

# Ministère des Transports

# Examen de la Loi sur les transports au Canada



23 juillet 2015





## Table des matières

Synthèse.....	1
Introduction.....	3
Partie 1 : La vision des transports au Québec.....	5
Partie 2 : Des systèmes de transport en soutien au développement économique.....	9
Des systèmes de transport multimodaux et leur financement.....	9
<i>Le Plan québécois des infrastructures.....</i>	<i>10</i>
<i>Un financement fiable, adéquat et prévisible.....</i>	<i>11</i>
<i>Des approches de financement novatrices.....</i>	<i>12</i>
La compétitivité des infrastructures de transport et l'impact de la réglementation fédérale.....	13
<i>L'harmonisation des règlements et des systèmes de transport intelligents.....</i>	<i>13</i>
<i>La cession des infrastructures de transport.....</i>	<i>15</i>
<i>La capacité des voies ferroviaires.....</i>	<i>16</i>
<i>État des infrastructures ferroviaires.....</i>	<i>17</i>
<i>La viabilité et la compétitivité des infrastructures aéroportuaires.....</i>	<i>18</i>
<i>Les accords commerciaux.....</i>	<i>20</i>
Partie 3 : Des systèmes de transport s'intégrant au milieu.....	21
L'aménagement du territoire et les nuisances.....	21
La lutte et l'adaptation aux changements climatiques.....	22
La desserte des régions éloignées et isolées.....	23
L'accessibilité des transports pour les personnes handicapées.....	24
Partie 4 : Les changements législatifs.....	26
Les changements législatifs dans le secteur aérien.....	27
<i>La gouvernance des grands aéroports au Canada.....</i>	<i>27</i>
<i>Les réglementations en matière de sécurité et de sûreté aérienne.....</i>	<i>27</i>
<i>L'accessibilité aux données.....</i>	<i>28</i>
La réglementation dans le transport ferroviaire.....	29
<i>Réglementation et rôle de l'Office des transports du Canada.....</i>	<i>29</i>
<i>La procédure de transfert et cessation de l'exploitation ferroviaire.....</i>	<i>31</i>
<i>La sécurité ferroviaire.....</i>	<i>31</i>

<i>Précision des termes (secteur ferroviaire)</i> .....	33
La réglementation dans le transport maritime .....	34
Les normes pour les véhicules.....	34
<i>Les normes pour les véhicules disposant de fonctions autonomes</i> .....	34
<i>Les normes pour les véhicules à basse vitesse</i> .....	36
Annexe 1 : Article 5 de la Loi sur les transports au Canada.....	37
POLITIQUE NATIONALE DES TRANSPORTS .....	37
ANNEXE 2 : LISTE DES INFRASTRUCTURES ET ÉQUIPEMENTS DE TRANSPORT SOUS LA RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC .....	38

## Synthèse

L'examen de la Loi sur les transports au Canada (LTC) a une portée très large et soulève le rôle fondamental des différents intervenants, dont les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) dans le domaine des transports (secteurs ferroviaire, aérien, maritime et routier). Il met également en lumière la difficulté d'atteindre un équilibre entre les besoins d'une économie compétitive et ceux des membres de la collectivité.

L'intervention des gouvernements reste nécessaire pour fixer les priorités et définir des objectifs communs. Pour ce faire, elle doit reposer sur une meilleure connaissance des systèmes de transport et des impacts de ses interventions. Les changements législatifs et réglementaires apportés au cours des dernières années ont eu un impact important sur le système de transport au Québec et, dans certains cas, ont nui à la compétitivité de certains modes de transport. Toutefois, il ne nous apparaît pas souhaitable d'entreprendre des modifications législatives sans au préalable évaluer les conséquences sur l'ensemble des systèmes de transport.

La LTC doit reposer sur une vision des transports permettant aux différents ordres de gouvernements, ainsi qu'aux partenaires privés et associatifs, d'harmoniser leurs interventions dans le domaine du transport afin qu'elles soient cohérentes et complémentaires. Les thèmes abordés par le Comité d'examen visant la révision de la LTC devront permettre de soutenir les orientations du gouvernement du Québec vers une mobilité durable s'appuyant notamment sur un réseau de transport québécois efficace, diversifié et intégré, qualité indispensable au développement de toutes les régions du Québec. Les recommandations viseront notamment :

- à définir un système de transport multimodal permettant de soutenir le développement économique de toutes les régions du Québec;
- à assurer un financement fiable, adéquat et prévisible des systèmes de transport;
- à assurer des interventions modales neutres, basées sur une meilleure connaissance de leurs impacts, permettant une réelle concurrence entre les modes de transport;
- à harmoniser le plus possible les réglementations dans le domaine des transports notamment afin de soutenir les échanges commerciaux;
- à réviser les pouvoirs de l'Office des transports du Canada (OTC) en matière ferroviaire afin de permettre un meilleur équilibre entre le transport des personnes et des marchandises ainsi qu'un meilleur accès aux infrastructures stratégiques;
- à susciter une forte collaboration entre les gouvernements FPT et les intervenants dans le domaine des transports.



## Introduction

Transports Canada annonçait en juin 2014 l'examen législatif de la LTC. L'objectif de l'examen est de fournir une évaluation indépendante de la façon dont les politiques et programmes du gouvernement fédéral dans le domaine des transports peuvent contribuer à renforcer l'intégration des régions tout en assurant des liaisons internationales concurrentielles. Cet examen a été confié à un comité d'experts (Comité) dont le mandat consiste à évaluer dans quelle mesure le réseau national des transports a la capacité de répondre efficacement aux conditions et aux marchés nationaux et internationaux, en évolution constante, au cours des 20 à 30 prochaines années. Bien que la LTC porte principalement sur le rôle de l'OTC ainsi que sur le transport ferroviaire et aérien, le Comité se penche également sur toute autre loi fédérale dont la ministre est responsable en matière de transport.

Le « Document de travail – Examen de la LTC » a été mis à la disposition des Canadiens aux fins d'une consultation publique. Il vise à stimuler le débat sur divers enjeux, tels que la capacité d'adaptation du Canada au regard des phénomènes et des tendances émergents, de même que les approches qui présentent les meilleures chances d'assurer la prospérité des générations à venir. Parmi les thèmes abordés, on trouve la question de la conjoncture mondiale et son incidence sur les transports au Canada, la réglementation, les portes d'entrée et les corridors de commerce, les cadres de gouvernance et l'environnement.

L'exercice entrepris par le Comité d'examen est d'une importance cruciale, car cette loi générale d'ordre économique régit le réseau national des transports au Canada. Cet exercice permet au ministère des Transports du Québec (MTQ) de faire état des principaux enjeux en matière de transport et d'apporter des pistes de solution en vue d'alimenter les réflexions du Comité.

Les principes d'une politique nationale des transports, dont fait état l'article 5 de la LTC<sup>1</sup>, reposent sur la concurrence et les forces du marché comme principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces, de même que sur la réglementation lorsque ces forces ne permettent pas d'atteindre cet objectif. Les dernières révisions législatives ont renforcé le rôle du marché par la déréglementation et la commercialisation de certains services. Ces changements ont eu une incidence importante sur les systèmes de transport au Québec, notamment l'abandon du tiers du réseau ferroviaire et une plus grande vulnérabilité des petits aéroports, rendant ainsi fragile l'accessibilité aux régions éloignées.

Le mécanisme du marché repose sur la présence de plusieurs acteurs à l'intérieur d'un mode de transport ou la présence de plusieurs modes. De multiples contraintes peuvent expliquer l'insuffisance de ces acteurs sur l'ensemble du territoire. L'intervention des gouvernements devient alors incontournable et reste nécessaire pour définir les priorités, dans le respect des compétences de chacun, et orienter les actions de tous les intervenants, de manière complémentaire, vers des objectifs communs.

---

<sup>1</sup>Voir l'annexe 1.

Par ailleurs, même si le gouvernement fédéral a conservé pratiquement tous les pouvoirs en matière de sécurité et de sûreté dans les modes de transport maritime, aérien et ferroviaire, le gouvernement du Québec est continuellement interpellé, comme en témoigne, par exemple, la tragédie de Lac-Mégantic.

Les solutions aux défis rencontrés, les exigences liées à la mondialisation des échanges et la recherche d'une meilleure qualité de vie des citoyens doivent ainsi reposer sur une forte collaboration entre les acteurs concernés par les enjeux soulevés par le domaine des transports.

Le document exposera le contexte particulier du Québec dans le domaine des transports. Il fera part de ses recommandations au Comité à la suite des consultations avec ses organismes et partenaires particulièrement concernés par cette loi. À cet égard, l'Agence métropolitaine de transport, conjointement avec Metrolinx et Go Transit, ont soumis un mémoire concernant spécifiquement le transport ferroviaire en milieu urbain.

## Partie 1 : La vision des transports au Québec

### « La concurrence, c'est bien; la complémentarité, c'est mieux »

Adoptée par l'ensemble des gouvernements FPT, la *Vision 2030 Branchés maintenant sur l'avenir : Une vision des transports au Canada* précise que le Canada continuera à maintenir, à soutenir et à améliorer des réseaux de transport sûrs, sécuritaires, concurrentiels, viables et durables qui contribuent à la prospérité économique et à la qualité de vie. Chacun des gouvernements met en place les initiatives les plus appropriées au contexte qui lui est propre et en fonction des moyens dont il dispose.

En principe, la LTC devrait constituer le fondement législatif et offrir une vision générale des transports au Canada, les principes directeurs et les objectifs correspondants. Or, depuis longtemps, la LTC joue moins ce rôle et demeure un texte régissant les modes de transport aérien et ferroviaire ainsi que celui de l'OTC. Bien que le transport maritime, par exemple, ne soit pas central dans la loi, certaines dispositions pourraient avoir des répercussions sur ce secteur. La révision de la Loi donne l'occasion d'assurer une cohérence entre les lois actuelles en matière de transport, voire de permettre que chaque mode de transport soit régi par une loi qui lui est propre, le tout sous l'égide d'une véritable loi-cadre des transports que deviendrait l'actuelle LTC. Celle-ci pourrait ainsi prôner une réelle vision des transports.

Pour sa part, le MTQ a intégré le concept de mobilité durable dans sa mission qui vise à « Assurer, sur tout le territoire, la **mobilité durable** des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec. »

En considérant le caractère indissociable des dimensions sociale, économique et environnementale, la mobilité durable, qui constitue une adaptation au secteur des transports du concept de développement durable<sup>2</sup>, se définit par le fait qu'elle :

- *« permet aux individus, aux entreprises et aux communautés de satisfaire leurs principaux besoins d'accès et de développement d'une manière sécuritaire et compatible avec la santé des humains et des écosystèmes, de façon équitable entre les individus d'une génération et entre les générations actuelles et futures;*
- *offre un choix de modes de transport abordables, qui fonctionnent efficacement, qui soutiennent une économie dynamique et qui contribuent au développement des communautés sur tout le territoire;*
- *limite les émissions polluantes et les déchets à la capacité de la planète de les absorber, minimise la consommation de ressources non renouvelables, limite la*

---

<sup>2</sup> La Loi sur le développement durable définit ce concept de la manière suivante : le « développement durable » s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

*consommation de ressources renouvelables dans le respect des principes du développement durable, réutilise et recycle ses composantes, et minimise l'utilisation des terres et le bruit<sup>3</sup>. »*

De plus, ce concept de mobilité durable devrait considérer le fait d'incorporer l'obligation de rechercher, de déterminer et de mettre en place des solutions visant la prévention, le contrôle, la réduction et la compensation des impacts environnementaux sur l'environnement.

