forces du marché dans l'aménagement de l'infrastructure et de services. Cependant, le gouvernement doit s'assurer que les marchés offrent la connectivité, des choix concurrentiels et une qualité des services et de l'infrastructure dont les Canadiens et l'industrie ont besoin. Les recommandations de l'examen peuvent être regroupées sous trois rubriques :

- **Approches commerciales renforcées** : Secteurs où on peut accroître la portée de la concurrence et des forces du marché dans la prise de décisions liées aux transports; par exemple, en exploitant les processus de libéralisation et de privatisation qui ont déjà été mis en place à divers degrés dans les différents modes de transport au cours des trente dernières années.
- **Cadres réglementaires renouvelés** : Secteurs où les nouvelles approches, une meilleure information et des mécanismes de surveillance améliorés permettraient de s'assurer que l'accès aux transports est prévisible, juste et équitable, quand on les compare aux autres gouvernements et secteurs de l'économie canadienne; par exemple, les personnes handicapées et les expéditions de marchandises en vrac.
- **Leadership amélioré** : Secteurs où le leadership gouvernemental est exigé pour renforcer le réseau de transport; par exemple, les investissements à long terme dans l'infrastructure, la coordination stratégique pour développer les corridors commerciaux et la réduction du fardeau des coûts imposé au secteur.

Les recommandations ont été choisies pour faire avancer l'un ou plusieurs des trois résultats finaux : les intérêts des usagers (voyageurs, expéditeurs et consommateurs), la santé du secteur du transport canadien et la compétitivité du Canada dans son ensemble. Parfois, des tensions nécessaires surgissent entre ces trois objectifs; par exemple, une mesure qui réduirait le prix que pourraient payer les usagers au détriment des transporteurs. La santé du secteur est donc une

considération importante, mais les mesures prises dans un secteur pouvant avoir des répercussions néfastes sur les finances peuvent être compensées par des mesures d'un autre secteur afin de maintenir et d'améliorer la durabilité et la compétitivité de l'ensemble du secteur. Par conséquent, de nombreuses recommandations ont été conçues pour convenir à un écosystème des transports, si elles sont mises en œuvre ensemble en vue de faire progresser les trois résultats.

**Corridors de commerce et de transport :** Avec la gouvernance adéquate et des renseignements améliorés, le Canada peut transformer ses corridors de commerce et de transport en convoyeurs de haute vitesse, de haute qualité et de haute technologie pour plusieurs modes de transport et types de marchandises. À long terme, le marché répondra à des signaux stratégiques et financiers clairs. Le gouvernement peut soutenir la participation aux réseaux mondiaux à valeur ajoutée en construisant et en entretenant une infrastructure de transport de classe mondiale; en offrant des milieux stratégiques, réglementaires et fiscaux stables favorables aux entreprises; en perfectionnant les connaissances et les professionnels des chaînes d'approvisionnement et de la logistique; et en favorisant l'harmonisation nord-américaine et interprovinciale.

**Résilience des chaînes d'approvisionnement :** Le transport s'effectue en grande partie à l'extérieur. Le Canada doit renforcer la résilience du système de transport, notamment sa capacité de répondre aux catastrophes, comme les tremblements de terre, les interruptions dues aux conditions météorologiques (tempêtes hivernales, brouillards, impact des changements climatiques, etc.) qui sont de plus en plus manifestes. Pour s'assurer que le système de transport canadien est prêt à répondre et à s'adapter aux défis inévitables, des éléments clés – comme les mesures d'atténuation, la redondance et la résilience – doivent être intégrés dans les corridors et les chaînes d'approvisionnement.

**Le Nord :** La demande mondiale de ressources naturelles a suscité un nouvel intérêt pour le Nord canadien, mais il est difficile d'exploiter les nouvelles opportunités potentielles à cause de l'infrastructure de base qui est insuffisante. En outre, les collectivités actuelles ont du mal à assurer des liaisons rentables avec le système national de transport. Pour surmonter ces obstacles, il faut des mesures et des investissements importants et soutenus afin de combler les lacunes dans l'infrastructure, les cadres réglementaires et les connaissances liés aux régions du Nord et aux régions éloignées. Il est temps d'accélérer l'aménagement de l'infrastructure de transport ainsi que l'élaboration de politiques et de renforcer la surveillance afin de mieux desservir les intérêts de ces régions en matière d'économie, de sécurité et de sûreté.

**Innovation :** Le Canada ne peut pas être un concurrent mondial si les investissements et l'innovation sont absents. L'innovation favorise l'atteinte de résultats améliorés dans plusieurs secteurs, notamment la productivité, l'efficacité, la sécurité, la protection environnementale et la réduction du bruit, tout en permettant de réaliser des économies à long terme. Toutefois les coûts initiaux peuvent être élevés. Une approche nationale intégrée liant les besoins de l'industrie du transport à des opportunités d'innovation devrait faire partie d'un cadre stratégique renouvelé du système de transport.

**Changements climatiques :** Les initiatives nationales et internationales passées s'attaquant à des défis précis environnementaux ont démontré que lorsque le gouvernement indique clairement la marche à suivre, dès lors l'industrie est prête à investir. Le processus internationale concernant les changements climatiques a atteint son point culminant à la conférence qui a eu lieu à Paris en 2015, où tous les membres se sont engagés à respecter de nouveaux objectifs et à mettre en place un mécanisme financier pour aider à atteindre les objectifs en matière de gaz à effet de serre et stimuler la transformation mondiale en vue d'un développement durable. Une approche nationale, collaborative et fondée sur le marché afin de réduire les gaz à effet de serre peut aider le Canada à devenir un chef de file en matière de gestion environnementale et simultanément accroître son économie.

**Accessibilité** : L'approche actuelle du Canada en matière d'accessibilité au réseau de transport fédéral n'offre pas une expérience de voyage souple, prévisible et uniforme par rapport à celle que proposent les autres gouvernements. Étant donné que la population vieillit, le nombre de personnes à mobilité réduite augmentera considérablement. Le Canada doit faire en sorte que tout le monde ait accès au système de transport, lequel devra répondre aux besoins évolutifs de la population. On recommande des mesures réglementaires améliorées et un mandat modernisé pour l'Office des transports du Canada.

**Transport ferroviaire des marchandises** : Le rendement du service – pas les tarifs du transport de marchandises – est une grande préoccupation qui a été soulignée au cours de l'examen. Le Canada doit redoubler d'efforts pour combler l'écart entre les compagnies de chemin de fer et les consommateurs à propos des attentes réalistes liées au service. On doit reconnaître les limites de la technologie et les fluctuations naturelles de la demande et de l'offre, en plus des impératifs financiers des compagnies de chemin de fer et de leurs consommateurs. Si l'écart n'est pas comblé, le Canada ne pourra pas être concurrentiel à long terme et n'attirera pas les investissements. Les mesures – qui favorisent l'investissement, renforcent la réciprocité commerciale, améliorent la résolution de problèmes et font en sorte que les décideurs, les responsables de la réglementation, les compagnies de chemin de fer et les consommateurs du transport ferroviaire accèdent à l'information dont ils ont besoin – aideront également à appuyer la santé à long terme de l'industrie ferroviaire et de ceux qui en dépendent.

**Transport du grain** : Le secteur du transport du grain devrait continuer à croître, en ce qui concerne les exportations en vrac et à valeur ajoutée. Les améliorations et les réussites dans la diversification des céréales en sont la preuve, ainsi que la hausse des activités commerciales liées aux produits agricoles spécialisés et à valeur ajoutée à l'échelle internationale. Le système de manutention et de transport du grain ne doit pas être trop réglementé. Les rôles et les obligations doivent être clairs pour éviter les pertes d'efficacité du réseau et optimiser sa fluidité. Le Programme de revenu admissible maximal doit d'abord être modernisé en vue de son élimination à long terme, dans l'esprit de concurrence et du transport axé sur le marché. L'Office des transports du Canada doit être équipé pour surveiller et prendre des mesures en cas d'échecs potentiels du marché ou de problèmes du réseau afin d'assurer le bon fonctionnement des transports.

**Les services ferroviaires voyageurs** : Les services ferroviaires pour les itinéraires les plus denses profitent d'occasions de croissance importantes en raison du changement démographique, de l'urbanisation et de l'évolution des préférences dans les choix de transport. Il faut absolument moderniser VIA Rail. La société d'État devrait pouvoir exercer ses activités en tant qu'entité privée, construire et financer une voie réservée quand cela est rentable. Cela permettra d'appuyer des services durables et améliorés ainsi que la séparation à long terme du trafic ferroviaire des marchandises et du trafic ferroviaire voyageurs; cette séparation permettra d'utiliser, de façon efficace et efficiente, la capacité ferroviaire en vue d'améliorer la mobilité et de réduire la congestion autour des grandes villes canadiennes. Un programme national de protection des corridors permettra de sécuriser les corridors et les emprises ferroviaires actuels et nouveaux et d'éviter un aménagement non compatible afin de répondre aux besoins futurs des chaînes d'approvisionnement.

**Transport aérien** : Le Canada dispose d'avantages historiques dans le secteur du transport aérien et il est mondialement reconnu comme étant le chef de file pour l'élaboration et l'homologation de politiques, de produits et de professionnels en matière de sécurité aérienne ainsi que la qualité de son infrastructure aéroportuaire et de navigation aérienne et la satisfaction des clients envers les compagnies aériennes. Néanmoins, le monde change et les nombreuses raisons – que le Canada avait l'habitude de faire valoir pour protéger le marché – n'existent plus. Le coût du protectionnisme est assumé par les Canadiens et les entreprises, notamment les

tarifs aériens élevés, en plus de la perte de marché dans les secteurs du voyage et du tourisme au cours des dix dernières années. On recommande un ensemble de mesures pour réduire le fardeau lié aux coûts et faire en sorte que les usagers bénéficient d'économies. Ces économies sont réalisées en réformant les structures de gouvernance et en accroissant la direction par le secteur privé dans les aéroports, ce qui permet d'augmenter la concurrence sur les marchés nationaux et internationaux et de faciliter la libre circulation sécuritaire des visiteurs internationaux et des voyageurs en transit.

**Transport maritime :** Comme dans le secteur du transport aérien, les volumes d'échanges commerciaux croissent plus rapidement que l'économie; le Canada a des avantages en matière de temps d'expédition découlant de la proximité géographique de ses ports avec les ports à l'étranger. Le secteur des transports aura du mal à gérer la hausse du transport des marchandises, étant donné qu'on a de plus en plus recours à de gros bâtiments en haute mer et que la congestion du trafic routier et ferroviaire a augmenté. Les cadres de gouvernance concernant les ports, le cabotage, la Garde côtière canadienne et le pilotage maritime sont désuets, car ils proviennent d'institutions qui sont mal équipées pour satisfaire aux conditions modernes. Le Canada devrait moderniser le secteur en réduisant le fardeau lié aux coûts, en s'assurant que les économies sont transmises pour améliorer les structures de gouvernance, accroître la direction des ports par le secteur privé et fournir l'accès à la concurrence internationale dans les marchés des transporteurs.

**Gouvernance du système :** Pour moderniser et renforcer considérablement le système de transport national, le gouvernement fédéral doit élaborer une vision claire des transports multimodaux futurs et mettre en place un système pour mesurer le rendement. Le Canada est en retard par rapport aux administrations concurrentes quand il s'agit d'effectuer la planification à long terme, de cibler les investissements stratégiques pour optimiser les résultats globaux et d'inclure le secteur privé à titre de partenaire. La conception d'un cadre national sur les transports et la logistique a été recommandée, cadre que le comité consultatif soutient continuellement. Le mandat inclurait l'élaboration d'une vision à long terme pour le secteur des transports, l'orientation et la priorisation des investissements dans l'innovation et l'infrastructure, et la plus grande participation du secteur privé. Un centre d'excellence en matière de transport, de logistique et d'innovation, qui serait l'institution principale pour la recherche et les politiques, fournirait une certaine expertise au comité. Cette tribune permettra un dialogue continu, et la résolution de problèmes pourrait remplacer l'approche actuelle consistant à mener des examens périodiques de la *Loi sur les transports au Canada*.

**Données sur les transports :** Au Canada, le manque de données suffisantes ou de mesures de rendement communes complique considérablement l'analyse, les prévisions ou la planification en vue d'une utilisation efficace du système. Parallèlement, l'effectif du secteur du transport et de la logistique se dote d'une nouvelle cohorte qui a une perspective totalement différente de la façon dont l'information et la technologie peuvent s'appliquer pour régler les questions d'une façon qui peut s'avérer difficile à imaginer aujourd'hui. Des renseignements améliorés aideront à renforcer la surveillance et l'application de la loi, c'est pourquoi nous recommandons que l'Office des transports du Canada soit doté d'un mandat de gardien des données sur les transports et dispose des ressources pour recueillir, analyser et publier des données plus précises, plus complètes et plus opportunes sur les transports afin que la surveillance et l'application de la loi soient efficaces.

**L'Office des transports du Canada :** Notre vision du système de transport canadien est une chaîne qui fonctionne bien et qui est souple, efficace, de portée nationale, sécuritaire et équitable. L'Office est bien placé pour aider à faire avancer le système de transport dans la bonne direction durant les trente prochaines années. Toutefois, le gouvernement doit s'assurer qu'il dispose des outils législatifs et réglementaires suffisants, de l'indépendance et d'un mandat pour donner suite à sa propre initiative, quand c'est dans l'intérêt du système. L'amélioration du système inclura le fait d'attribuer à l'Office l'autorisation de déceler et de résoudre, de façon proactive, les problèmes à l'échelle du système dans l'industrie du transport avant qu'ils ne surviennent ou au moment où ils apparaissent.

## Conclusion

Les transports sont essentiels au rendement économique du Canada; le système de transport exige des fondations stratégiques adéquates pour pouvoir répondre aux besoins à long terme du pays. Ces fondations changeront au fil du temps, en même temps que le monde autour de nous changera. Compte tenu de tout cela, les recommandations proposées dans le présent rapport visent à déterminer où les changements pourraient être apportés à court terme, afin d'améliorer l'état de préparation du système de transport pour desservir le Canada au cours des trente prochaines années et au-delà.

Les coûts liés à l'inaction actuelle seront ressentis au cours des dix prochaines années; en outre, l'OCDE prévoit que l'économie et la rentabilité de la main-d'œuvre du Canada, durant les trente prochaines années, croîtront moins rapidement que l'économie de bon nombre de ses concurrents. Afin de renverser cette tendance, le Canada devrait choisir de diriger l'élaboration de blocs de libre-échange liant l'Amérique du Nord à l'Europe et à d'autres pays du Pacifique et d'ailleurs<sup>2</sup>, en offrant aux industries canadiennes de nouvelles occasions de se joindre à des réseaux de valeur mondiaux. Si l'on saisit ces occasions, les corridors de transport devront pouvoir traiter les importations et les exportations de façon fiable et efficace, en proposant des options souples et concurrentielles aux expéditeurs pour qu'ils atteignent les centres commerciaux et manufacturiers.

En plus des marchandises, le Canada doit avoir accès au transport aérien international ainsi qu'aux services concurrentiels des transporteurs afin d'investir et d'ajouter de la valeur dans les services du monde entier et du Canada. Le pays est bien situé géographiquement pour desservir un carrefour d'échanges internationaux. La hausse des volumes de voyageurs et de marchandises peut être exploitée pour faire diminuer les coûts liés au transport dans l'ensemble du Canada. De nouvelles opportunités peuvent également être créées pour les secteurs connexes de l'économie, comme l'entreposage et la logistique, la fabrication, les communications, la technologie de l'information, l'assurance et la finance.

Le Canada peut apprendre des pays comme la Chine, le Danemark et la Turquie, qui ont des transports une priorité nationale et qui, au moyen de politiques avant-gardistes, ont adopté différentes approches pour harmoniser les ressources et les initiatives du secteur public et du secteur privé afin d'aménager des carrefours de transport et de perfectionner les transporteurs qui seront la base stratégique de leur économie.

En résumé, le Canada doit se lancer sur les marchés mondiaux et accepter les investissements étrangers ainsi que les échanges internationaux dans le secteur du transport, comme il en a été le cas dans la plupart des autres secteurs de l'économie. Pour y parvenir, il faut des normes, des règles claires d'engagement et des régimes mutuellement reconnus en vue de la sécurité, de la sûreté et de la protection environnementale. Le Canada devrait être un chef de file dans l'élaboration de ces cadres réglementaires pour le transport et le commerce international. L'objectif à long terme devrait consister à bâtir des marchés communs avec des partenaires commerciaux partageant les mêmes objectifs en Amérique du Nord, dans l'Atlantique Nord et dans les pays côtiers du Pacifique. Dans un tel monde, le Canada est idéalement situé pour agir de façon concurrentielle comme un carrefour et une plateforme pour les transports, la logistique et d'autres services appuyant les échanges commerciaux. En cas de réussite, le Canada pourra jouer dans la cour des grands, en ce qui concerne les réseaux mondiaux à valeur ajoutée, et être concurrentiel au cours des prochaines années. En outre, les Canadiens en bénéficieront, vu que le pays sera plus prospère et la qualité de vie sera meilleure.

## Notes

---

- <sup>1</sup> La saga constante liée au passage proposé Détroit-Windsor est un exemple flagrant. Après des décennies d'efforts et des milliards de dollars engagés successivement par les gouvernements fédéral, provinciaux et d'État des deux côtés de la frontière canado-américaine, le pont n'est toujours pas achevé; en outre, il est peut-être trop tard (on a peut-être pris vingt années de retard) pour endiguer le déclin du secteur manufacturier du Canada qui s'est concentré dans les réseaux complexes des fournisseurs qui s'étendent à la frontière.
- <sup>2</sup> Dans l'examen de la LTC, l'harmonisation de la réglementation nord-américaine et les progrès réalisés dans les ententes commerciales du partenariat Canada-Union européenne et du Partenariat transpacifique sont bien accueillis, même si on encourage d'autres efforts pour harmoniser et ouvrir les marchés avec les partenaires commerciaux actuels et conclure des accords de libre-échange avec les pays dont la croissance économique est rapide, notamment l'Inde et la Turquie.

# Chapitre 13 : Recommandations

---

## Chapitre 2 : Gouvernance

1. À la suite de l'examen, il est recommandé que Transports Canada, en collaboration avec les provinces, les territoires et l'industrie, dirige l'élaboration d'un cadre national sur les transports et la logistique fondé sur des données probantes et des mesures du rendement précises et claires (voir figure 1).

La mise en œuvre de cette recommandation nécessitera plusieurs mesures, notamment :

- a. Le rapport de l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) devrait servir de point de départ pour l'élaboration du cadre national sur les transports et la logistique.
- b. La création du cadre devrait être enchâssée dans la Loi et remplacer l'exigence relative à un examen législatif périodique de la Loi.
- c. Le Cadre national sur les transports et la logistique devrait comprendre des stratégies et des plans d'investissements intermodaux et sectorielles, ainsi que projets d'infrastructures bien définis pour les 10 à 30 prochaines années intégrés à un plan d'infrastructure de transport et d'une série de projets.
- d. Le Cadre devrait prévoir des dispositions pour un dialogue continu sur les transports, c'est-à-dire créer un Comité consultatif sur les transports et la logistique composé de représentants de toutes les entités qui constituent le réseau des transports multimodal du Canada.
- e. Dans son travail, le Comité consultatif devrait être appuyé par un nouveau Centre d'excellence en transport, logistique et innovation qui prodiguerait des conseils d'experts en matière de politique visant à améliorer le statut socioéconomique du secteur des transports au Canada et assurerait la promotion du Canada en tant que plaque tournante internationale.
- f. Il faudrait envisager de situer une nouvelle plateforme des données intégrées et un tableau de bord de données sur les services de transport multimodal dans les locaux de l'Office des transports du Canada ainsi, les décisions prises seront fondées sur des données probantes au même titre que la recherche et l'innovation ce qui favorisera un réseau des transports plus efficace et mieux adapté pour les intervenants des secteurs public et privé.