Par ailleurs, le MTQ n'est pas favorable à l'élaboration d'une politique ou d'une stratégie pancanadienne en matière de transport, laquelle aurait pour effet de dicter des priorités, des orientations, ou des objectifs pancanadiens et venant guider ou même conditionner les priorités, orientations et actions du Québec en matière de transport.

### **Recommandations**

Le Comité d'examen devrait proposer au gouvernement fédéral de :

- structurer la LTC comme une loi-cadre qui constitue un fondement législatif et offre une vision générale des transports au Canada, des principes directeurs et des objectifs, pour ainsi assurer la cohérence entre les lois fédérales touchant le transport;
- actualiser l'article 5 de la LTC en tenant compte de la Vision 2030 adoptée par l'ensemble des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et ce, dans un souci de cohérence et de complémentarité avec les priorités, orientations et actions des provinces et des territoires;
- introduire la notion de « développement durable » à l'article 5 afin de tenir compte de manière intégrée des dimensions économique, sociale et environnementale, et de tendre vers le concept de la mobilité durable;

Les interventions du gouvernement fédéral et l'approche législative en matière de transport devraient viser des interventions modales basées sur une meilleure connaissance de leurs effets afin que la concurrence et les forces du marché soient des facteurs efficaces dans la prestation de services de transport.

### *Le système de transport au Québec*

Les transports sont un maillon clé du développement social et économique du Québec, et contribuent à l'occupation et à la vitalité de l'ensemble des régions et des communautés. Ils permettent à la population d'avoir accès tant aux lieux de travail et de loisir qu'aux biens et services, dont ceux de santé et d'éducation. Pour les entreprises, ils assurent l'accès aux ressources humaines et matérielles ainsi qu'aux marchés constituant un facteur déterminant pour leur compétitivité et la prospérité économique. Le développement économique du Québec requiert que le Québec se

<sup>3</sup> Ministère des Transports du Québec, *Plan stratégique 2013-2015*.

dote d'un système de transport multimodal performant avec des corridors de commerce bien intégrés aux contextes nord-américain et international. Compte tenu de l'importance du commerce international pour son développement économique, ainsi que du contexte mondial hautement concurrentiel, l'ensemble des modes de transport doit être mis à contribution de manière efficace.

Le corridor du fleuve Saint-Laurent et des Grands Lacs s'étend sur 3 700 km, entre l'océan Atlantique et la tête des Grands Lacs, offrant un accès unique et direct au cœur de l'Amérique du Nord. Ce corridor comprend l'accès aux réseaux de transport maritime, routier, ferroviaire et aérien ainsi qu'à un réseau de pipelines, et assure la majorité des échanges du Québec avec l'Ontario, de même qu'une portion importante des échanges avec les marchés américains et, particulièrement, celui du Mid-West.

D'ici 2020, des investissements de 1,5 milliard de dollars sont prévus pour la stratégie maritime du Québec. Cette stratégie mise sur le développement de cet avantage comparatif pour faire du Québec une plaque tournante incontournable du commerce transatlantique avec la création, notamment, de nouveaux pôles logistiques, et en proposant, dans son volet touristique, de nombreux itinéraires aux croisiéristes internationaux. Puisque ce corridor relie les régions périphériques et certains corridors de commerce avec les États-Unis, la stratégie maritime est étroitement liée à la relance du Plan Nord. En effet, l'utilisation accrue de la voie maritime et des installations portuaires permettront notamment d'améliorer le flux de transport de marchandises dans le Nord québécois et de sécuriser l'approvisionnement des populations éloignées ou isolées. Pour sa part, le Plan Nord vise à développer de façon cohérente et intégrée un territoire immense de 1,2 million de kilomètres carrés représentant 72 % de la superficie du Québec, riche en ressources naturelles.

- Le système de transport du Québec permet annuellement la circulation :
  - o de plus de 6 milliards de déplacements de personnes;
  - o de quelque 330 millions de tonnes de biens.
- Des exportations estimées à 76 milliards de dollars; des importations estimées à 90 milliards
  - o valeur des échanges avec les États-Unis : 89 milliards de dollars<sup>4</sup>.
- Le secteur des transports emploie près de 298 000 personnes (emplois directs et connexes), soit 1 emploi sur 11, et représente 4 % du PIB du Québec.

La population québécoise devrait atteindre 8,8 millions de personnes en 2031 dont près de la moitié dans la région de Montréal, là où les systèmes et les infrastructures de transport sont déjà fortement sollicités. Dans d'autres régions, des problèmes d'accessibilité aux ressources naturelles sont notés. Au Québec, le secteur du transport est le principal secteur d'émissions de gaz à effet de serre (GES) avec 44,7 % du total des émissions en 2012. C'est pourquoi le secteur des transports jouera un rôle important dans le cadre des stratégies visant une transition vers une économie moins axées sur l'utilisation du carbone à l'horizon 2050, laquelle est également partagée par l'ensemble des provinces et territoires comme en témoigne la

<sup>4</sup> ISQ (2015) : *Le Québec chiffres en main*, Édition 2015, page 42. [http://www.stat.gouv.ac.ca/quebec-chiffre-main/pdf/qcm2015\\_fr.pdf](http://www.stat.gouv.ac.ca/quebec-chiffre-main/pdf/qcm2015_fr.pdf)

déclaration des premiers ministres à la suite du Sommet de Québec sur les changements climatiques.

## Partie 2 : Des systèmes de transport en soutien au développement économique

### Des systèmes de transport multimodaux et leur financement

Une planification intégrée visant tous les modes de transport s'avère d'autant plus complexe alors qu'une multitude d'acteurs est concernée et que chacun a des objectifs précis qui peuvent différer. La planification intégrée doit reposer sur une vision à long terme et sur une connaissance adéquate de l'état des réseaux de transport, des échanges et de l'évolution des besoins de la collectivité. Les travaux visant notamment le Réseau routier national a amené le Québec à réaliser que, pour obtenir un véritable système de transport à l'appui du développement économique des communautés et des régions, il est nécessaire de pouvoir compter sur un système de transport multimodal performant<sup>5</sup>. Ainsi, les interventions des différents ordres de gouvernement et des intervenants des secteurs privé et public pourraient s'appuyer davantage sur une approche par corridors dans une perspective continentale. Dans un contexte d'assainissement des finances publiques, il devient d'autant plus important que les interventions gouvernementales soient optimisées, c'est-à-dire bien orchestrées et complémentaires, afin de s'assurer que les efforts de chacun donnent les résultats souhaités.

L'approche par corridors, utile pour planifier les interventions, et la mise sur pied de pôles logistiques facilitant les opérations de transport, soutient une chaîne logistique où les modes de transport sont intégrés et complémentaires. La Porte continentale et du Corridor de commerce Ontario-Québec, notamment, est celle des trois portes canadiennes qui supporte les plus importants échanges économiques internationaux, soit presque deux fois et demie la valeur des échanges des deux autres portes réunies (Porte Atlantique et Porte Asie-Pacifique), cela contribuant ainsi à l'essor économique du Québec, de l'Ontario et du Canada en général. Les travaux qui y sont associés requièrent une approche de planification intégrée avec le Québec, l'Ontario et le gouvernement fédéral.

Malgré cette planification globale et la collaboration soutenue des différentes parties prenantes, la Stratégie de la Porte continentale et du Corridor de commerce Québec-Ontario, bien qu'elle soit approuvée par les trois gouvernements, n'a jamais été rendue publique et n'a pas bénéficié du traitement réservé à la Porte Asie-Pacifique (IPCAP). En effet, la Porte Asie-Pacifique a fait l'objet d'un fonds dédié et le gouvernement du Canada a investi environ 1,4 milliard de dollars dans des projets d'infrastructure de l'IPCAP en partenariat avec les quatre provinces de l'Ouest, les municipalités et le secteur privé. Le Québec, pour sa part, déplore qu'il n'ait pas obtenu sa juste part du Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers. Il n'a reçu qu'une somme de 117 millions de dollars et cette somme a été entièrement attribuée à des infrastructures fédérales par des annonces unilatérales.

---

<sup>5</sup> CPSC, *Étude multimodale du transport des marchandises au Québec en appui aux plans territoriaux de mobilité durable* (2012), Bloc 1, Volume 2, page 6-1.

## Recommandations

Le gouvernement fédéral devrait définir, en collaboration avec les provinces et les territoires et dans le respect de leurs compétences respectives, un système de transport multimodal incluant, entre autres, les portes et corridors de commerce, les postes frontaliers, les connexions intermodales et multimodales.

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.

Le gouvernement fédéral devrait investir au Québec des sommes équivalentes à celles consenties aux autres portes (Porte Atlantique et Porte Asie-Pacifique). Le choix des projets devrait être fait en collaboration avec le gouvernement du Québec.

### *Le Plan québécois des infrastructures*

Lors des récentes conférences annuelles<sup>6</sup> des premiers ministres des provinces et territoires, ces derniers ont souligné l'importance des infrastructures pour stimuler la productivité, pour aider à mieux gérer la congestion routière et faciliter l'acheminement des biens vers les marchés. Selon le Canadian Centre for Economic Analysis<sup>7</sup>, les investissements publics en infrastructures devraient s'établir à environ 5 % du PIB nominal afin de maximiser les retombées économiques globales et de permettre à l'économie canadienne de devenir plus productive. Les investissements totaux dans les infrastructures publiques au Canada représentent actuellement environ 3,5 % du PIB. Les infrastructures, tous modes confondus, sont sous-financées. Alors que les provinces ont investi trois fois plus que le gouvernement fédéral dans les infrastructures publiques en 2013-2014, ce dernier en retire des avantages équivalents quant aux revenus générés par l'activité économique. Par conséquent, un engagement à long terme du gouvernement fédéral assurerait la pérennité des infrastructures publiques.

Afin de mieux relier l'état des infrastructures aux besoins d'investissement, le gouvernement du Québec a adopté en 2013 la Loi sur les infrastructures publiques<sup>8</sup> qui propose une vision à long terme de la planification des investissements et de la gestion des projets. Le Québec investira 88,4 milliards de dollars en infrastructures pour la période 2015-2025 conformément au Plan québécois des infrastructures.<sup>9</sup> Il consacrera ainsi plus de huit fois ce que le gouvernement fédéral investira dans les

<sup>6</sup> Conférence annuelle tenue du 26 au 30 août 2014 à Charleottetown et la Conférence annuelle tenue du 15 au 17 juillet 2015 à St-John.

<sup>7</sup> Paul SMETANIN, David STIFF et Paul KOBAK, *Ontario Infrastructure Investment : Federal and Provincial Risks & Reward*, Canadian Centre for Economic Analysis, 2014. Cité dans le Budget 2015-2016 du gouvernement du Québec, Plan économique F.14

<sup>8</sup> Loi sur les infrastructures publiques, LRQ, chapitre I-8.3.

infrastructures québécoises pour une période équivalente avec le Plan Chantiers Canada au Québec<sup>10</sup>.