2. À la suite de l'examen, il est recommandé que Transports Canada (par l'entremise du Comité consultatif sur les transports et la logistique proposé) mette en place un mécanisme pour déterminer, de façon continue et en collaboration avec les provinces, les territoires et le secteur privé, l'état des infrastructures des transports au Canada afin d'évaluer les lacunes en ce qui a trait aux besoins du Canada à long terme. Les responsabilités de cette nouvelle entité seraient les suivantes :

- a. Élaborer et mettre en œuvre des méthodes permettant de faire le suivi des dépenses en entretien encourues par les secteurs public et privé et des investissements dans de nouvelles infrastructures;
- b. Évaluer l'état actuel du réseau des transports, de ses lacunes, des risques et des investissements nécessaires, en accordant une attention particulière aux changements de la demande et aux pressions sur la chaîne d'approvisionnement du point de vue de la logistique;
- c. Évaluer les possibilités et les choix en ce qui a trait à l'amélioration des infrastructures essentielles liées au commerce et essentielles à notre participation sur le marché mondiaux.

- 3. À la suite de l'examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada élabore un plan à long terme et exhaustif pour les infrastructures des transports, et ce, avec la participation des provinces, des territoires et du secteur privé. Pour cela il faudra :**
- a. Formuler une perspective stratégique, une orientation et des objectifs en fonction desquels les priorités en matière d'investissements dans les infrastructures actuelles et nouvelles seraient établies;
  - b. Dresser une liste de projets à l'étude comprenant une liste continuellement mise à jour des besoins hautement prioritaires en matière d'infrastructure pour les 20 à 30 prochaines années. Ces projets seraient sélectionnés à la suite d'une analyse solide de leur contribution anticipée au développement économique et à la croissance de la productivité à long terme du Canada. Cette liste mettrait en évidence les biens qui appuient la compétitivité et le commerce international du Canada, notamment les corridors de commerce (ce sujet est abordé dans le chapitre 3 du présent rapport);
  - c. Fournir un financement ciblé pour aider les trois territoires nordiques du Canada à réaliser leur plein potentiel en matière de développement économique;
  - d. Obliger les promoteurs d'un projet, qu'il s'agisse du gouvernement ou du secteur privé, à porter une attention particulière dans leur demande de financement à la possibilité d'instaurer des frais d'utilisateurs afin d'encourager une utilisation plus productive des infrastructures actuelles, à intégrer des technologies novatrices, à assurer l'interopérabilité tant au niveau national qu'international, à établir des mesures du rendement et définir des objectifs de productivité et à évaluer les répercussions sur l'environnement ainsi que les risques pour le marché du travail.

- 4. À la suite de l'examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour attirer plus d'investissements du secteur privé pour le financement des projets d'infrastructure de transport, notamment:**
- a. définir les priorités nationales à partir du plan d'infrastructure de transport et de la liste de projets (conformément à la recommandation n° 3 énoncée dans le présent chapitre), recenser les biens moins essentiels qui pourraient être privatisés et attirer l'attention sur les projets et les initiatives qui pourraient intéresser les investisseurs du secteur privé;
  - b. travailler avec les investisseurs institutionnels et les caisses de retraite pour envisager l'utilisation d'autres outils ou mécanismes permettant d'attirer et de tirer partie des investissements du secteur privé dans les infrastructures de transport. Voici ce qui doit être fait dans le cadre de cet effort :
    - i. examiner la politique financière et le cadre réglementaire en vigueur afin de s'assurer que le système ne décourage pas systématiquement les investissements du secteur privé dans les projets de transports canadiens;
    - ii. proposer des modifications législatives visant à éliminer ces obstacles, dont le règlement limitant les investissements provenant des caisses de retraite;
    - iii. encourager et aider les institutions financières privées à établir des fonds d'investissement dans les infrastructures de transport qui permettraient aux investisseurs privés (petits et grands) d'atténuer les risques grâce à une mise en commun des fonds et des investissements;
    - iv. adopter des politiques et un cadre réglementaire stable qui protégeront autant que possible les flux de trésorerie des investisseurs et inspireront aux investisseurs institutionnels une plus grande confiance dans les projets de PPP et d'infrastructure privés.

5. À la suite de l'examen, il est recommandé que Transports Canada fusionne la Table ronde sur la chaîne d'approvisionnement des marchandises (TRCAM) et le Comité consultatif sur les transports et la logistique. Ce nouveau comité serait présidé par le ministre des Transports, le vice-président serait le ministre du Commerce international. Le comité devrait avoir les caractéristiques suivantes :
  - a. Le mandat d'examiner tous les modes de transport et de prodiguer des conseils avec pour objectif :
    - i. d'aborder les problèmes systémiques du réseau de transport du Canada;
    - ii. d'élaborer une vision à long terme pour les transports au Canada;
    - iii. de faire progresser les corridors canadiens et l'infrastructure propice au commerce grâce à un partenariat avec l'industrie et d'autres ordres de gouvernements;
    - iv. de poursuivre l'intégration des corridors canadiens dans un dessein nord américain et international.
  - b. Le comité devrait être composé de représentants du gouvernement fédéral, provincial et municipal et des principaux intervenants.
6. À la suite de l'examen, il est recommandé d'établir un Centre d'excellence en transport, logistique et innovation.
7. À la suite de l'examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada crée une plateforme de données intégrées et un tableau de bord multimodal afin de faciliter et d'améliorer la collecte et le traitement des données sur les transports. Il faudrait envisager de situer cette nouvelle entité dans les locaux de l'Office des transports.

### **Chapitre 3 : Liens entre commerce et transport**

1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada renouvelle le mandat du Ministère concernant les stratégies visant les portes d'entrée et les corridors, afin d'assurer la direction des efforts déployés pour établir des liens entre le commerce et le transport et d'examiner les allocations budgétaires permettant d'appuyer les investissements dans les corridors de transport. Il s'agit donc :
  - a) de mandater le ministre des Transports pour qu'il collabore étroitement avec le ministre du Commerce international au renforcement de l'harmonisation des activités commerciales;
  - b) de modifier l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* de manière à ce qu'il reconnaisse les stratégies visant les corridors de commerce et de transport comme une priorité constante qui doit être examinée et mise à jour régulièrement.
2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada mette sur pied un programme national de protection des corridors au cours des cinq prochaines années, en collaboration avec Transports Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et les gouvernements provinciaux comme partenaires. L'objectif de ce programme serait de :
  - a. protéger les corridors de commerce et de transport. Les efforts devraient comprendre, sans s'y limiter, la détermination du tracé potentiel des corridors et les besoins pour les emprises, la consultation des intervenants et du public, et l'acquisition des terrains requis le long des corridors;

- b. protéger les terrains industriels essentiels pour l'agrandissement des installations des portes, dans le but de créer un inventaire des zones portuaires industrielles et de préserver ces zones, en prévision d'une éventuelle croissance du commerce.

On recommande également une collaboration étroite avec les provinces et les territoires pour :

- c. ajouter aux titres enregistrés des terrains situés à proximité d'un corridor de commerce et de transport existant ou futur;
- d. s'associer aux administrations municipales et au secteur privé afin d'améliorer les écrans acoustiques et les normes antivibrations dans les règlements de construction des ensembles résidentiels dans les quartiers adjacents à un corridor de commerce et de transport existant ou futur.

**3. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada fasse la promotion des innovations technologiques liées à la chaîne d'approvisionnement en :**

- a) dirigeant l'élaboration de normes nationales sur les technologies conçues pour améliorer l'efficacité des chaînes d'approvisionnement le long des corridors de commerce et de transport, créer des normes pour améliorer le suivi et la traçabilité des biens et du fret, régler les problèmes d'interopérabilité qui nuisent à l'efficacité du mouvement du fret par conteneurs le long des chaînes d'approvisionnement et aux points de transfert;
- b) établissant des partenariats pour déployer des technologies le long des corridors de commerce et de transport. Cela pourrait inclure l'incitation au secteur privé de mettre en œuvre la connectivité en temps réel aux diverses installations de la chaîne d'approvisionnement;
- c) concevant, d'ici trois ans, un corridor Smart qui facilitera le mouvement nord-sud des marchandises dans l'ouest du Canada, grâce à un partenariat avec les organismes pertinents. Le concept devrait incorporer les systèmes de transport intelligents et tirer parti des investissements dans le projet de l'autoroute I-710 partant de la Californie. Il devrait être accompagné d'un plan de mise en œuvre dont la cible de construction serait de 10 à 15 ans. Après la validation du principe, la conception et le plan de mise en œuvre devraient servir de modèles pour d'autres endroits au Canada.

**4. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada prennent des mesures pour accroître la rapidité et la compétitivité des coûts dans les corridors de commerce et de transport en :**

- a. appuyant les innovations technologiques dans des installations clés, par exemple, en implantant l'automatisation aux terminaux maritimes et aux gares de triage intermodales;
- b. travaillant avec l'industrie et les administrations locales pour créer la capacité nécessaire en modifiant les règlements locaux de manière à éliminer toutes les restrictions actuelles des heures d'ouverture. Le but serait d'obtenir un système de chaîne d'approvisionnement intégré ouvert 24/7 d'ici à 10 ans. Cette recommandation est particulièrement cruciale pour les installations de transfert, souvent la pièce manquante pour le fonctionnement 24/7 de bout en bout de la chaîne d'approvisionnement, ou là où la croissance physique est limitée.

5. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada continue de travailler avec les dirigeants provinciaux pour harmoniser les normes réglementaires relatives au camionnage et ainsi assurer la fluidité des échanges interprovinciaux et internationaux.

## Chapitre 4 : Le Nord

1. À la suite de l'examen, il est recommandé que des améliorations significatives soient apportées aux infrastructures par le gouvernement du Canada, et ce, pour tous les modes de transport dans le Nord :
  - a. Accroître le niveau de financement de base du fonds d'investissement dans les infrastructures du gouvernement fédéral pour les territoires et adapter les initiatives et les programmes de financement afin de tenir compte des réalités propres au Nord, comme les coûts plus élevés et les délais plus longs pour la planification et la construction des infrastructures.
  - b. Axer les efforts de développement des corridors fédéraux sur les projets édificateurs de nation, en fonctions des recommandations territoriales et des recommandations de CanNor, notamment en offrant un soutien immédiat aux projets suivants :
    - i. Le corridor Cassiar-Campbell, l'accès aux eaux de marées à partir des zones d'exploitation des ressources au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, en accordant la préférence au port de Stewart, en Colombie-Britannique;
    - ii. Le corridor de la vallée Mackenzie, du Sud de la péninsule Tuktoyaktuk à Yellowknife, le long du fleuve Mackenzie, y compris un investissement immédiat en infrastructure pour l'établissement d'une route toutes-saisons entre Yellowknife et Whati;
    - iii. Le corridor Coronation Yellowknife, qui relie les sites d'exploitation des ressources dans la province géologique de Slave à la côte arctique au Nord et à Yellowknife au Sud; l'intention est de favoriser l'établissement d'un corridor de transport central dans l'Arctique à la fois pour Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest; on commencerait par financer le projet de la route et du port de la Baie Grays;
    - iv. Travaux immédiats de pavage et d'améliorations à certains aéroports clés qui permettraient d'établir les assises pour d'autres efforts de développement économique et d'exploitation des ressources.
  - c. Renouvellement de la responsabilité et investissement accru pour l'aide à la navigation et le ravitaillement maritime, afin d'assurer la fluidité, la sécurité et la durabilité environnementale du transport maritime dans le Nord du Canada. Ce renouvellement de l'engagement s'exprimerait par l'octroi de fonds fédéraux pour les activités de dragage dans la rivière Hay et pour les infrastructures maritimes (ports et quais) le long du fleuve Mackenzie et des côtes arctiques des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut. De plus, des ressources additionnelles devraient être octroyées au SHC afin d'accroître les activités de levée, notamment en ayant recours aux bâtiments du secteur privé ou d'organisations partenaires. En ce qui a trait aux levées hydrographiques, l'installation de technologies intégrées au moment de la conception des navires devrait faire partie du processus d'achat et de construction des navires appartenant au gouvernement.

- d. Soutien financier ciblé pour le prolongement et l'asphaltage des pistes et pour l'achat de Systèmes d'information météorologique automatisés 24 heures sur 24 et de systèmes d'approche et d'atterrissage modernes dans les collectivités pertinentes dans les territoires. Pour faciliter la mise en œuvre de ces améliorations, nous proposons un investissement de 50 millions de dollars par année sur une période de dix ans pour régler les lacunes les plus importantes en matière d'infrastructure, soit en modifiant le Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires ou en créant un nouveau Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires dans le Nord.

**2. À la suite de l'examen, il est recommandé qu'une nouvelle vision stratégique fédérale et qu'un nouveau cadre réglementaire soient établi pour renforcer la sécurité et la fiabilité du transport maritime dans l'Arctique :**

- a. Normes plus strictes exigeant que les exploitants de navires aient plus d'expérience qu'à l'heure actuelle.
- b. Consultations afin de déterminer si des exigences pour les pilotes côtiers devraient être établies pour la navigation dans le Nord et de déterminer comment ces exigences pourraient être mises en œuvre.
- c. Reddition de compte obligatoire au NORDREG pour tous les navires, peu importe leur taille et l'objectif de leur voyage.
- d. Établissement d'un modèle de gouvernance pour le développement de ports dans l'ensemble de l'Arctique, y compris un calendrier approprié pour l'établissement d'une administration portuaire et l'évaluation de la recommandation relative à la gouvernance des ports (voir la recommandation 3 du chapitre 10).
- e. Appui au Service hydrographique du Canada, en consultation avec le gouvernement et les partenaires autochtones afin d'établir un programme pour mobiliser, éduquer et aider les habitants du Nord à effectuer des travaux de levée hydrographique dans les eaux nordiques.

**3. À la suite de l'examen, il est recommandé que des changements soient apportés aux règlements et aux politiques afin d'accroître l'accès de la population au transport aérien et de favoriser le mieux-être économique du Nord :**

- a. Renforcement de la collaboration entre les transporteurs du Nord et ceux du Sud – Engagement des transporteurs du Sud; en l'absence de tels engagements, le gouvernement devrait envisager des outils de contrôle, de reddition de comptes et d'autres mécanismes pour assurer la collaboration. L'objectif d'un système plus collaboratif serait de faire en sorte que les clients aient accès aux réseaux globaux et paient un seul tarif/aient un seul itinéraire ou billet, du point de départ à la destination finale. Une autre solution pourrait être de forcer la collaboration entre les transporteurs en ce qui a trait aux horaires, au traitement des bagages et à l'accès aux programmes de fidélisation.
- b. Achat de billets par la fonction publique pour le transport nordique :
  - i. Au moment du renouvellement du contrat de service d'agence de voyages, ajouter une disposition pour que les vols proposés par les transporteurs nordiques soient affichés de manière équitable, en se rappelant que la décision finale pour l'achat des billets continuera de se fonder sur les prix.
  - ii. Utilisation du pouvoir d'achat du gouvernement fédéral pour permettre aux transporteurs du Nord d'avoir des chances égales d'obtenir des voyageurs du gouvernement.

- c. S'assurer que les changements réglementaires qui tiennent compte de manière adéquate et cohérente des besoins et des défis uniques des exploitants dans le Nord. Le gouvernement fédéral devrait s'assurer que la réglementation est raisonnable pour la situation dans le Nord et devrait offrir une compensation aux territoires pour les mesures de sécurité et de sûreté obligatoires.

## Chapitre 5 : Innovation

1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec d'autres pays par l'entremise d'organisations internationales, afin de s'assurer que le Canada joue un rôle important à l'échelle internationale dans le développement, l'adoption et la réglementation de nouvelles technologies et d'innovation qui amélioreront le rendement des systèmes de transport.
2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que Transports Canada, dans le contexte des nouvelles dispositions de gouvernance proposées en ce qui concerne la participation du gouvernement fédéral au secteur des transports, veille à ce qu'un plan d'action soit élaboré et qu'il comprenne des objectifs précis, des plans de mise en œuvre et des résultats mesurables afin d'orienter les investissements à long terme du Canada dans les technologies et l'innovation du secteur des transports. Le plan pourrait se pencher sur les caractéristiques suivantes :
  - a) La promotion des programmes de mesures incitatives du gouvernement pour stimuler les dépenses en R et D de transport par le secteur privé;
  - b) L'inclusion d'une optique d'innovation dans les décisions fédérales d'investissement dans les infrastructures et l'évaluation des avantages et des défis possibles découlant de l'innovation et des technologies de rupture dans tous les nouveaux projets;
  - c) L'identification des priorités absolues du Canada en ce qui concerne la R et D et la mise en œuvre et l'intégration de l'innovation relativement à l'infrastructure et aux services de transport, et un engagement pour s'assurer que le soutien nécessaire est en place pour poursuivre ces initiatives. Voici quelques exemples d'éléments qui pourraient figurer sur la liste des priorités :
    - i. Applications satellitaires dans le Nord, dans les régions éloignées et le long des portes et corridors clés;
    - ii. Solutions techniques et technologiques écologiques aux défis que pose le développement du Nord;
    - iii. Scénarios de navigation en constante évolution, tout particulièrement le Nord et le réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent;
    - iv. Technologies visant l'atténuation du bruit et des répercussions visuelles et environnementales des corridors de transport de marchandises à fort volume, en particulier dans les zones urbaines;
    - v. Technologies et démarches novatrices pour le transport des marchandises dangereuses.
3. Avec l'avènement des véhicules automatisés, à la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada élabore un cadre national de réglementation visant à harmoniser l'approche du Canada avec les dispositions législatives des États Unis sur la mise à l'essai et l'exploitation de véhicules autonomes sur les voies publiques.

## Chapitre 6 : Changements climatiques

1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le comité consultatif proposé sur les transports et la logistique collabore avec Environnement et Changement climatique Canada afin de fixer des objectifs et de rendre compte des résultats ayant une incidence sur la gestion environnementale dans le secteur des transports.
2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada élabore des règlements sur les émissions axés sur le rendement pour tous les modes de transport, tout en fournissant un appui en matière d'innovation technologique. Sauf motifs démontrables et impérieux, l'harmonisation nord américaine devrait être l'objectif visé.

## Chapitre 7 : Accès et accessibilité

1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada modifie l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* (Politique nationale des transports) de telle sorte que cette dernière déclare l'« accès » pour tous, y compris les personnes ayant une déficience, et qu'elle concorde ainsi avec les lois des administrations étrangères.
2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada clarifie la Loi en y ajoutant une définition du terme « handicap » (fondée sur les trois types de handicaps définis dans le modèle de la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé de l'OMS).
3. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada convertisse les codes de pratiques en matière d'accessibilité en règlements et que le Code de pratique des autocaristes soit cédé à l'Office des transports du Canada pour que ce dernier en assure l'administration.
4. À la suite de l'Examen, il est recommandé que soit donnée à l'Office des transports du Canada la compétence exclusive sur les cas liés à la déficience dans le réseau de transport fédéral, y compris le pouvoir d'ordonner le versement d'une compensation au titre des souffrances et des douleurs subies, jusqu'à la limite prescrite.
5. À la suite de l'Examen, il est recommandé que soit accordé à l'Office des transports du Canada le pouvoir de régler les questions de nature systémique, notamment celui d'enquêter de sa propre initiative sur des questions liées à l'accessibilité et d'émettre des ordonnances générales.
6. À la suite de l'Examen, il est recommandé que les fournisseurs de services soient tenus d'élaborer des plans d'accessibilité pluriannuels afin de démontrer comment ils respectent les normes prévues dans les règlements de l'Office des transports du Canada, tiennent compte de l'accessibilité dans leurs activités et entendent éliminer les obstacles actuels et empêcher les obstacles éventuels.