*Un financement fiable, adéquat et prévisible*

Lors des récentes conférences annuelles, les premiers ministres ont également convenu de la nécessité d'une augmentation globale des investissements en infrastructures par le gouvernement fédéral. Ils ont également indiqué que ce financement doit être plus fiable, adéquat et prévisible et permettre aux provinces et aux territoires de déterminer leurs propres priorités plutôt qu'une approche de financement par projet<sup>11</sup>.

Dans le cadre du budget 2015-2016, déposé le 26 mars 2015, le gouvernement du Québec a exprimé sa position quant au financement fédéral pour les infrastructures des provinces. Selon le Québec, le gouvernement fédéral devrait contribuer davantage au financement des infrastructures des provinces et des territoires par une augmentation graduelle de ses investissements afin de favoriser la croissance économique du Canada à long terme. Cette bonification de l'effort fédéral devrait prendre la forme d'un transfert en bloc permanent plutôt que celle de plusieurs ententes administratives. Ce type de transfert permettrait, notamment :

- d'éviter les doublons et les retards occasionnés par la négociation de multiples ententes;
- de simplifier les modalités encadrant le lancement, la mise en œuvre, le suivi et la reddition de comptes des projets.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec salue le fait que l'affectation du Fonds de la taxe sur l'essence (FTE) soit devenue permanente. Au Québec, le transfert de la taxe a donné lieu en 2004 à la création de la Société de financement des infrastructures locales (SOFIL) qui a pour mission de verser une aide financière aux organismes municipaux pour contribuer à la réalisation de projets d'infrastructures en matière d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et de transport en commun. Ce fonds répond aux besoins déterminés par le Québec et ses municipalités tout en offrant un encadrement efficace pour la reddition de comptes. La conjugaison de ces éléments offre un modèle inspirant puisqu'il permet de planifier les interventions considérées stratégiques et prioritaires pour les intervenants et correspond à un financement stable et prévisible.

Dans le même ordre d'idées, le Québec a créé, en 2010, le Fonds des réseaux de transport terrestre alimenté par des revenus dédiés, soit principalement les revenus provenant de la taxe sur les carburants et les revenus des droits sur les permis de conduire et sur les immatriculations. Il sert à financer les infrastructures routières et le transport collectif. Cette approche s'inscrit dans la même logique que celle préconisée par le Comité d'examen précédent qui recommandait notamment que les usagers devraient payer les frais et droits appropriés pour l'utilisation de la route<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> De cette somme, plus de 26 milliards de dollars seront consacrés au réseau routier, au transport collectif et au transport maritime, aérien et ferroviaire et autres.

<sup>10</sup> Budget 2015-2016 du gouvernement du Québec, Plan économique F.14

<sup>11</sup> Communiqué du 28 août 2014 Conseil de la fédération [www.pmprovincesterritoires.ca](http://www.pmprovincesterritoires.ca).

<sup>12</sup> Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada, *Vision fondée sur l'équilibre*, 2001, recommandation 10.1 page 235.

### *Des approches de financement novatrices*

Dans le cadre du processus de planification des investissements publics en infrastructures, tous les grands projets font l'objet d'une analyse visant à déterminer le mode de réalisation le plus pertinent, y compris le partenariat public-privé. Le Québec étudie actuellement de nouvelles approches de financement qui permettraient d'accélérer la réalisation de projets et de donner davantage de responsabilité aux entreprises tout en réduisant la contribution financière du gouvernement. À titre d'exemple, une entente commerciale intervenue le 13 janvier 2015 entre le gouvernement du Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) pourrait rendre possible la réalisation d'un plus grand nombre de projets majeurs d'infrastructures publiques. Deux projets de transport collectif seront étudiés en priorité par la CDPQ : un système de transport collectif sur le nouveau pont Champlain et le futur Train de l'Ouest de l'Île de Montréal.

Gestionnaire de fonds dont les actifs sont évalués à 226 milliards de dollars, la CDPQ pourrait assumer le leadership de la réalisation des projets dans lesquels elle investirait aux côtés de partenaires du secteur privé. Une partie du financement pourrait aussi provenir de la captation commerciale de la valeur foncière, puisque la construction de nouvelles infrastructures de transport collectif entraîne une hausse de la valeur des terrains et des développements immobiliers à proximité des stations. La création de la valeur foncière et sa captation dans les projets d'infrastructures constituent une source de financement du transport collectif pour des grandes métropoles ailleurs dans le monde.

Afin de répondre aux objectifs de favoriser l'investissement privé et de mettre en valeur le potentiel économique du Nord-du-Québec, un fonds consacré au financement des activités de la Société du Plan Nord concernent notamment le soutien financier d'infrastructures stratégiques. Les infrastructures de transport existantes seront améliorées dans le cadre d'une approche d'intégration multimodale pour en accroître la capacité et l'efficacité tout en minimisant l'empreinte environnementale. Les revenus du Fonds proviennent principalement d'une dotation annuelle établie à partir des retombées fiscales découlant des projets d'exploitation des ressources naturelles et de ceux d'infrastructures publiques réalisés sur le territoire du Plan Nord.

Basé sur le principe que l'internalisation des coûts environnementaux peut contribuer à favoriser une utilisation durable des ressources et à protéger l'environnement, le Québec a mis sur pied en 2013 un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de GES (SPEDE). Ce système internalise le coût carbone dans l'économie, incitant ainsi les entreprises et les citoyens à réduire leurs émissions de GES. Le SPEDE couvre 85 % des émissions de GES du Québec, soit les secteurs de l'industrie, de l'électricité et de la distribution des carburants et combustibles fossiles, puisque, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le secteur des transports est couvert par des distributeurs de carburants et de combustibles fossiles. Les entreprises visées peuvent émettre une certaine quantité de carbone, d'acheter, ainsi que de vendre des droits d'émissions si elles réduisent leurs émissions. Le Québec a lié officiellement son SPEDE à celui de la Californie le 1<sup>er</sup> janvier 2014, créant ainsi le plus grand

marché du carbone en Amérique du Nord. En avril 2015, l'Ontario a annoncé son intention de mettre en place un SPEDE et de le joindre au marché du carbone Québec-Californie<sup>13</sup>.

Les revenus du SPEDE sont utilisés principalement dans des programmes permettant la réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que pour des mesures d'adaptation aux impacts des changements climatiques dans le cadre du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques du Québec. Disposant d'un budget de plus de 3,3 milliards de dollars d'ici à 2020, ce plan d'action vise la mise en œuvre d'initiatives telles que l'électrification des transports, le transfert modal vers les modes de transport des personnes et des marchandises les moins émetteurs, dont les transports collectifs, ferroviaire et maritime, et l'efficacité de tous les modes de transport.

### **Recommandations**

Le gouvernement fédéral devrait contribuer davantage au financement des infrastructures des provinces et des territoires par une augmentation graduelle de ses investissements afin de favoriser la croissance économique du Québec et du Canada à long terme.

Le gouvernement fédéral devrait fournir un financement fiable, adéquat et prévisible en privilégiant un transfert permanent en bloc plutôt que plusieurs ententes administratives.

Sur la base du principe de l'utilisateur-payeur, le gouvernement fédéral devrait s'assurer que les sommes issues des systèmes de transport soient réinvesties dans ces réseaux.

Le Comité d'examen devrait mettre en évidence les avantages associés à l'introduction d'un coût carbone dans l'économie, notamment par des systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre, et présenter au gouvernement fédéral cette option comme moyen à privilégier pour favoriser le développement de systèmes de transport à faible empreinte carbone et résilients dans un contexte de lutte contre les changements climatiques.

## **La compétitivité des infrastructures de transport et l'impact de la réglementation fédérale**

### *L'harmonisation des règlements et des systèmes de transport intelligents*

L'innovation ainsi qu'une forte capacité d'adaptation sont essentielles pour répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain. La compétitivité d'une économie dépend non seulement de la compétitivité de ses entreprises, mais d'une chaîne logistique compétitive appuyée par un système de transport concurrentiel. Elle doit être

<sup>13</sup> Communiqué du 13 avril 2015 des premiers ministres du Québec et de l'Ontario.  
<http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/details.asp?idCommunique=2662>

appréciée également au regard du cadre concurrentiel du marché américain, de la fiscalité et du financement affectant le transport l'autre côté de la frontière. Une mesure ou règlement sur un mode peut avoir un impact important sur un autre mode et nuire à sa compétitivité. La législation fédérale devrait s'attarder au manque de connaissances concernant les modes de transport et leurs interrelations lorsque vient le temps de planifier les transports et d'établir des programmes de financement, et ce, d'autant plus dans un contexte où il faut maintenir une juste concurrence modale et supporter l'efficacité des chaînes logistiques multimodales. La situation est notamment attribuable au plus faible financement de la recherche et au manque de disponibilité des données. Ainsi, la collecte d'informations et de données provenant du gouvernement fédéral connaît des déficiences depuis quelques années et ne peut soutenir efficacement un exercice de planification. On ne peut que déplorer la disparition de l'unité de Statistique Canada affectée aux données en transport et la décision unilatérale du gouvernement fédéral de ne pas publier les études financées conjointement par les trois gouvernements dans le cas de la Porte continentale et Corridor de commerce Ontario-Québec.

Les mécanismes de concertation et d'harmonisation visant à assurer la fluidité et l'efficacité des systèmes de transport doivent également être encouragés. Des corridors internationaux fluides, sûrs et sécuritaires sont nécessaires afin d'améliorer la compétitivité des entreprises québécoises. Avec 32 passages frontaliers routiers entre le Québec et les États-Unis, il importe d'encourager les comités qui travaillent à harmoniser les réglementations ainsi que les groupes et les forums d'échange qui cherchent à dynamiser le passage aux frontières. On pense notamment aux comités qui travaillent à produire et à mettre à jour la réglementation et les normes du Code canadien de sécurité visant l'industrie du camionnage et qui assurent ainsi une certaine uniformité d'une administration à l'autre en lien avec la sécurité. Transports Canada fournit de l'assistance financière aux provinces et territoires pour la mise en œuvre uniforme de ces normes et pour l'encadrement, le suivi et le contrôle des transporteurs extraprovinciaux. Les réglementations du gouvernement fédéral doivent tenir compte des transporteurs qui travaillent uniquement à l'intérieur d'une province et de ceux qui font également du transport extra-provincial, afin de maintenir une concurrence efficace.

De par leur importance et leur vaste champ d'application, les systèmes de transport intelligents (STI) sont des outils permettant l'intégration et l'optimisation des moyens de transport. Leur exploitation devrait donner des résultats tangibles en matière d'efficacité, de fluidité, de sûreté, de sécurité et d'environnement, pour tous les modes de transport. Cependant, l'apport des STI ne pourra se faire sans l'utilisation de concepts communs en ce qui a trait aux modes opérationnels et d'interopérabilité des systèmes. La législation devrait favoriser la convergence des intérêts et des moyens mis en œuvre.

Il faut également considérer l'intégration ainsi que les échanges d'informations entre les véhicules et les infrastructures de transport dans un contexte nord-américain. Une harmonisation des modèles utilisés au Canada et aux États-Unis doit être favorisée afin d'assurer la fluidité et la sécurité des transports au Canada ainsi que l'interopérabilité des systèmes avec nos partenaires américains. À cet égard, le nouvel accord relatif au précontrôle en vue de garantir la circulation légitime des échanges et des déplacements tout en continuant de veiller à la sécurité et à l'intégrité

des frontières, et ce, pour tous les modes de transport, est un pas dans la bonne direction.