## Chapitre 8 : Transport ferroviaire

### 8.1 Transport ferroviaire des marchandises

1. **Pour améliorer l'interconnexion ferroviaire au Canada et promouvoir une démarche intergouvernementale à l'égard de l'expansion future du réseau ferroviaire, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**
  - a. la déclaration relative à la politique nationale des transports énoncée à l'article 5 de la LTC soit modifiée afin de reconnaître plus explicitement l'importance des transports pour le commerce international et d'inclure notre capacité à soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux;
  - b. Transports Canada établisse en bonne et due forme dans une politique le concept du réseau national de transport ferroviaire des marchandises, qui inclut tous les chemins de fer interconnectés au Canada;
  - c. Transports Canada, par l'entremise de son Comité consultatif sur les transports et la logistique, détermine et désigne, ou réserve, des terres nécessaires pour l'expansion du réseau ferroviaire dans le cadre du réseau de transport national. La priorité doit être accordée aux goulots d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement du réseau ferroviaire et aux principaux points de regroupement ou de distribution des marchandises, comme ceux aux ports maritimes ou intérieurs.
  
2. **Comme il sera nécessaire d'investir pour répondre aux demandes de transport ferroviaire futures, à la suite de l'Examen, il est recommandé d'apporter les changements ci-après à la Loi de l'impôt sur le revenu ou à ses règlements connexes afin de veiller à ce que les mesures incitatives soient offertes pour favoriser la croissance et la concurrence à long terme du Canada :**
  - a. Réduire le nombre de catégories d'actifs ferroviaires à trois, en regroupant ensemble : (1) le matériel roulant (y compris les locomotives et les wagons); (2) les actifs matériels fixes (la voie ferrée, le ballast et les ponts); et (3) les actifs technologiques (y compris l'équipement de signalisation ou de contrôle de la circulation ou toute autre technologie visant à réduire l'empreinte écologique de l'industrie);
    - i. accroître de façon permanente la DPA de la première catégorie, c'est-à-dire le matériel roulant, afin qu'elle soit à un niveau comparable à celle des États-Unis;
    - ii. accroître pendant cinq ans la DPA des deuxième et troisième catégories, c'est-à-dire les actifs matériels fixes et les actifs technologiques, afin qu'elle soit à un niveau comparable à celle des États-Unis; évaluer les changements à la fin de cette période afin de conclure s'ils se sont révélés efficaces pour stimuler les investissements avant d'envisager des changements plus permanents.
  - b. Accroître les taux de DPA pendant cinq ans des clients et des exploitants d'installation de transbordement qui assument des dépenses en immobilisations liées au chargement ou au déchargement, y compris des dépenses liées au stockage, à l'entreposage et à la voie ferrée; une évaluation serait également effectuée à la fin de cette période pour conclure si les hausses des taux se sont révélées efficaces pour stimuler les investissements avant d'envisager des changements plus permanents.
  - c. Mettre sur pied un programme de crédit d'impôt pour les compagnies de chemin de fer qui n'appartiennent pas à la catégorie I qui ressemblerait au 45G Short line Railroad Track Credit Program des États-Unis afin de compenser les coûts liés à la réfection de la voie ferrée.

- 3. Comme les compagnies de chemin de fer de courtes distances jouent un rôle important dans le réseau ferroviaire national du Canada et appuient les industries primaires et manufacturières, ainsi que les collectivités éloignées, à la suite de l'Examen, il est recommandé de :**
- a. modifier les critères d'admissibilité des programmes d'infrastructure du gouvernement fédéral afin que les compagnies de chemin de fer de courtes distances puissent présenter directement une demande de financement, sans être prises en charge par le gouvernement;
  - b. créer un programme fédéral-provincial relatif à l'infrastructure de courtes distances afin d'appuyer les investissements dans l'infrastructure (grâce à des contributions, des subventions, du financement à faible coût, du financement à long terme).
- 4. Pour accroître l'efficacité du processus décisionnel et veiller à la disponibilité des données en vue d'assumer les responsabilités législatives et réglementaires et d'appuyer les ententes commerciales, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**
- a. les unités de mesure du rendement de la chaîne d'approvisionnement, y compris l'information des compagnies de chemin de fer et des expéditeurs, soient calculées et publiées à la fréquence (hebdomadaire, mensuelle ou trimestrielle) qui s'adapte le mieux aux besoins du public et de l'industrie et qui permet d'utiliser celles-ci à titre d'indicateurs du rendement clés dans des contrats confidentiels ou des ententes sur le niveau de services conclus entre les compagnies de chemin et leurs clients;
  - b. le processus de collecte de données sur le transport ferroviaire en vertu du *Règlement sur les renseignements relatifs* au transport soit simplifié et consolidé et que l'on envisage d'arrêter de recueillir des données si celles-ci s'avèrent peu utiles pour la politique publique ou l'industrie;
  - c. des modifications soient apportées au mandat et aux pouvoirs de l'Office afin de lui conférer suffisamment d'autorité pour qu'il puisse avoir accès aux feuilles de route et à toute autre donnée nécessaire pour remplir son mandat;
  - d. Transports Canada publie des prévisions quinquennales à cycle continu de la demande du réseau ferroviaire en évolution constante afin de mieux prévoir les besoins futurs en matière de capacité.
- 5. Pour améliorer les activités de règlement extrajudiciaire des différends offertes aux compagnies de chemin de fer et aux expéditeurs, promouvoir et assurer la cohérence des processus officiels et informels de l'Office et améliorer l'efficacité des ententes commerciales entre les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**
- a. l'Office, habilité de ses propres pouvoirs d'adopter des motions, établisse une équipe de règlement des différends et mette à profit son expertise sur l'exploitation du réseau ferroviaire afin d'offrir en temps opportun des options de règlement des différends plus efficaces qui contribuent à résoudre les problèmes opérationnels qui surviennent entre les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer avant que ceux-ci ne fassent l'objet de procédures officielles de l'Office;
  - b. cette équipe comporte des responsables de l'Office chargés d'offrir un soutien d'expert informel ou conseille de tels responsables de l'Office, comme il a été susmentionné, lorsque les parties tentent de conclure ou négocier les modalités des ententes;
  - c. des responsables de l'Office chargés d'offrir des services de règlement extrajudiciaire des différends (médiation, facilitation, arbitration) présentent des comptes rendus à la nouvelle équipe organisationnelle susmentionnée.

**6. Afin de clarifier les dispositions sur le niveau de services de la LTC pour les compagnies de chemin de fer et leurs clients et d'améliorer les outils commerciaux mis à leur disposition, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**

- a. les articles 113 à 116 de la LTC qui abordent le niveau de services soient modifiés afin de reconnaître la prépondérance des expéditeurs et leurs besoins collectifs dans le contexte du rendement global du réseau de transport ferroviaire des marchandises;
- b. l'Office accorde aux compagnies de chemin de fer et aux expéditeurs un accès au soutien d'experts internes afin de les aider à comprendre le contexte réglementaire ou de résoudre les problèmes de manière informelle;
- c. si les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs ne parviennent pas à négocier les modalités d'une entente au moyen d'un processus de médiation informel, l'Office offre ses services de médiation, au besoin, en prenant soin de faire une distinction entre les petits et les grands expéditeurs. Il est alors entendu :
  - i. que l'incapacité de conclure une entente par médiation peut se solder par l'imposition d'une entente par arbitration;
  - ii. qu'on envisagera d'établir des paramètres dans les ententes sur le niveau de services conclues par médiation pour les aspects ci-après : les communications; les dispositions sur l'acheminement à un échelon supérieur; les protocoles pour les changements dans les services locaux; les indicateurs de rendement clés; les normes de rendement; les plans de rétablissement;
- d. l'arbitrage portant sur le niveau de services soit exercé par des arbitres de l'Office qui possèdent une expertise ferroviaire considérable et rendu de manière cohérente et comparable horizontalement d'une entente à l'autre;
- e. l'Office tienne compte des actes de bonne foi que posent les parties durant les négociations lorsqu'il détermine le niveau de services, et qu'il prenne en considération les éléments ci après :
  - iii. si les compagnies de chemin de fer et les expéditeurs ont partagé leur plan à long terme et cerné leurs besoins en transport à long terme;
  - iv. si les compagnies de chemin de fer se sont gardé une certaine souplesse dans leur exploitation et disposent des ressources appropriées pour répondre à la demande, et si elles ont des réserves en cas de variations imprévues de la demande.

**7. Pour donner suite à la recommandation énoncée au chapitre 11 intitulé « Office des transports du Canada », selon laquelle le mandat de l'Office devrait être modifié et amélioré afin que ce dernier puisse exercer plus de pouvoirs législatifs et réglementaires et accéder à toute l'information et aux données pertinentes pour bien réaliser son mandat, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**

- a. l'Office fournisse des conseils (en établissant des définitions plus claires) et apporte des améliorations afin d'accroître la rapidité, l'efficacité et l'efficience des mécanismes de règlement des différends prévus dans la LTC et rendre ceux-ci plus prévisibles et plus accessibles à tous les expéditeurs;
- b. les expéditeurs et les compagnies de chemin de fer essayent d'abord la conciliation ou la médiation avant d'entamer une procédure officielle de règlement des différends;
- c. la limite des frais de transport de marchandises de 750 000 dollars de la procédure sommaire la moins dispendieuse soit augmentée à 2 millions de dollars afin que le mécanisme soit accessible à tous les expéditeurs, particulièrement ceux dont le cas n'est pas complexe;
- d. les expéditeurs aient l'option, dès le début de l'arbitrage de l'offre finale, d'appliquer la décision de l'arbitre pendant un maximum de trois ans.

**8. Comme nous reconnaissons que les obligations relatives au niveau de services des compagnies de chemin de fer incluent le transport des marchandises dangereuses, que ces marchandises sont importantes pour la prospérité du Canada et que des efforts positifs ont été déployés afin d'atténuer les risques pour la santé et la sécurité publiques, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**

- c. l'on envisage d'élargir la portée du régime de responsabilité et d'indemnisation révisé qui a été établi pour le transport ferroviaire du pétrole, et adopté dans la *Loi sur la sécurité et l'imputabilité en matière ferroviaire*, pour inclure toutes les autres marchandises dangereuses;
- d. l'on considère comme option l'établissement d'un régime d'assurance commun pour les compagnies de chemin de fer de courtes distances de compétence fédérale ou provinciale afin de pouvoir répondre aux besoins en matière d'assurance responsabilité de tierces parties et de préserver la connexion avec le réseau ferroviaire des compagnies de catégorie I.