### **Recommandations**

Le Comité d'examen devrait faire valoir l'importance d'un contexte favorable à l'innovation et à la recherche permettant de répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain liés aux transports.

Le Comité d'examen devrait proposer l'utilisation de concepts communs reconnus afin de favoriser l'interopérabilité des STI à l'échelle canadienne et nord-américaine et inclure ce sujet dans la thématique de recherche du Comité d'examen liée aux innovations technologiques.

Le gouvernement fédéral devrait encourager l'harmonisation des normes de sécurité, dans tous les modes de transport, notamment par le maintien et le renforcement des mandats des comités et organismes voués à l'harmonisation et à la réglementation des normes de sécurité dans l'industrie du camionnage au Canada et en Amérique du Nord, de même que maintenir et accroître le financement fédéral versé aux provinces et territoires pour l'encadrement des transporteurs routiers extra-provinciaux.

Le gouvernement fédéral devrait rétablir la collecte et l'analyse des données en transport, encourager l'accès à l'information de base, ainsi que le partage des connaissances et des expériences.

### *La cession des infrastructures de transport*

Les politiques nationales adoptées par le gouvernement fédéral dans les années 90 ainsi que les changements législatifs ont eu des conséquences importantes sur les infrastructures de transport au Québec et ont modifié profondément le régime portuaire canadien. Ces politiques s'inscrivaient dans le contexte de la dévolution de plusieurs infrastructures de transport fédérales (quais, aéroports, ponts et routes) et de la commercialisation de certains services fédéraux. Un programme fédéral de dessaisissement des ports, renouvelé récemment, facilite le transfert des ports régionaux et locaux à des intervenants désireux de prendre en charge ces infrastructures en offrant des compensations financières.

Ces transferts d'infrastructures fédérales vers les collectivités soulèvent de nombreux enjeux notamment au regard de la pérennité des infrastructures, du développement économique régional et des finances publiques. Le MTQ ne s'oppose pas en principe à ces cessions ou ces transferts, mais est toutefois préoccupé par les enjeux qu'ils soulèvent.

À titre d'exemple, certaines responsabilités quant à l'application des normes relèvent maintenant des entreprises et organismes, qui doivent « s'autoréglementer ». Sans encadrement adéquat, un tel transfert de responsabilités peut entraîner des conséquences néfastes de plusieurs ordres, allant de la perte de compétitivité des infrastructures au risque d'accidents plus élevé. Si le gouvernement fédéral souhaite

se soustraire de ses responsabilités en cédant ses infrastructures (portuaires et aéroportuaires) ou en « transférant » les obligations en lien avec la sécurité des transports, il devrait compenser financièrement et soutenir adéquatement ceux qui les prennent en charge.

### **Recommandation**

Le gouvernement fédéral doit assurer le maintien en bon état de ses infrastructures. Si le gouvernement fédéral souhaite se soustraire de ses responsabilités en cédant ses infrastructures (portuaires et aéroportuaires) ou en « transférant » les obligations en lien avec la sécurité des transports, il devrait compenser financièrement et soutenir adéquatement et durablement ceux qui les prennent en charge.

### *La capacité des voies ferroviaires*

Ces dernières années, la croissance rapide des échanges commerciaux liés notamment à la croissance des économies en développement, l'augmentation des prix des matières premières, l'augmentation du transport des hydrocarbures et la diversification des partenaires commerciaux du Canada ont favorisé le transport ferroviaire et le transport intermodal en particulier dans la logistique de transport. L'augmentation du trafic affecte considérablement la capacité des voies ferrées.

La forte augmentation du transport du grain de l'Ouest et le mécontentement des expéditeurs à l'égard des transporteurs ferroviaires a amené le gouvernement fédéral à légiférer<sup>14</sup> en 2014. L'interventionnisme gouvernemental soulève des questions non seulement sur le plan de l'équité et de la libre entreprise, mais aussi du fait qu'il a eu un effet négatif sur l'acheminement d'autres marchandises recourant au mode ferroviaire vers (ou en provenance) des ports et dont la chaîne logistique s'en est trouvée perturbée, y compris dans le commerce extérieur.

Le Québec n'est pas directement interpellé par ces mesures du gouvernement fédéral. Il faut toutefois rappeler qu'en 2013, l'industrie forestière du Québec, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique et, en 2014, l'Association des produits forestiers du Canada (APFC), ont fait part de problématiques similaires, notamment le manque flagrant de wagons pour exporter leurs produits aux États-Unis de façon à pouvoir profiter pleinement de la reprise économique.

Le Québec se questionne sur le niveau d'intervention du gouvernement fédéral et les impacts des nouvelles législations et réglementations fédérales concernant le transport ferroviaire de grains. Les réglementations fédérales ne doivent pas engendrer d'inégalités dans le traitement des demandes de transport selon le type de marchandises ni nuire à l'efficacité de la chaîne logistique au détriment d'autres secteurs d'activités.

<sup>14</sup> Loi sur le transport ferroviaire équitable pour les producteurs de grain, (L.C.2014, ch.8)

Parmi les mesures de cette loi, on retrouve un élargissement des règles d'interconnexion qui passe de 30 à 160 kilomètres pour certaines provinces de l'Ouest. L'interconnexion du trafic ferroviaire, réglementée au Canada depuis 1904, est une disposition d'accès concurrentiel de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) à l'avantage des expéditeurs. Il s'agit d'un service où un transporteur va chercher les wagons d'un expéditeur soit à son point d'origine, soit à destination, ou à un point de correspondance donné vers un deuxième transporteur, qui transporte les wagons jusqu'à leur destination ultime. Cette mesure permet que les expéditeurs captifs (c'est-à-dire ceux qui n'ont qu'un choix de compagnie de chemin de fer) aient un accès équitable et raisonnable au réseau ferroviaire à un prix réglementé.

La norme générale en vigueur concernant l'interconnexion se définit comme étant à l'extérieur d'un rayon de 30 kilomètres. Cette distance détermine la zone d'admissibilité pour que l'expéditeur verse des frais de connexions aux transporteurs. Les coûts d'interconnexions sont fixés en fonction des coûts variables et d'une faible proportion des coûts fixes. Ainsi, l'entreprise ferroviaire pourrait avoir de la difficulté à couvrir les coûts fixes de l'infrastructure, ce qui pourrait avoir des conséquences à long terme sur la rentabilité, mais aussi la sécurité.

Bien que non touché par la mesure augmentant la distance d'interconnexion (de 30 à 160 km) qui est applicable seulement dans les provinces des Prairies, le Québec s'interroge sur les impacts financiers qu'elle pourrait avoir sur certains chemins de fer d'intérêt local si elle était éventuellement étendue ailleurs au Canada.

Dans le cas où le gouvernement fédéral veuille élargir ce règlement à l'ensemble des provinces, rien ne permet de croire qu'il permettrait d'augmenter la concurrence au Québec. D'abord, les expéditeurs situés sur un chemin de fer d'intérêt local (CFIL) de compétence provinciale ne pourraient pas s'en prévaloir. De plus, ces modifications réglementaires soulèvent plusieurs questions quant à l'impact sur l'incitation des chemins de fer à investir et à entretenir leur propre réseau. Finalement, sous réserve de certains produits et des distances parcourues, il existe une concurrence relativement efficace entre le transport ferroviaire et le transport routier au Québec. Cette situation n'est pas étrangère au fait que le Québec a investi considérablement dans son réseau routier au fil des années<sup>15</sup>.

Aussi, même si les changements législatifs des 20-30 dernières années ont eu des conséquences importantes sur le réseau ferroviaire au Québec, le Québec ne veut pas revenir à une forte réglementation et favorise plutôt les ententes commerciales.

### *État des infrastructures ferroviaires*

Au Canada, les infrastructures ferroviaires sont généralement bien entretenues par les compagnies ferroviaires de catégorie 1. Toutefois, les chemins de fer d'intérêt local (CFIL) acquièrent souvent des tronçons de chemin de fer de compétence fédérale présentant un état d'entretien discutable et nécessitant souvent des travaux importants de réhabilitation.

---

<sup>15</sup> Bonsor, Norman. *Rail Access Regimes: Relevance to the Canadian Rail Sector*, Departments of Economics, Lakehead University, Ontario, Canada, 2000. Voir note de bas de page 5.

Les CFIL sont des petites entreprises avec des ressources humaines, financières et matérielles limitées. Par conséquent, la réhabilitation devient pour eux un obstacle de développement. Dans ce contexte, les programmes d'aide financière favorisant la réhabilitation des voies sont salutaires pour les CFIL.

Il est par ailleurs difficile pour les CFIL d'acquérir ou d'exploiter d'autres portions de voies ferrées. Les conséquences directes de cette situation sont le ralentissement du développement économique des régions éloignées. Rappelons que les CFIL représentent 26 % de l'ensemble du réseau ferroviaire québécois, ce qui constitue un moteur économique important pour les régions du Québec et qu'ils pourraient constituer une part importante du transport relié au Plan Nord.

### **Recommandations**

Le gouvernement du Québec favorise les ententes commerciales entre les expéditeurs et les transporteurs ferroviaires. En ce sens, le Québec s'oppose à ce que les règles d'interconnexion modifiées par la Loi sur le transport ferroviaire équitable pour les producteurs de grain visant les provinces de l'Ouest s'étendent au Québec.

Le gouvernement fédéral devrait documenter de manière plus élaborée les effets des interventions réglementaires sur l'ensemble de la chaîne logistique ainsi que sur les autres produits avant d'y apporter des modifications.

Le gouvernement fédéral doit maintenir l'admissibilité des travaux de réhabilitation des voies ferrées dans ses programmes d'investissement sur les infrastructures notamment dans le cas des CFIL.

### *La viabilité et la compétitivité des infrastructures aéroportuaires*

Selon le rapport du Conference Board<sup>16</sup> du Canada la contribution de l'industrie du transport aérien au PIB du Canada s'élève à près de 35 milliards de dollars, soit 2,3 % du PIB global du Canada. En 2014, près de 16,4 millions de passagers ont transité par les aéroports internationaux Jean-Lesage de Québec et Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal.

Plus de 20 ans après la privatisation des infrastructures aériennes et la déréglementation de l'industrie, plusieurs situations semblent montrer que le potentiel de contribution du transport aérien à la croissance économique n'est pas optimal. On peut citer la fuite du trafic canadien vers les aéroports limitrophes et la faiblesse du nombre de Canadiens à prendre l'avion<sup>17</sup>. Pour la plupart des régions du Québec, la réduction des prix et l'accroissement des choix, attendus lors de la déréglementation,

<sup>16</sup> Conference Board, novembre 2013.

<sup>17</sup> Institut économique de Montréal. *Une fiscalité plus concurrentielle pour un aéroport qui contribue davantage au dynamisme de la métropole*, octobre 2014.  
[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/commissions\\_perm\\_v2\\_fr/media/documents/mem10\\_institutecomontreal\\_20141020.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/commissions_perm_v2_fr/media/documents/mem10_institutecomontreal_20141020.pdf)

ne sont pas au rendez-vous sans compter que les transporteurs peuvent abandonner un marché s'il ne s'avère pas rentable.

Des modifications au modèle de gestion des grands aéroports et au régime fiscal qui s'applique au secteur du transport aérien pourraient améliorer cette situation<sup>18</sup>. En effet, parmi les ponctions qui contribuent à hausser les coûts des déplacements aériens au Canada, on note les loyers fonciers, le droit pour la sécurité des passagers et la taxe d'accise sur le carburant, auxquels s'ajoutent les redevances de service de NAV CANADA, les frais d'améliorations aéroportuaires, les taxes municipales ou les paiements versés en remplacement d'impôts et la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH) qui s'applique au coût total du billet d'avion. Ces coûts ont une incidence sur la compétitivité des grands aéroports et rendent difficile la prise en charge des petits aéroports par les collectivités. L'incidence des coûts sur les mesures de sécurité et de sûreté est abordée plus loin dans le texte.

Bien que plus de la moitié des aéroports du réseau aéroportuaire public québécois ne soient pas desservis par des vols réguliers, ils n'en sont pas moins importants car ils contribuent à une série d'autres activités. Dans plusieurs régions du Québec (Nord-du-Québec, Basse-Côte-Nord, Îles-de-la-Madeleine), le transport aérien s'avère un outil essentiel pour assurer non seulement le déplacement de personnes et le transport de marchandises, mais également pour les évacuations aéromédicales et la lutte contre les incendies de forêt.

#### **La taxe d'accise sur le carburant aviation**

Cette taxe instituée en 1970 avait pour objectif de financer les différentes infrastructures nécessaires au transport aérien (navigation aérienne, aéroports, etc.). Depuis la dévolution par le gouvernement du Canada de ces infrastructures, la taxe d'accise sur le carburant aviation a été maintenue et contribue aux revenus généraux du gouvernement. Les infrastructures cédées ne bénéficient pas des revenus de ces taxes.

#### **Les loyers fonciers des aéroports**

En 2014-2015, les paiements de loyers par les administrations aéroportuaires ont rapporté au gouvernement du Canada près de 295 millions de dollars. Actuellement, les loyers aéroportuaires sont calculés de manière progressive en fonction des recettes brutes (activités aéronautiques et extra-aéronautiques) des aéroports, ce qui fait qu'ils s'apparentent davantage à une taxe qu'à un véritable loyer. Les aéroports Pearson, Vancouver et Montréal sont ainsi sur la borne supérieure de la fourchette<sup>19</sup>. Une telle situation n'incite pas les aéroports à améliorer leur offre de service. De plus, la formule de calcul du loyer retient autant l'état et la valeur des installations qui ont été déléguées aux administrations aéroportuaires lors de leur cession que les nouvelles infrastructures financées par les usagers auxquelles le gouvernement fédéral n'a pas contribué.

<sup>18</sup> Comité sénatorial permanent des transports et des communications. L'avenir des déplacements aériens au Canada : Poste de péage ou bougie d'allumage? Juin 2012.  
<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/trcm/rep/rep05jun12-f.pdf>

<sup>19</sup> Les grands aéroports versent actuellement un taux différentiel de 8, 10 ou 12 % du total de leurs recettes au gouvernement, l'aéroport Pearson de Toronto et les aéroports de Vancouver et de Montréal se situant dans la fourchette des 12 %.

### **Recommandations**

Le Comité d'examen devrait proposer au gouvernement fédéral de :

- réviser la formule d'établissement des loyers fonciers des aéroports, en fixant un plafonnement et en excluant les recettes extra aéronautiques de l'assiette de calcul;
- réinvestir les taxes et recettes fiscales collectées auprès de l'industrie aérienne, dans les infrastructures et les organismes nécessaires au transport aérien (navigation aérienne, aéroports, etc.).

#### *Les accords commerciaux*

Avec son économie ouverte, le Québec tire avantage de sa proximité avec les États-Unis. Même si ces derniers occupent la première place dans les échanges internationaux de marchandises, leur part décline au profit d'une diversification des destinataires dans le reste du monde, notamment en Europe. Dans le but de faciliter les échanges commerciaux, les gouvernements du Québec et du Canada ont respectivement adhéré à plusieurs types d'accords ou de protocoles d'ententes, avec leurs principaux partenaires commerciaux. Dans certains cas, les accords commerciaux peuvent toucher directement ou indirectement le secteur des transports; c'est le cas notamment de l'ouverture de certains marchés publics. Pour sa part, l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (AECG) prévoit certaines ouvertures et exclusions touchant le secteur des transports qui devront continuer de faire l'objet de discussions et de suivis concernant, notamment, leurs impacts sur l'économie canadienne. À titre d'exemple, à propos de l'ouverture d'une partie du secteur maritime, des modifications devront être apportées à la Loi sur le cabotage afin de la rendre conforme aux engagements du gouvernement canadien et l'on ne connaît pas la nature des modifications qui seront apportées.

En ce qui a trait au commerce interprovincial, il y a lieu de rappeler la directive émise par les premiers ministres des provinces et des territoires au sujet du renouvellement en profondeur de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) à l'effet que cet exercice doit s'effectuer sur la base de l'accord actuel et selon le principe d'une plus grande cohérence avec les récents accords de commerce international, dont l'AECG.

### **Recommandations**

Le gouvernement fédéral devrait permettre la pleine participation des provinces et territoires aux négociations des prochains accords de commerce international qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les compétences provinciales en matière de transport.

Lors de négociations commerciales, le gouvernement fédéral devrait toujours consulter les provinces et les territoires avant de faire une offre en matière de transport qui serait susceptible de modifier le régime réglementaire applicable.

Le gouvernement fédéral devrait consulter les provinces et les territoires sur les modifications qui seront apportées à la Loi sur le cabotage à la suite des négociations de l'AECG.

## Partie 3 : Des systèmes de transport s'intégrant au milieu

### L'aménagement du territoire et les nuisances

Une meilleure planification de l'aménagement du territoire et des transports requiert une action concertée des différents niveaux de responsabilité et de gouvernance afin de s'inscrire dans l'esprit de la mobilité durable.

Le bruit généré par les activités de transport ferroviaire, aérien et maritime fait de plus en plus l'objet de contestations des communautés québécoises. Les futures orientations du Québec en aménagement du territoire s'inscriront dans la mobilité durable et, dans ce contexte, il est prévu d'obliger les municipalités régionales de comté (MRC) à contrôler l'urbanisation à proximité des infrastructures et activités de transport ferroviaire<sup>20</sup>.

Depuis les événements de Lac-Mégantic (le 6 juillet 2013), la population est préoccupée par les opérations des compagnies ferroviaires, surtout lorsque les trains circulent en milieu urbain et qu'ils transportent des matières dangereuses, notamment des produits pétroliers. L'augmentation importante du transport de matières dangereuses par les modes ferroviaire et maritime s'est accompagnée d'une modification des patrons d'échanges des produits pétroliers qui circulent de plus en plus par le mode ferroviaire. Ces situations exigent des mesures de sécurité plus restrictives et des modifications rapides à certaines lois ou certains règlements.

À la suite de ces événements, un groupe de travail technique du gouvernement du Québec sur la sécurité ferroviaire et le transport des matières dangereuses a été mis en place et son rapport indique notamment certaines problématiques et enjeux liés à l'aménagement du territoire. Parmi les pistes de solution, il y a lieu de mentionner l'élaboration d'outils d'accompagnement des MRC et les municipalités dans la prise en compte des risques anthropiques dans l'aménagement de leur territoire. On trouve aussi la possibilité de mettre en place un système de partage de l'information à partir duquel les municipalités pourraient informer les transporteurs ferroviaires et les autres générateurs de risques des développements urbains prévus dans un rayon prédéterminé autour des sources de contraintes anthropiques. L'utilisation de systèmes et technologies de prévention et de détection d'incidents, notamment, doit être encouragée de même que la formation et la concertation des intervenants concernés.

Dans le même ordre d'idées, un document présentant des lignes directrices applicables aux nouveaux aménagements à proximité des activités ferroviaires a été préparé pour le compte de la Fédération canadienne des municipalités et l'Association des chemins de fer du Canada. Quoique les modalités de ces lignes directrices diffèrent de celles de la Politique sur le bruit routier du MTQ, il ressort que la

---

<sup>20</sup> La publication du document d'orientations est prévue pour la fin de 2015.

collaboration et le partage des informations entre les intervenants sont à encourager<sup>21</sup> afin de couvrir l'ensemble des contraintes anthropiques potentielles liées à l'aménagement du territoire. Ainsi, les activités ferroviaires, aériennes et maritimes seraient prises en compte avec le souci de préserver les périmètres portuaires et aéroportuaires et les corridors réservés aux activités de transport. De plus, il est souhaitable d'inciter l'OTC à poursuivre ses interventions non seulement pour le transport ferroviaire, mais également pour le transport aérien.

### **Recommandations**

Le gouvernement fédéral devrait inciter l'OTC à poursuivre ses consultations et à tenir davantage compte des résultats de ces consultations auprès du milieu, notamment avant d'établir ou de réviser des lignes directrices sur la gestion des risques ainsi que sur la limitation du bruit et des vibrations liés à l'exploitation de chemins de fer, comme spécifié à l'article 95 de la LTC.

Le Comité d'examen devrait évaluer l'application du TP 1247F de Transports Canada, qui est un guide d'utilisation des terrains voisins des aéroports à la Partie II de la LTC pour le transport aérien et considérer davantage les contraintes anthropiques potentielles (bruit, etc.) liées à l'aménagement du territoire et aux activités de transport, ainsi que l'obligation de consultation du milieu.

Le gouvernement fédéral devrait étudier la possibilité de mettre en place un système de partage d'informations afin de rendre disponibles aux transporteurs ferroviaires, aux instances aéroportuaires et portuaires, ainsi qu'aux autres intervenants générateurs de risques, des informations sur les développements urbains prévus à proximité des installations de transport.

Le gouvernement fédéral devrait accorder une attention particulière au transport des matières dangereuses pour tous les modes de transport, y compris le transport par oléoduc.

### **La lutte et l'adaptation aux changements climatiques**

Essentiels aux activités économiques et sociales, les transports sont également la principale source de consommation de pétrole et d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Avec la Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques et son plan d'action 2013-2020, le Québec s'est engagé de façon proactive dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques et vise une réduction des émissions de GES de 20 % sous le niveau de 1990 à l'horizon 2020. De nombreuses actions seront posées dans le cadre de ce plan dans lequel quatre priorités visent spécifiquement le domaine du transport et se déclinent en différents programmes de réduction des GES et d'adaptation aux changements climatiques. Ces programmes représentent une part très importante du budget dévolu à la lutte contre les

<sup>21</sup> Les Lignes directrices applicables aux nouveaux aménagements à proximité des activités ferroviaires a été préparé en 2013 pour le compte de la Fédération canadienne des municipalités et l'Association des chemins de fer du Canada.

changements climatiques au Québec. Ainsi, de multiples pistes sont envisagées au Québec en matière de transport des personnes et des marchandises afin de réduire les émissions de GES de ce secteur et ainsi contribuer à la lutte contre les changements climatiques tout en améliorant la compétitivité des entreprises. Parmi celles-ci, on trouve l'électrification des transports et l'appui aux transports collectifs et alternatifs, l'appui aux innovations technologiques, l'implantation des meilleurs standards nord-américains, l'adoption accrue d'habitudes écoénergétiques, incluant notamment l'écoconduite et le contrôle de la vitesse maximale, un meilleur aménagement du territoire, un usage accru des STI, l'optimisation de la logistique des transports, le recours à des énergies à plus faible empreinte carbone, l'intermodalité ainsi que l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Les efforts déployés par le Québec pour contrôler et réduire les émissions de GES sont également appuyés par des mesures d'adaptation qui permettent de réduire la vulnérabilité des infrastructures de transport aux changements climatiques. La récurrence des événements climatiques extrêmes ainsi que leurs effets sur les infrastructures et les équipements de transport sont déjà visibles et devraient s'amplifier. Par exemple, on peut citer l'érosion côtière et la fonte du pergélisol. L'adaptation constitue un enjeu majeur pour les transports, étant donné que les infrastructures existantes ont été conçues selon les paramètres du climat historique et, en conséquence, elles ne seront pas suffisamment résilientes dans le climat futur. En plus, certaines infrastructures de transport sont touchées par cette nouvelle réalité ou y seront exposées. Le Québec se prépare à faire face à ces impacts et à adapter ses activités et infrastructures, en visant, entre autres, à renforcer la résilience de certaines infrastructures de transport.