**9. Pour préciser davantage les rôles et les responsabilités liés aux passages à niveau privés et apporter des changements qui tiennent non seulement compte de la santé et sécurité publiques, mais également des répercussions des passages à niveau sur l'activité économique, à la suite de l'Examen, il est recommandé que :**

- a. les dispositions sur les franchissements de la LTC soient modifiées afin que les demandes de construction d'un nouveau passage à niveau tiennent compte des répercussions d'un nouveau passage à niveau sur le rendement d'une compagnie de chemin de fer à l'échelle locale et régionale;
- b. l'article 103 de la LTC soit modifié pour accorder aux compagnies de chemin de fer le droit de demander à l'Office de régler des différends où aucune entente ne peut être conclue avec un propriétaire foncier en ce qui concerne les modalités régissant la construction et l'entretien d'un passage à niveau.

**10. Pour renforcer la sécurité du réseau ferroviaire du Canada, à la suite de l'Examen, il est recommandé que Transports Canada collabore avec l'industrie des compagnies de chemin de fer offrant des services voyageurs et marchandises au cours de la prochaine année en vue de déterminer les mesures à prendre pour harmoniser la mise en œuvre de technologies de sécurité au Canada avec celles des États-Unis, et qu'il effectue ce qui suit :**

- a. élaborer une politique afin d'adapter soit la technologie émergente, soit les systèmes informatiques de bord actuels pour fournir des moyens de défense de contrôle des trains à sécurité intrinsèque dans le réseau ferroviaire canadien qui sont compatibles avec les systèmes de commande intégrale des trains des États-Unis, et de déterminer une source de financement pour appuyer la mise en œuvre au Canada;
- b. établir une stratégie officielle visant la mise en œuvre des enregistreurs vidéo et de conversations à bord des locomotives d'ici 2020.

**11. Pour appuyer la viabilité à long terme des municipalités canadiennes et réduire les risques liés aux interactions entre le public et les services marchandises, à la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement fédéral mette à profit le financement de l'infrastructure afin :**

- a. d'appuyer le déplacement des installations ferroviaires à l'extérieur des centres urbains densément peuplés et la mise en œuvre de technologies ou de l'infrastructure visant à améliorer la sécurité de l'interface entre le transport ferroviaire et la vie

- urbaine et à offrir des solutions plus sécuritaires, telles que des croisements étagés rail-route, des tunnels et des barrières visuelles/de bruit solides;
- b. d'encourager les administrations municipales à établir une zone tampon autour des nouveaux projets ferroviaires afin de les séparer des secteurs résidentiels et d'atténuer toute préoccupation future concernant l'exploitation ferroviaire ou logistique.

## **8.2 Transport du grain**

1. **À la suite de l'examen, on recommande que le programme de revenu admissible maximal soit modernisé en prévision de son élimination totale au cours des cinq à dix prochaines années, tandis que le système de manutention et de transport du grain de l'Ouest du Canada se transforme pour devenir plus concurrentiel. Voici certains des points qui devraient être modernisés :**
  - a. Exclure le transport du grain conteneurisé des calculs du revenu admissible maximal.
  - b. Permettre aux compagnies de chemin de fer de metre de côté jusqu'à un tiers de leurs parcs de wagons respectifs, pour lesquels les expéditeurs peuvent payer des « suppléments de transport » pour garantir l'approvisionnement et l'entretien des wagons. Ces « suppléments » seraient exclus du calcul du revenu admissible maximal de chacune des compagnies de chemin de fer et seraient facturés dans le cadre de programmes précis ou selon des modalités précises (p. ex., suppléments hivernaux de décembre à mars ou un programme d'encan, où un bassin de wagons trémies serait réservé afin d'être vendu au plus offrant, etc.); ces programmes devraient viser à inclure les expéditeurs ayant le moins de trains-blocs.
  - c. Exclure les manœuvres d'interconnexion (p. ex., les revenus gagnés, les coûts et le tonnage transporté) du calcul du revenu admissible maximal afin d'éviter les iniquités et d'occasionner des torts financiers aux compagnies de chemin de fer; supprimer l'obstacle à l'utilisation des manœuvres d'interconnexion.
  - d. Revoir la méthode d'établissement du revenu admissible maximal afin de favoriser les investissements individuels des compagnies de chemin de fer en matière de capacité et de créer des incitatifs pour encourager les entreprises à faire des investissements globaux en matière d'équipement et de wagons, lesquels profiteront à l'ensemble des expéditeurs.
  - e. Élargir la liste des cultures visées par le Programme du revenu admissible maximal et qui figurent à l'Annexe II de la *Loi sur les transports au Canada* afin d'y inclure les pois chiches et les graines de soja, pour tenir de l'augmentation de la production de ces cultures dans l'Ouest du Canada.
2. **À la suite de l'Examen, il est recommandé que la *Loi sur les transports au Canada* soit modifiée afin de définir explicitement les « expéditeurs de wagons de producteurs » comme des « expéditeurs » et que l'ensemble des dispositions relatives à la protection des expéditeurs prévues par la Loi s'appliquent également à eux, y compris les dispositions relatives aux niveaux de service.**
3. **À la suite de l'Examen, il est recommandé que l'Office des transports du Canada revoise sa méthode de calcul des tarifs d'interconnexion, afin de les rendre compensatoires. On recommande également que l'Office puisse fixer des tarifs d'interconnexion chaque année afin de mieux refléter les coûts actuels et pas seulement au moment où le *Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire* est examiné et publié.**
4. **À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement fédéral permette l'élimination progressive des limites d'interconnexion de 160 km, comme défini dans le *Règlement sur l'interconnexion du trafic ferroviaire* et dans la *Loi sur le transport ferroviaire équitable pour les producteurs de grain* (projet de loi C-30).**

### 8.3 Les services ferroviaires voyageurs

**1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada agisse afin d'améliorer la fluidité des services ferroviaires voyageurs :**

- a. en utilisant les pouvoirs législatifs fédéraux et le financement de l'infrastructure, en ayant pour objectif à plus long terme de séparer les réseaux de transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs pour permettre les connexions entre les zones urbaines et les banlieues et au sein de chacune de celles-ci;
- b. en utilisant des modèles de financement de l'infrastructure qui intègrent le principe de l'utilisateur-payeur direct pour le mode ferroviaire et le mode routier de transport personnel dans l'intérêt de l'harmonisation à long terme des incitatifs en matière de prix;
- c. en collaborant maintenant, et de façon continue, avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales pour planifier des réseaux ferroviaires intégrés de navettage et autres et pour les voies ferrées dédiées au transport des voyageurs qui permettront éventuellement l'adoption du train à haute vitesse.

**2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada renforce l'utilisation des approches du secteur privé pour les services ferroviaires voyageurs exploités par le gouvernement fédéral :**

- a) en envisageant l'élimination des subventions pour le service Toronto–Vancouver;
- b) en appuyant l'étude de faisabilité en cours en ce qui a trait à la construction d'un corridor réservé entre Montréal et Toronto;
- c) en continuant les subventions fédérales pour les services dans les régions et les collectivités éloignées, et possiblement entre Montréal et Halifax, en partenariat avec les provinces et les collectivités touchées;
- d) en élaborant un cadre législatif qui explique la politique du gouvernement sur le service ferroviaire voyageur, clarifie les rôles et les responsabilités, établit les accords généraux de financement et fixe les règles pour la concurrence et la coopération avec d'autres modes de transport, comme les services aériens et les services d'autocars.

## Chapitre 9 : Transport aérien

**1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada modifie la politique de l'utilisateur payeur pour le transport aérien afin d'améliorer sa compétitivité des coûts par rapport à celle des administrations semblables tout en assurant un financement continu et durable pour l'infrastructure et les activités en :**

- a. reliant, de façon prévisible et transparente, les frais à la prestation réelle de services et à l'infrastructure;
- b. s'appuyant sur les revenus généraux du gouvernement, en plus des frais d'utilisation, pour appuyer les objectifs qui font avancer l'intérêt national dans un système sécurisé et accessible qui dessert les régions éloignées et du Nord;
- c. éliminant rapidement le loyer des aéroports et augmentant le financement des immobilisations disponible pour les plus petits aéroports, comme l'une des réformes provisoires de la gouvernance des aéroports de la recommandation 3, chapitre 9;
- d. réduisant le Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien comme l'une des réformes du contrôle de sûreté aéroportuaire de la recommandation 8, chapitre 9.

**2. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada travaille avec les provinces afin de mieux améliorer la compétitivité des coûts en :**

- a. s'engageant à réinvestir les revenus de la taxe sur l'essence dans des améliorations de sécurité, de sûreté et de fiabilité des aéroports plus petits, régionaux, éloignés et du Nord;
- b. réduisant ou en éliminant les taxes sur le carburant aérien pour le trafic international (là où elles existent toujours);
- c. permettant à tous les passagers provenant de destinations étrangères d'acheter des marchandises hors taxes, comme c'est de plus en plus le cas partout dans le monde;
- d. s'assurant que les paiements au lieu des taxes municipales exigés de chaque administration aéroportuaire du Réseau national des aéroports ne sont pas plus importants que ceux des industries créatrices d'emplois comparables.