### **Recommandation**

Le gouvernement fédéral devrait accorder des efforts accrus en matière de lutte et d'adaptation aux changements climatiques dans le secteur du transport au Canada, en encourageant la mise en place de mesures structurantes pour réduire les émissions de GES et en introduisant la préoccupation de l'adaptation aux changements climatiques :

- lors de la révision de la législation, lorsque pertinent;
- qu'elle soit traduite dans les pratiques actuelles et futures des organismes de transport, afin de limiter les risques et les vulnérabilités, et d'accroître la résilience des infrastructures de transport.

### **La desserte des régions éloignées et isolées**

Les régions rurales, nordiques et éloignées du Québec possèdent d'importantes ressources, tant sur le plan humain que des richesses naturelles, nécessaires à notre croissance économique. L'accès rapide entre les régions et les grands centres est essentiel afin de favoriser les échanges régionaux vers les marchés extérieurs. L'organisation des dessertes régionales soulève plusieurs défis. Par exemple, la faible densité de la population ne permet pas l'atteinte d'un niveau de financement satisfaisant ou d'avoir plus d'un transporteur.

L'idée que les forces du marché soit le mécanisme privilégié pour la prestation de services dans les régions n'offre pas une mobilité viable. L'effet de la déréglementation sur l'abandon d'infrastructures et de services de transport en est un exemple éloquent. D'ailleurs, diverses interventions du Québec visent à maintenir l'accessibilité au territoire, comme :

- la reprise et l'encadrement du transfert d'infrastructures (portuaires et aéroportuaires) vers les petites collectivités;
- le soutien financier à la ligne de chemin de fer de la Gaspésie;
- les services de traversiers – transport de marchandises sur la Côte-Nord et vers les Îles-de-la-Madeleine;
- le Programme de réduction des tarifs aériens;
- la mise sur pied temporaire d'un soutien financier pour suppléer à l'abandon de l'interfinancement du transport par autocar;
- l'Entente Canada-Québec sur la réhabilitation conjointe des infrastructures ferroviaires programme de réhabilitation de voies ferroviaires.

Par ailleurs, l'interfinancement du transport interurbain par autocar au Québec est fortement touché par les subventions versées à Via Rail sur le corridor Windsor-Québec. La baisse des revenus des transporteurs par autocar sur ce corridor les oblige ainsi à réduire leurs services sur les trajets moins achalandés.

L'usage du meilleur mode, au bon endroit, repose sur une meilleure complémentarité des modes et sur une étroite collaboration entre les intervenants.

### **Recommandation**

Dans une optique de desserte des communautés qui sont éloignées et isolées, le Comité d'examen devrait proposer le maintien et promouvoir, dans la LTC, l'accessibilité aux communautés par le mode le plus adapté à la situation, et ce, en collaboration avec les provinces et les territoires afin d'optimiser l'usage des infrastructures et des services de transport.

### **L'accessibilité des transports pour les personnes handicapées**

Au Québec, le transport des personnes, notamment par le transport collectif, est soumis à la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale. Cette loi prévoit qu'une société de transport en commun ou un organisme municipal, intermunicipal ou régional de transport doit faire approuver un plan de développement visant à assurer le transport en commun des personnes handicapées sur le territoire qu'il dessert. Le MTQ a ainsi encouragé plusieurs de ces organismes, qui bénéficient de subventions gouvernementales à produire un tel plan.

Les entreprises de transport par autocar, pour leur part, ne sont pas assujetties à cette loi. Toutefois, elles se sont conformées aux exigences du Code de pratique des autocaristes publié par Transports Canada. Selon la Fédération des transporteurs par

autobus, toutes les lignes interurbaines au Québec peuvent être considérées comme accessibles, puisque, si une entreprise reçoit une demande de transport adapté et qu'elle ne possède pas de véhicule, elle peut en louer.

Par ailleurs, afin de soutenir le développement de l'offre de transport interurbain par autobus accessibles, le Ministère verse des subventions pour l'adaptation des véhicules.

**Recommandation**

Le gouvernement fédéral devrait s'assurer que d'éventuels changements réglementaires concernant les personnes handicapées soient en concordance avec les efforts déjà déployés par le gouvernement du Québec, ses ministères et organismes ainsi que les entreprises du Québec.



## Partie 4 : Les changements législatifs

### Les changements législatifs dans le secteur aérien

#### *La gouvernance des grands aéroports au Canada*

L'étude de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), portant sur la gouvernance des aéroports au Canada, a permis de mettre en évidence les principaux enjeux dans ce domaine. L'importance de ces leviers économiques régional et provincial nécessite une reddition de comptes et d'imputabilité de la part des organismes gestionnaires des aéroports.

En se penchant sur la légitimité et l'indépendance des administrateurs des aéroports, l'étude permet de constater que la représentativité des divers secteurs d'activité au sein des conseils d'administration des grands aéroports canadiens, proposés par le projet de loi C-20 (Loi sur les aéroports du Canada), n'est pas respectée uniformément à travers le Canada. À titre d'exemple, l'étude mentionne que les administrateurs d'Aéroports de Montréal sont issus très majoritairement d'organismes apparentés au monde municipal et économique, alors que pour l'aéroport de Calgary, on observe une très forte concentration d'administrateurs nommés par la Chambre de commerce. Les recommandations s'inspirent de l'étude de l'IGOPP<sup>22</sup> et du rapport du Comité sénatorial permanent sur les transports et les communications.

#### **Recommandations**

Le gouvernement fédéral devrait considérer la mise en place d'un comité de révision stratégique qui serait chargé de revoir de façon indépendante et transparente les principales décisions des autorités aéroportuaires, impliquant des investissements importants (de plus de 20 millions de dollars, par exemple) et des hausses de tarification.

Le gouvernement fédéral devrait assurer une plus grande représentativité de la collectivité au sein des conseils d'administration des aéroports.

#### *Les réglementations en matière de sécurité et de sûreté aérienne*

Les autorités responsables des infrastructures aéroportuaires ont des besoins financiers considérables pour s'assurer que les infrastructures respectent les normes de sécurité qui évoluent sans cesse. Malgré le manque de financement adéquat pour les aéroports, l'organisme réglementaire du transport aérien au Canada, en l'occurrence Transports Canada, s'attend toujours à ce que les exploitants des aéroports se conforment aux normes et réglementations en vigueur dans le cadre de leur exploitation. Ces normes ont des impacts importants pour les petits aéroports dont la viabilité est déjà fragilisée par les diverses ponctions financières. Les

<sup>22</sup> Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques. *La gouvernance des aéroports au Canada : Enjeux et recommandations*, 2014.  
[http://igopp.org/wp-content/uploads/2014/04/igopp\\_gouvernanceaeroport\\_fr\\_web.pdf](http://igopp.org/wp-content/uploads/2014/04/igopp_gouvernanceaeroport_fr_web.pdf)

exigences en la matière seront modifiées prochainement<sup>23</sup> et la révision des programmes, notamment le Programme d'aide aux infrastructures aéroportuaires (PAIA) dont le Ministère ne bénéficie pas depuis 2010, ne semble pas en tenir compte. Les exigences réglementaires de sécurité et de sûreté imposées par Transports Canada nécessitent non seulement des ressources financières importantes, mais également des compétences particulières pour les aéroports.

Dans son budget de décembre 2001, le gouvernement fédéral annonçait des mesures visant à rehausser la sécurité au coût de 7,7 milliards de dollars sur cinq ans. Basé sur le principe de l'utilisateur-payeur, c'est l'usager qui paie ce droit. La sécurité aérienne est le seul programme à être financé par une taxe spécifique ou un « droit d'utilisation » et non par les recettes générales du gouvernement fédéral. Le principe de financement actuel de la sûreté aérienne, soit le paiement intégral par l'utilisateur des services, est inéquitable et désavantage l'industrie du transport aérien canadien en matière de coûts. Cette charge additionnelle non seulement se répercute sur la survie des petits aéroports, mais nuit au développement des transporteurs à bas tarifs.

Ces exigences s'ajoutent aux ponctions déjà en vigueur et réduisent la compétitivité des infrastructures aéroportuaires. De plus, la faiblesse du marché ou l'incapacité de générer des recettes extra-aéronautiques limitent la possibilité pour ces aéroports d'assurer par fonds propre ou par financement bancaire le renouvellement des infrastructures et des équipements nécessaires à l'exploitation sécuritaire de leur aéroport. La quasi-totalité de ces aéroports n'a accès à aucune forme d'aide provenant du gouvernement fédéral et sont exclus du programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires ou Programme d'aide aux infrastructures aéroportuaires (PAIA), car ils ne sont pas desservis par des vols réguliers de passagers. Compte tenu de leur importance pour les collectivités qu'ils desservent, ces dernières luttent pour assurer leur conservation.

### **Recommandations**

Le gouvernement fédéral devrait considérer le fait que les coûts entourant la sécurité et la sûreté aérienne ne doivent pas être supportés uniquement par les usagers, mais par l'ensemble de la population, comme pour les autres modes, afin d'assurer une compétitivité avec les aéroports limitrophes.

Le gouvernement fédéral, pour toute nouvelle mesure réglementaire qu'il souhaite adopter, devrait prévoir les ressources nécessaires ou bonifier les programmes fédéraux pour assurer leur mise en œuvre et leur application.

### *L'accessibilité aux données*

L'article 51-1 fait référence à la confidentialité des données, notamment les statistiques relatives au trafic et à l'exploitation aérienne. Les données sont accessibles pour les grandes compagnies aériennes, de même que pour les grands

<sup>23</sup> Exemple : TP 312 5e édition, Système de gestion de la sécurité, Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne.

aéroports, ce qui n'est pas toujours le cas pour les petites compagnies, les petits aéroports, les aéroports des régions isolées et éloignées ou encore les liaisons aériennes en situation de monopole. Ces données sont importantes non seulement pour la planification et la gestion des programmes et des politiques du MTQ, mais également pour la conception du réseau stratégique des aéroports au Québec.

La situation est semblable pour les données ferroviaires qui sont confidentielles, étant donné la présence de deux grandes compagnies concurrentes au Canada. Une meilleure accessibilité aux données ferroviaires permettrait une meilleure planification des transports au Québec, principalement en ce qui concerne les connexions intermodales et l'intermodalité.

### **Recommandation**

Le gouvernement fédéral devrait rendre accessibles les statistiques relatives au trafic et à l'exploitation des aéroports, de même que les données concernant le trafic ferroviaire sur leur territoire, au moyen d'ententes entre les provinces et le gouvernement fédéral en modifiant notamment l'article 51-1 pour le secteur aérien.

### **La réglementation dans le transport ferroviaire**

Depuis plus de 20 ans, l'industrie ferroviaire se caractérise par une déréglementation accrue où les forces du marché fixent les enjeux. Les changements réglementaires ont accéléré le processus de transfert de lignes et favorisé le processus d'abandon. En revanche, ces modifications ont aussi permis la prise en charge du réseau secondaire par les chemins de fer d'intérêt local (CFIL). Ces entreprises de petite taille répondent à un besoin local de transport de marchandises et, à l'occasion, de passagers. Elles font le lien entre les grands centres et les régions ainsi qu'entre les régions et les chemins de fer nationaux.

#### *Réglementation et rôle de l'Office des transports du Canada*

L'Office des transports du Canada (OTC) est un tribunal quasi judiciaire indépendant et un organisme de réglementation économique. Il est appelé à régler des différends et à prendre des décisions sur un vaste éventail de questions au sujet des modes de transport aérien, ferroviaire et maritime relevant de l'autorité du Parlement fédéral. Récemment, une problématique d'accès ferroviaire à une infrastructure portuaire située sur le territoire du Québec a nécessité l'intervention de la ministre fédérale des Transports pour que l'OTC prenne en charge ce litige. Cette situation a prolongé inutilement le processus de prise en charge par l'OTC du conflit en vue d'une prise de décision. L'OTC devrait avoir les pouvoirs nécessaires pour intervenir rapidement dans ce type de conflit et le recours à la ministre ne devrait être qu'exceptionnel.

Rappelons que la construction du terminal multi-usager au Port de Sept-Îles, financée notamment par cinq compagnies minières, visait l'ajout de capacité de transbordement, offrant ainsi des perspectives de développement du Nord-du-Québec. Les terminaux ferroviaires sont liés à un chemin de fer dont les tronçons ont fait l'objet d'une décision de l'OTC visant à les faire déclarer « à

l'avantage du Canada ». Ayant été désigné transporteur public (*common carrier*), Cliffs Natural Resources Inc. (CNR) a l'obligation d'accepter que circulent sur ces voies, et ce, jusqu'au quai multiusager, des wagons d'autres compagnies et offrir un tarif en conséquence.

De plus, les tarifs devront être régulièrement négociés et, dans le cas où ils sont contestés, arbitrés par l'OTC. Ainsi, garantir l'accès n'assure pas aux utilisateurs un service de transport ferroviaire à un coût permettant de maintenir une certaine compétitivité. Le mécanisme de contestation des tarifs en place à l'OTC serait lourd, valide pour une courte période, et ne garantirait pas l'accès au réseau à un prix juste et équitable.

Cette situation est d'autant plus déplorable que le développement nordique du Canada ainsi que le Plan Nord du Québec exigeront des ressources considérables. Le gouvernement du Québec entend élaborer des stratégies visant le financement et le partage de l'utilisation des infrastructures de transport sur le territoire du Plan Nord. Ces stratégies viseront notamment à minimiser l'empreinte environnementale des infrastructures de transport et à optimiser leur efficacité, tout en réduisant les coûts de transport pour l'ensemble des entreprises présentes sur le territoire, dont celles mettant en valeur les ressources naturelles.

La croissance du trafic, la longueur des trains de marchandises et les intervalles réduits entre les trains se traduisent par une cohabitation difficile entre le transport des marchandises et le transport des personnes, qu'il s'agisse des trains de banlieue ou de Via Rail. Il importe que l'OTC puisse avoir des pouvoirs accrus permettant un meilleur équilibre entre le transport des marchandises et des personnes. De plus, en tant que gestionnaire du réseau routier, le ministère des Transports du Québec doit entreprendre des travaux permettant d'en améliorer l'efficacité, notamment par la construction, le prolongement ou l'élargissement de ses infrastructures routières. Cependant, la difficulté d'établir des ententes avec les compagnies ferroviaires provoque des délais et des augmentations de coûts appréciables des travaux. Il en va de l'intérêt public d'assurer l'accès aux infrastructures routières. En tant que gestionnaire de ce bien public, l'impact occasionné par le retard dans les travaux non seulement entrave la fluidité du réseau, mais alourdit les finances publiques. Des recours à l'OTC, dans des délais rapides, seraient justifiés.

Dans le contexte des événements de Lac-Mégantic, où le Bureau de la sécurité des transports du Canada (BST) et Transports Canada ont fait part de diverses mesures afin d'éviter la répétition de tels drames, la population a eu la perception que des éléments ne leur avaient pas été dévoilés. Afin d'améliorer la transparence des organismes, le rôle et le mandat de ceux qui appliquent les lois et les règlements devraient être mieux connus.

Ainsi, le rôle et le fonctionnement de l'OTC se doivent d'être révisés, notamment pour faciliter l'accès à des infrastructures stratégiques, mais également pour améliorer le processus de traitement des demandes d'arbitrages pour les contestations des tarifs. L'objectif recherché est d'assurer une meilleure fluidité dans les transports.

Actuellement, le transport des marchandises est privilégié au détriment du transport des passagers. Le gouvernement fédéral devrait examiner la possibilité de renforcer la place du transport des passagers par rapport au transport des marchandises. La fluidité, la complémentarité et l'optimisation de l'usage des infrastructures ferroviaires

sont les critères à privilégier pour équilibrer l'accès au transport des marchandises versus celui des passagers.

### **Recommandations**

Le Comité d'examen devrait proposer au gouvernement fédéral de réviser les pouvoirs de l'OTC en matière ferroviaire, afin qu'il puisse notamment :

- intervenir lorsqu'une compagnie de chemin de fer de compétence fédérale empêche l'accès à des infrastructures stratégiques ou ne permet pas, contrairement à l'intérêt public, de maintenir, de réhabiliter ou de construire des voies routières situées près des voies ferrées;
- optimiser l'usage des infrastructures dans des régions isolées et éloignées;
- assurer un équilibre entre le transport des marchandises et le transport des personnes;
- revoir les modalités d'arbitrage concernant la tarification et la durée, en concertation avec les exploitants de chemin de fer et les clients.

Le gouvernement fédéral devrait assurer une plus grande transparence des organismes sous sa responsabilité lors de leurs interventions, notamment le Bureau de la sécurité des transports du Canada.

#### *La procédure de transfert et cessation de l'exploitation ferroviaire*

La procédure de transfert et la cessation de l'exploitation ferroviaire comprennent cinq étapes s'étalant sur près de 4 ans. Ce processus est long, notamment l'étape visant la détermination de la valeur nette de récupération où, à l'occasion, l'OTC doit intervenir afin de forcer les entreprises ferroviaires à s'entendre.

Cependant, lors de ce processus, les délais accordés aux gouvernements fédéral et provinciaux ainsi qu'aux administrations municipales et de transport de train de banlieue pour décider s'ils veulent reprendre la gestion des lignes ferroviaires, sont trop courts. En effet, un vaste processus de consultation est nécessaire auprès des différents intervenants socioéconomiques et des principaux bailleurs de fonds potentiels afin de déterminer la meilleure option.

### **Recommandation**

Le gouvernement fédéral devrait revoir les délais dans le processus de transfert et de cession de l'exploitation ferroviaire ainsi que revoir et documenter la manière de déterminer la valeur des actifs vendus.

#### *La sécurité ferroviaire*

Sur le territoire québécois, les chemins de fer sous la compétence du Québec représentent près de 30 % du réseau actuel. Ils sont ainsi assujettis à la législation

québécoise : la Loi sur les chemins de fer, la Loi sur la sécurité du transport terrestre guidé et les règlements en découlant.

La Loi sur la sécurité et l'imputabilité en matière ferroviaire a apporté des modifications à la LTC et à la Loi sur la sécurité ferroviaire (fédérale), afin de limiter la charge financière supportée par les contribuables à l'égard des coûts liés aux dommages causés lors d'un accident ferroviaire important. La loi met en place un nouveau régime de responsabilité et d'indemnisation pour les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale, lequel comprend notamment des exigences minimales en matière d'assurance et la création d'un fonds d'indemnisation financé par des redevances imposées aux expéditeurs de pétrole brut.

L'OTC prescrira aux compagnies de chemin de fer des niveaux minimaux d'assurance en fonction du type et du volume de marchandises dangereuses transportées. Les compagnies de chemin de fer devront démontrer qu'elles disposent d'une couverture d'assurance suffisante avant que l'OTC leur accorde le certificat d'aptitude requis pour mener leurs activités. Les niveaux minimaux d'assurance varieront selon le type et la quantité de pétrole brut ou de marchandises dangereuses transportées.

Ce nouveau régime comporte des éléments intéressants. Toutefois, en agissant seul, le gouvernement fédéral n'a pu mettre en place qu'un régime qui ne vise que les compagnies de chemin de fer de compétence fédérale, ce qui va à l'encontre d'une approche globale et intégrée et ne vise pas à accroître la sécurité de l'ensemble des Canadiens lors du transport des marchandises dangereuses par train. Au contraire, cette approche compartimentée menace l'équilibre des marchés. La sensibilité des collectivités en ce qui a trait à la sécurité du transport ferroviaire est grandissante depuis l'accident tragique de Lac-Mégantic, ce qui est d'autant plus exacerbé par l'augmentation importante du transport de pétrole brut sur les réseaux ferroviaires canadiens.

Les fondements du nouveau régime devraient protéger l'ensemble des contribuables et des collectivités canadiennes et leur garantir les ressources nécessaires à l'indemnisation en cas d'accident, ce qui n'est pas le cas actuellement. Pour y arriver, il faudrait que le gouvernement fédéral accepte de travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le but de mettre en œuvre un régime de responsabilité et d'indemnisation uniforme pour l'ensemble du réseau ferroviaire.

De plus, un nouveau pouvoir de réglementation permettra d'obliger les compagnies à échanger de l'information avec les municipalités sur la sécurité des activités ferroviaires. Cette modification vise à accroître la collaboration entre les collectivités et l'industrie ferroviaire, et à répondre aux recommandations de la Fédération canadienne des municipalités.

La Loi sur la sécurité ferroviaire (fédérale) est modifiée afin de donner au ministre le pouvoir d'ordonner à une compagnie d'apporter des mesures correctives s'il estime que la compagnie applique son système de gestion de la sécurité d'une façon qui compromet la sécurité ferroviaire. Ces modifications ont pour effet également d'accroître le pouvoir du ministre pour lui permettre d'ordonner que des mesures correctives soient prises. Auparavant, la loi lui permettait d'ordonner aux compagnies de chemin de fer d'apporter des mesures correctives si la sécurité risquait d'être

compromise de façon imminente. La nouvelle loi permet au ministre d'obliger toute partie responsable à prendre des mesures correctives précises ou à cesser une activité dans l'intérêt de la sécurité ferroviaire.

Enfin, les modifications permettent aux inspecteurs de Transports Canada de transmettre un avis ou encore un *avis et ordre* à toute personne qui représente un risque pour la sécurité ou la sûreté d'activités ferroviaires et d'ordonner que des mesures soient prises pour atténuer un risque imminent.

### **Recommandations**

Le gouvernement fédéral devrait maintenir l'actualisation du cadre réglementaire dans le secteur ferroviaire en vue d'assurer la sécurité de la collectivité.