**3. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada renforce la viabilité, la responsabilité et la compétitivité du Réseau national des aéroports en :**

- a. cédant les plus petits aéroports dont il est propriétaire en consultation avec les provinces, les municipalités et les Premières Nations et fournir des paiements uniques pour les investissements de sécurité nécessaires, au besoin;
- b. faisant la transition, d'ici trois ans, vers une structure à capital-actions pour les aéroports importants, avec un financement par capitaux propres d'investisseurs de grands établissements ainsi que des lois pour consacrer le mandat des aéroports, soit le développement économique, et pour protéger les intérêts commerciaux et nationaux (y compris les dispositions courantes énoncées dans les baux des aéroports) en :
  - i. établissant des seuils d'investissement, des limites de propriété étrangère et des tests d'intérêt public et d'intérêt national qui seront administrés par Industrie Canada et le Bureau de la concurrence, en vertu de la *Loi sur l'investissement Canada* et la *Loi sur la concurrence*, comme pour les contrôles en place pour les transporteurs aériens ayant des services passagers proposés dans la recommandation 4 ci-après;
  - ii. maintenant les protections contre l'insolvabilité (actuellement dans les baux des aéroports) pour que, si cela devait avoir lieu, tous les biens appartenant à l'administration aéroportuaire insolvable seraient retournés à la Couronne sans responsabilité;
  - iii. adoptant le soi-disant règlement léger couvrant les prix et les frais afin de protéger les utilisateurs et conférer la surveillance à l'Office des transports du Canada.
- c. pour résoudre les problèmes qui s'appliquent aux aéroports peu importe le modèle de propriété ou de gouvernance, adoptant une loi pour mettre en œuvre les dispositions suivantes dans tous les aéroports canadiens ayant des services réguliers :
  - i. établir un ensemble de principes pour orienter tous les aéroports au Canada lorsqu'il s'agit de déterminer les frais, et exiger que les exploitants d'aéroports donnent accès d'une manière raisonnable à toute compagnie aérienne ayant une licence qui le demande; fournir la surveillance et l'application de la loi de l'Office des transports au Canada dans les deux cas;
  - ii. lier les frais d'amélioration à des projets précis avec des dispositions claires de fin;
  - iii. exiger une expertise des compagnies aériennes au sein des conseils d'administration des exploitants d'aéroports (à l'exception des employés actuels des compagnies aériennes);
  - iv. garantir une consultation efficace et en temps opportun des utilisateurs pour les projets d'immobilisations majeurs;

- v. renforcer les rapports de rendement et l'étalonnage;
  - vi. fournir des pouvoirs directifs appropriés au ministre dans le cas de circonstances extraordinaires (la loi est actuellement silencieuse sur le sujet, contrairement à d'autres modes).
- d. augmentant grandement le financement au Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires pour appuyer des services plus sécuritaires, plus efficaces et plus fiables dans les aéroports régionaux et locaux. Cela nécessiterait l'élargissement des investissements admissibles afin d'inclure le prolongement et le surfacage des pistes pour les services d'avion à réaction moderne dans les aéroports du Nord et des régions éloignées et l'investissement dans plus de systèmes de navigation, de météo et d'atterrissage.

**4. En présumant que les accords bilatéraux continuent de former la base du régime de transport aérien international du Canada, il est recommandé, à la suite de l'Examen que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les transports au Canada* et le *Règlement de l'aviation canadien* :**

- a. augmenter les limites de propriété jusqu'à au moins 49 pour cent pour les transporteurs aériens exploitant des services de passagers commerciaux;
- b. augmenter les limites de propriété jusqu'à 100 pour cent pour les compagnies aériennes exploitant des services aériens tout-cargo et de spécialité;
- c. s'assurer que les lois et les règlements pour octroyer des licences et des certificats d'exploitant aérien à de nouveaux participants ou à des transporteurs en expansion, ainsi qu'aux exploitants de services aériens de spécialité, sont cohérents entre eux;
- d. transférer la surveillance pour les problèmes d'investissement et de concurrence à Industrie Canada et au Bureau de la concurrence, en vertu de la *Loi sur l'investissement au Canada* et la *Loi sur la concurrence*, pour appliquer les divers tests de l'intérêt public et de la sécurité nationale (l'Office des transports du Canada maintiendra la surveillance des tests de propriété et de contrôle de l'octroi de licences aux transporteurs aériens);
- e. examiner l'approche utilisée par l'Office des transports du Canada afin de déterminer le contrôle national d'une compagnie aérienne pour s'assurer qu'elle reste pertinente et efficace (c.-à-d., concentré sur les questions de test ayant trait à la prise de décisions stratégiques de la compagnie aérienne et tenir compte des pratiques d'administrations internationales comparables aux fins de référence);
- f. travailler avec l'industrie pour examiner, clarifier et améliorer les directives pour que l'Office des transports du Canada teste la santé financière lorsqu'elle examine les demandes de licences afin d'exploiter des services aériens.

**5. À la suite de l'Examen, il est recommandé que, comme point de départ des négociations, le gouvernement du Canada s'engage à conclure plus d'accords de services aériens internationaux ouverts, en commençant par les mesures suivantes :**

- a. Une allocation minimale de services quotidiens (sept vols par semaine) pour chacun des transporteurs aériens désignés par les accords de services aériens nouveaux et existants avec n'importe quel partenaire sécuritaire et sûr;
- b. Les augmentations subséquentes pour l'accès aérien par paliers d'au moins sept vols par semaine par transporteur aérien désigné;
- c. La considération des accords qui incorporent des augmentations planifiées automatiques dans la capacité pour permettre la stimulation de la demande avec des délais établis pour passer à un concept de type « ciel ouvert »;
- d. L'inclusion d'exigence de commerce et de concurrence équitables dans tous les accords de services aériens nouveaux et élargis, prévoyant des recours et des mécanismes d'application si une des parties devait manquer à ses obligations;

- e. En accordant une plus grande importance aux objectifs de la politique de commerce, comme le Plan d'action sur le commerce mondial, la Stratégie fédérale en matière de tourisme et les études au Canada, en plus des objectifs commerciaux des aéroports et des compagnies aériennes du Canada lors de l'élaboration des stratégies et des priorités de négociation pour les accords nouveaux et élargis.
- 6. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada aille au-delà de la politique de transport et prenne des mesures plus larges pour encourager l'établissement de plaques tournantes mondiales afin que le secteur aérien canadien puisse faire concurrence à l'échelle internationale en :**
- a. harmonisant les programmes d'immigration et de voyageurs dignes de confiance avec ceux des É. U. et d'autres administrations de confiance (p. ex., le R.-U., l'UE, l'Australie et la Nouvelle Zélande), avec une plus grande admissibilité;
  - b. continuant de simplifier les processus d'immigration et de douanes, par exemple, en réduisant la nécessité des visas canadiens et augmentant l'utilisation des autorisations de voyage électroniques (AVE) pour les visiteurs à faible risque, comme ceux provenant de pays à plus faible risque ou ayant un visa valide des É.-U.;
  - c. permettant les correspondances sans visa pour tous les pays sauf ceux qui représentent un grand risque dans tous les aéroports canadiens ayant des installations sécurisées approuvées;
  - d. permettant aux voyageurs de faire des correspondances des vols internationaux aux vols intérieurs et aux vols transfrontaliers sans récupérer leurs bagages dans tous les aéroports ayant des installations sécurisées approuvées;
  - e. élargissant les programmes de voyageurs dignes de confiance et accéder aux systèmes de kiosques de traitement automatisé à la frontière, en même temps que les É.-U., afin d'inclure les citoyens d'autres administrations de confiance, comme le R.-U., l'UE, l'Australie et la Nouvelle Zélande.
- 7. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada s'assure qu'il y ait une harmonisation stratégique entre les marchés prioritaires pour la promotion du tourisme, l'immigration et les mesures de facilitation frontalière, le commerce international et les négociations des services aériens.**
- 8. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement fasse une refonte complète des modèles de réglementation, de financement et de prestation pour la sûreté des aéroports afin de maximiser le rendement et le service tout en offrant les normes les plus élevées de sûreté et en assurant l'optimisation des ressources en :**
- a. renforçant l'harmonisation et de la coordination entre les fonctions réglementaires et opérationnelles de la sûreté aérienne. Cela pourrait se faire en remplaçant l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien par un organisme de sûreté aérienne intégrée responsable de la surveillance réglementaire et des opérations;
  - b. prescrivant par la loi le mandat de service à la clientèle et les normes de rendement réglementées, par rapport à ceux dans des administrations internationales concurrentielles pour assurer la transparence du service à la clientèle;
  - c. reconnaissant que la priorité de la sécurité nationale peut s'harmoniser avec le service à la clientèle par le financement stable et prévisible de la sécurité aérienne, dont les fonds proviennent du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien et des revenus généraux, qui répond aux besoins en fonction de volumes croissants de trafic et de risques pour la sécurité en évolution;

- d. en remplaçant l'approche de contrôle des passagers à « taille unique », qui traite tous les passagers équitablement, par un processus de contrôle des passagers axé sur les renseignements et les risques semblables à ceux utilisés dans d'autres administrations qui profitent de la technologie et des programmes existants de voyageurs dignes de confiance comme NEXUS et CANPASS.

**1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le Canada améliore la protection des consommateurs pour les passagers des compagnies aériennes en :**

- a. adoptant une loi ou un règlement qui définit des droits et des recours qui sont autant harmonisés que possible à ceux des É.-U. et de l'UE et les appliquer à tous les transporteurs desservant le Canada;
- b. fournissant à l'Office des transports du Canada le pouvoir de mener des enquêtes de son propre chef pour faire rapport sur des problèmes systémiques et les résoudre, ainsi que des pouvoirs d'ordre général pour que les décisions puissent être appliquées à tous les intervenants;
- c. modifiant le libellé de la *Loi sur les transports au Canada* afin d'exiger que les plaignants aient été un client de l'exploitant contre lequel la plainte est déposée (la loi définit actuellement un plaignant comme « toute personne »);
- d. mandatant la compilation de données pertinentes, comme le nombre de passagers qui se sont vus refuser l'embarquement, la ponctualité et les taux de pertes de bagages, et leur publication, lorsque cela est possible, à un point de vente;
- e. clarifiant les obligations des aéroports et des compagnies aériennes pour fournir des services dans les deux langues officielles et en travaillant avec l'industrie et les communautés de langue officielle en situation minoritaire pour améliorer l'uniformité;
- f. travaillant avec les provinces pour garantir que les règles concernant la publicité concernant les tarifs aériens tout compris existantes s'appliquent aussi aux services affrétés.