Le régime de responsabilité et d'indemnisation devrait protéger l'ensemble des contribuables et des collectivités canadiennes et leur garantir les ressources nécessaires à l'indemnisation en cas d'accident, ce qui n'est pas possible si le gouvernement fédéral agit seul.

Le gouvernement fédéral devrait donc travailler avec les provinces et les territoires afin de mettre en place un régime de responsabilité et d'indemnisation uniforme pour l'ensemble du réseau ferroviaire.

#### *Précision des termes (secteur ferroviaire)*

Lors de certains travaux touchant à la fois les infrastructures routières et ferroviaires, notamment aux passages à niveau, les entreprises de chemin de fer, les municipalités et les provinces se partagent les frais liés à la construction, à la reconstruction et à l'entretien de ces infrastructures. La participation financière de l'un et l'autre varie selon l'autorité responsable et le type de travaux exécutés. Habituellement, une décision de l'OTC prescrit le partage des coûts.

Malgré cette situation, les termes « construction », « reconstruction » et « entretien » sont interprétés différemment par les parties impliquées dans le financement d'une infrastructure de transport. Cette situation se traduit par le dépôt de demandes à l'OTC afin de déterminer l'obligation légale de la personne morale à payer les frais engagés à la suite de travaux effectués et de préciser la proportion des coûts devant être assumés. Cette situation provoque des délais considérables dans la réalisation des travaux et dans les paiements des participants au projet.

### **Recommandation**

Le Comité d'examen devrait proposer au gouvernement fédéral de moderniser les termes « construction », « reconstruction » et « entretien », notamment pour les passages à niveau, afin de faciliter le partage et les coûts entre les parties impliquées dans le financement d'une infrastructure de transport.

## La réglementation dans le transport maritime

La LTC néglige pratiquement tout le secteur maritime dont la réglementation est dispersée dans plusieurs autres lois, ce qui risque d'affecter la cohérence des interventions dans le domaine. On trouve également plusieurs intervenants outre Transports Canada : Pêches et Océans (Garde Côtière) et Environnement Canada. De plus, la pratique législative adoptée par le gouvernement fédéral au cours des dernières années fait en sorte que des amendements sont apportés aux lois par des projets de loi dits omnibus dont le contenu « transport » demeure quasiment non publicisé. À cet égard, on peut mentionner la loi budgétaire 2014 du ministre des Finances du Canada<sup>24</sup>, qui introduit des amendements à de nombreux textes législatifs, y compris plusieurs articles de la Loi maritime du Canada.

La Loi maritime du Canada concerne la gouvernance d'une partie des infrastructures maritimes (les administrations portuaires canadiennes et la Voie maritime du St-Laurent essentiellement). Elle gagnerait à traiter davantage de toutes les infrastructures maritimes.

Si l'OTC pouvait jouer un rôle de médiateur, cela constituerait un avantage en matière de souplesse et de délais. À titre d'exemple, les règles opérationnelles du pilotage continuent à être définies par les ententes entre des administrations de pilotage et les corporations de pilotes alors qu'il s'agit d'un service public devant plutôt être encadré par les autorités publiques.

### Recommandations

Le Comité d'examen devrait proposer au gouvernement fédéral d'assurer une plus grande cohérence dans ses interventions de la part des différents ministères et organismes fédéraux, notamment dans le domaine du transport maritime.

Le gouvernement fédéral devrait permettre à l'Office d'engager un processus de médiation dans le règlement des différends, préalablement au recours automatique du processus quasi judiciaire, qui s'applique aux tarifs de services non réglementés, comme le remorquage.

## Les normes pour les véhicules

### *Les normes pour les véhicules disposant de fonctions autonomes*

Le développement de systèmes automatisés disponibles sur des véhicules routiers est en plein essor. S'ils peuvent apporter plusieurs bénéfices, ils peuvent également représenter des risques importants. Ces systèmes font leur apparition sur le marché canadien sans qu'il y ait l'encadrement nécessaire pour assurer leur utilisation sécuritaire sur la voie publique. Différents États américains ont déjà modifié leur législation pour permettre des essais pour la circulation de véhicules disposant de fonctions autonomes sur leur réseau.

<sup>24</sup> Loi n° 2 portant sur l'exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 11 février 2014.

Certains systèmes automatisés sont déjà disponibles sur le marché canadien, par exemple :

- des systèmes de prévention (avertissement) et de freinage automatisés, qui ont le potentiel de prévenir une collision imminente avec un piéton, un cycliste ou un autre automobiliste (*forward collision warning*);
- des systèmes pour empêcher le véhicule de quitter sa voie de circulation (*Lane departure prevention*);
- des systèmes de régulation de la vitesse contrôlés par radar, qui ajustent la vitesse à celle de l'automobile précédant l'utilisateur (*adaptive cruise control*).

Avant de pouvoir expérimenter et réglementer l'utilisation des véhicules autonomes, il faut que les différents systèmes d'automatisation soient définis. La National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) des États-Unis a adopté une politique sur les véhicules autonomes au mois de mai 2013. Cette politique établit cinq niveaux d'« autonomie » possibles. Par ailleurs, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) participe activement aux travaux des groupes de travail du Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (CCATM) et de l'American Association of Motor Vehicle Administrators (AAMVA) visant à documenter et à acquérir des connaissances sur les effets éventuels de l'utilisation de ces véhicules afin, le cas échéant, que les ajustements requis puissent être faits tant sur la plan législatif que réglementaire.

### **Recommandations**

Le Comité d'examen devrait proposer au gouvernement fédéral de modifier le Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles afin d'inclure une définition d'un véhicule autonome. La définition pourrait s'inspirer de la politique de la NHTSA et les cinq niveaux d'autonomie établis, conformément à l'article 12 de la Loi sur la sécurité automobile du Canada, de même que des travaux des groupes de travail du CCATM et de l'AAMVA, auxquels participe activement la SAAQ.

Le gouvernement fédéral devrait établir des normes techniques canadiennes à l'égard des véhicules autonomes. L'établissement de normes est une étape importante avant que le gouvernement puisse expérimenter et réglementer leur utilisation sur la voie publique.

Le Comité d'examen devrait proposer au gouvernement fédéral de réaliser les essais visant à permettre à Transports Canada d'étudier davantage l'efficacité de ces systèmes automatisés ainsi que leur performance dans les conditions hivernales. Les résultats de ces essais permettraient aux consommateurs d'être mieux informés sur ces différents systèmes et sur les risques qui peuvent y être liés.

### *Les normes pour les véhicules à basse vitesse*

La Norme 500 du Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles (RSVA), qui relève du gouvernement fédéral, établit une définition canadienne d'un véhicule à basse vitesse (VBV). Elle décrit son équipement de sécurité minimale, ses critères de performance ainsi que leurs conditions d'essai. Cette norme est basée sur celle de la sécurité des véhicules automobiles des États-Unis, mais elle est considérée comme insuffisante pour assurer la circulation sécuritaire des VBV au Québec qui sont présentement interdits sur la voie publique.

Aux États-Unis, les VBV sont souvent utilisés comme véhicules de transport personnels dans des lieux ou espaces dont le périmètre est défini clairement. Au Québec, ces véhicules ont plus souvent un caractère utilitaire (entretien des parcs ou des pistes cyclables par les municipalités, transport des biens sur un campus, etc.). De plus, la réalité climatique au Québec et ailleurs au Canada nécessite des équipements additionnels pour mieux assurer le confort et la sécurité des utilisateurs et passagers des VBV. D'ailleurs, les VBV qui ont fait l'objet du projet pilote mené de 2008 à 2013 ont dû se soumettre à des critères additionnels pour être expérimentés sur la voie publique (avertisseurs sonores, ceintures de sécurité à trois points d'attache, essuie-glace et indicateurs de vitesse).

Actuellement, le Québec travaille à la mise en place d'un nouvel encadrement juridique de l'utilisation des VBV incluant des normes plus exigeantes afin d'assurer leur cohabitation sécuritaire avec d'autres véhicules. Dans le cadre de ce travail, la SAAQ prépare un projet de normes additionnelles pour les VBV.

#### **Recommandation**

Le gouvernement fédéral devrait modifier la Norme 500 afin de mieux tenir compte du contexte dans lequel les véhicules à basse vitesse pourraient être utilisés au Québec et au Canada. Elle pourrait tenir compte des projets pilotes ayant été menés au Manitoba, en Ontario et au Québec et de l'encadrement élaboré ou en élaboration dans les provinces.

ANNEXE 1 : ARTICLE 5 DE LA LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA

POLITIQUE NATIONALE DES TRANSPORTS

Déclaration

5. Il est déclaré qu'un système de transport national compétitif et rentable qui respecte les plus hautes normes possibles de sûreté et de sécurité, qui favorise un environnement durable et qui utilise tous les modes de transport au mieux et au coût le plus bas possible 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. Ces objectifs sont plus susceptibles d'être atteints si :

- a) la concurrence et les forces du marché, au sein des divers modes de transport et entre eux, sont les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces;
- b) la réglementation et les mesures publiques stratégiques sont utilisées pour l'obtention de résultats de nature économique, environnementale ou sociale ou de résultats dans le domaine de la sûreté et de la sécurité que la concurrence et les forces du marché ne permettent pas d'atteindre de manière satisfaisante, sans pour autant favoriser indûment un mode de transport donné ou en réduire les avantages inhérents;
- c) les prix et modalités ne constituent pas un obstacle abusif au trafic à l'intérieur du Canada ou à l'exportation des marchandises du Canada;
- d) le système de transport est accessible sans obstacle abusif à la circulation des personnes, y compris les personnes ayant une déficience;
- e) les secteurs public et privé travaillent ensemble pour le maintien d'un système de transport intégré.

1996, ch. 10, art. 5;  
2007, ch. 19, art. 2.

## ANNEXE 2 : LISTE DES INFRASTRUCTURES ET ÉQUIPEMENTS DE TRANSPORT SOUS LA RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC

<b>Liste des infrastructures et équipement de transport sous la responsabilité du ministère des Transports du Québec</b>			
		Ensemble du Québec	Responsabilité du MTQ
Routières	Routes (km) – longueur réelle	285 000	30 600
	Structures (nbre >4,5 m)	12 000	9 609
	Bornes de recharge électrique (nombre7)	300	
Aériennes	Aéroports (publics et privés) (nombre)	147	
	Réseau supérieur	39	23
	Réseau local	49	4
	Hydroaéroports	49	
	Héliports	ND	7
Maritimes	Terminaux de traversiers (nombre)	54	
	Propriété publique	23	16
	Propriété privée	31	1
	Ports commerciaux		
	Nationaux	11	
	Complémentaires	4	
	D'intérêt local	6	
	Quais de desserte des communautés éloignées	11	4
Ferroviaires	Total du réseau (km)	6 602	
	Principales	787	
	Locales et régionales	3 000	
	Chemins de fer d'intérêt local	1 846	345
	D'entreprises	835	
	Autres	139	
Transport collectif	Autobus (nombre)	4 867	
	Articulés	442	
	Hybrides et électriques	59	
	Voies réservées ou mesures préférentielles	329	
	Stationnement incitatif (places)	36 179	
	Trains de banlieue		
	Voitures et locomotives	301	
	Voies (km)	255	
	Gares (nbre)	61	
	Métro		
	Voitures	759	
	Voies	71	
Stations	68		
Cyclables	Total réseau cyclables (km)	9 250	
	Route verte (km)	>5 037	2 205