**10. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada s'engage à renforcer sa réputation en tant que chef de file mondial en matière de réglementation et de certification, à l'appui des conclusions de l'Examen de l'aérospatiale de 2012 en :**

- a. investissant dans les ressources nécessaires et les systèmes pour s'assurer que la certification canadienne continue d'être un sceau d'approbation reconnu mondialement et recherché;
- b. mettant en place un programme de recouvrement intégral des coûts pour la certification, avec des normes de service parmi les meilleures au monde (p. ex., temps d'intervention);
- c. investissant dans les ressources et l'expertise nécessaires pour évaluer correctement le risque et les incidences lors de la formulation de nouveaux règlements et de nouvelles normes au Canada et à l'Organisation de l'aviation civile internationale; les règlements et les normes devraient refléter la compréhension des différences entre chaque segment du transport aérien, notamment l'aviation d'affaires et les petits exploitants dans le Nord et les régions éloignées, ainsi que les gros transporteurs commerciaux;
- d. travaillant avec l'industrie et les partenaires internationaux pour garantir que les cadres réglementaires nationaux et internationaux et les normes sont personnalisés dans la mesure du possible aux besoins et aux risques de chaque segment du transport aérien;

- e. travaillant avec l'industrie et les partenaires internationaux pour élaborer des protocoles et des technologies afin de renforcer les protections de la sécurité publique, de la sûreté et de la vie privée contre l'utilisation inappropriée des véhicules aériens télépilotés et pour sanctionner les infractions sans restreindre indûment l'élaboration d'utilisations bénéfiques novatrices de cette technologie au Canada.

## Chapitre 10 : Transport maritime

1. **À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada continue d'appliquer le principe de l'utilisateur payeur pour veiller au financement continu des besoins opérationnels et en infrastructures, tout en entreprenant une démarche visant à améliorer la compétitivité des coûts comme ceux d'administrations comparables en :**
  - a. établissant un processus uniforme et rapide de dépôt public des hausses des tarifs et droits pour tous les services maritimes (pilotage, remorquage, dragage, frais de port, etc.); et
  - b. autorisant l'Office des transports du Canada à examiner tous les droits maritimes de manière cyclique quant à leur caractère raisonnable et à la compétitivité des coûts ainsi qu'en guise de réponse à des plaintes.
2. **À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada collabore avec les provinces pour accroître davantage la compétitivité des coûts en s'assurant que les paiements versés en remplacement d'impôts requis de la part de chaque administration portuaire ne sont pas plus élevés que ceux des industries comparables.**
3. **À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada renforce la viabilité, la responsabilisation et la compétitivité des ports maritimes du Canada en :**
  - a. examinant la faisabilité et la viabilité de l'adoption d'une structure à capital actions pour les administrations portuaires canadiennes, y compris recevoir les propositions d'investisseurs institutionnels ou privés, accompagnée du financement en capitaux propres et des lois pour consacrer le mandat de développement économique et commercial des ports et pour protéger l'intérêt public et national;
  - b. permettant la collaboration parmi les ports et en encourageant la fusion régionale des ports selon les principes de l'utilisateur commun et les autres principes enchâssés dans la *Loi maritime du Canada*;
  - c. mettant en place une réglementation allégée visant les frais et droits, l'utilisation commune des installations et la concurrence déloyale du port à l'égard de ses locataires pour protéger ses utilisateurs;
  - d. assurant la surveillance et l'application des mesures prévues au point (c) à l'Office des transports du Canada.
4. **À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada augmente la compétitivité du transport maritime canadien et la concurrence au sein du transport maritime à courte distance en :**
  - a. faisant la promotion du transport maritime à courte distance à titre de mécanisme visant à réduire la congestion dans les zones urbaines et réduire les niveaux croissants d'émissions de gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques au Canada, particulièrement aux ports le long du Réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint Laurent;

- b. modernisant le recrutement et la formation des gens de mer canadiens et en améliorant les processus visant à attirer et à accréditer les travailleurs étrangers ayant les ensembles de compétences nécessaires;
- c. éliminant progressivement les restrictions en matière d'exploitation sur la base de la réciprocité conformément à la *Loi sur le cabotage*, en commençant immédiatement par les services de conteneurs, en plus de supprimer les restrictions dans un délai de transition prescrit d'au plus sept ans;
- d. retirant progressivement tous les autres droits sur les bâtiments importés dans un délai de transition prescrit d'au plus sept ans afin de respecter les récents investissements des armateurs canadiens dans les bâtiments spécialisés;
- e. harmonisant les règlements régissant les exploitants de bâtiments battant pavillon canadien afin qu'ils soient en mesure de livrer concurrence aux exploitants internationaux qui obtiendront un accès au commerce intérieur du Canada.

**5. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada réforme et renforce le modèle de prestation de services de la Garde côtière canadienne pour veiller à ce qu'elle ait le mandat, l'équipement, les opérations et le financement durable pour appuyer le commerce maritime et mettre en application la sécurité, la sûreté et la souveraineté en :**

- a. ramenant la Garde côtière canadienne au sein du portefeuille du ministre des Transports, en ayant le statut d'organisme de service;
- b. augmentant et en clarifiant son mandat, de façon à :
  - i. lui donner des responsabilités claires en matière de surveillance et d'application de loi pour assurer la sécurité, la sûreté et la protection environnementale dans les eaux canadiennes afin d'améliorer l'efficacité et la rentabilité de la prestation de ces services;
  - ii. mettre l'accent sur des activités clés comme, entre autres, la recherche et le sauvetage, l'intervention environnementale, le déglacage, le pilotage, les aides à la navigation et les services de cartographie, en percevant des recettes, au besoin, et en permettant à l'industrie de fournir des services auxiliaires, comme les services de trafic maritime, et d'en assumer la responsabilité;
  - iii. réaliser un examen des rôles de la Garde côtière canadienne dans l'Arctique (y compris de son rôle au chapitre des politiques et de l'application de loi) pour veiller à ce qu'ils soient adéquats en vue de relever les défis futurs et les harmoniser aux rôles de la Marine royale canadienne et de la GRC;
- c. augmentant le financement de la Garde côtière canadienne et en :
  - i. présentant un plan clair visant les services et le renouvellement accéléré de la flotte, y compris l'achat d'au moins un brise-glaces polaire et de deux brise-glaces lourds, et en prévoyant les coûts d'exploitation connexes;
  - ii. fournissant à la Garde côtière canadienne de la souplesse dans la mise en application de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale, de façon à exercer un pouvoir discrétionnaire quant à la location et l'approvisionnement de bâtiments étrangers pour renforcer sa capacité, jusqu'à ce que le renouvellement de la flotte ait lieu;
  - iii. veillant à ce que la Garde côtière canadienne soit dotée des ressources exigées pour honorer un mandat élargi, pour répondre aux besoins actuels et futurs sur le plan de l'intervention en cas de crise, des opérations de la flotte, du trafic accru dans toutes les régions, de l'interopérabilité avec nos voisins maritimes et enfin, des solutions axées sur la technologie. En ce qui concerne ces dernières, des fonds seront nécessaires pour investir dans des technologies novatrices, comme la navigation par satellite.

**6. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada:**

- a. intègre immédiatement les quatre administrations de pilotage en un seul et même Conseil canadien du pilotage pour permettre une approche globale et stratégique visant à mieux harmoniser l'octroi de contrats et la prestation de services des Régions;
- b. mène une évaluation complète du cadre de gouvernance des services de navigation maritime dans un délai de trois ans ;
- c. revoit les zones de pilotage obligatoire, ainsi que les circonstances et les processus les entourant, fassent l'objet d'un examen officiel par Transports Canada dans un délai d'au moins trois à cinq ans, en consultation avec les utilisateurs et le milieu du pilotage international, en tenant compte des nouvelles technologies et des pratiques exemplaires, y compris une réévaluation des risques en matière de sécurité de la navigation.

## **Chapitre 11 : Office des transports du Canada**

**1. À la suite de l'Examen, il est recommandé que le gouvernement du Canada actualise le mandat de l'Office des transports du Canada afin de lui accorder davantage de pouvoirs législatifs et réglementaires, en faisant ce qui suit :**

- a. Modifier la *Loi sur les transports au Canada* afin de conférer à l'Office des pouvoirs d'enquête ainsi que le pouvoir d'agir de sa propre initiative et à titre ex parte, de régler les enjeux de manière systémique et de délivrer des arrêtés généraux (l'Office exercera uniquement ses nouveaux pouvoirs à la lumière de motifs raisonnables pour régler des questions qui relèvent de son mandat);
- b. Ajouter des dispositions à la *Loi sur les transports au Canada*, qui définissent de façon plus approfondie le pouvoir accordé aux ministres et au gouverneur en conseil pour diriger les activités de l'Office et annuler ses décisions, en établissant des critères clairs pour prendre de telles mesures;
- c. Modifier la *Loi sur les transports au Canada* afin de permettre au président de l'Office de déléguer au personnel de l'Office le pouvoir de donner des autorisations réglementaires courantes;
- d. Créer la nouvelle plateforme intégrée de données et le nouveau tableau de bord multimodal au sein de l'Office, conformément aux recommandations 1 et 7 du chapitre 2, et accorder à l'Office le pouvoir législatif d'obtenir des données stratégiques pertinentes qui sont conformes à son mandat. Ce nouveau pouvoir imputera également à l'Office la responsabilité d'effectuer des travaux de recherche, d'analyser les tendances à l'échelle du système, de prodiguer des conseils d'expert aux ministres et de prendre des mesures, le cas échéant, pour assurer une fluidité continue du système et le bien-être des Canadiens;
- e. Établir, conformément à la recommandation 5 du chapitre 8.1 : Transport ferroviaire des marchandises, une unité ferroviaire spécialisée composée de spécialistes de l'Office, qui sera chargée de diriger le règlement informel des différends et de prodiguer des conseils à cet égard, y compris pour régler les questions concernant les niveaux de service et pour appuyer ou diriger d'autres mécanismes de règlement des différends axés sur les plaintes concernant les niveaux de service;
- f. Fournir à l'Office les ressources financières adéquates et l'expertise correspondante à son mandat élargi et aux pouvoirs qui lui sont conférés par la loi.



