

DISCOURS À L'ASSOCIATION CANADIENNE DE TRANSPORT INDUSTRIEL

M. Jean Patenaude, vice-président
Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*
le 6 mars 2001

Introduction

Je suis très heureux de m'adresser à vous ce matin. Cependant, je crains que le programme de la conférence me trace une tâche quelque peu ambitieuse.

Dans quatre mois à peine, le Comité d'examen fera des recommandations au Ministre au sujet de la *Loi sur les transports au Canada*. Je ne peux toutefois pas vous dire aujourd'hui en quoi elles consisteront. D'une part, le Comité n'a tout simplement pas tiré de conclusion sur tous les points à ce moment-ci. D'autre part, un obstacle encore plus grand se dresse devant moi : vous parler des constatations du Comité serait très certainement bien mauvais pour ma carrière; ce serait aussi contre la loi.

Notre rapport final sera un document public. Trente jours de séance après l'avoir reçu, le Ministre le déposera à la Chambre des communes.

La Loi prévoit également que le ministre des Transports doit lire le rapport avant qui que ce soit. Compte tenu de cette exigence et que, d'après votre programme, M. Collenette vous adressera la parole aujourd'hui, j'ai l'intention de bien me surveiller!

Je peux tout de même vous entretenir ce matin de choses qui ne sont pas dépourvues d'intérêt, particulièrement pour des auditeurs comme vous. Comme je l'expliquerai plus en détail un peu plus loin, le Comité d'examen a consacré beaucoup d'énergie à un ensemble de questions entourant le transport des marchandises sur le réseau ferroviaire. D'ailleurs la semaine dernière, mes collègues et moi-même avons participé à un symposium de deux jours à Winnipeg qui portait exclusivement sur des questions de transport ferroviaire.

Avant de nous lancer dans une discussion détaillée des questions de transport ferroviaire, je crois qu'il serait utile de mettre le travail du Comité en contexte, afin de décrire ce que nous avons réalisé jusqu'à présent et donner un aperçu des autres questions que le Comité doit examiner à l'extérieur du secteur ferroviaire.

Contexte

L'établissement d'un comité chargé d'examiner la *Loi sur les transports au Canada* n'est pas un geste impulsif du gouvernement. Il s'agit d'une exigence de la Loi elle-même. Aux termes de l'article 53 de la Loi, quatre ans après l'entrée en vigueur de la Loi, le Ministre doit nommer une ou plusieurs personnes pour déterminer si la Loi fournit aux Canadiens « un système de transport efficace, flexible et abordable » et, au besoin, recommander des modifications.

En juillet dernier, cinq personnes ont été nommées pour faire partie du Comité et faire rapport dans un an :

Brian Flemming de Halifax, est éducateur, conseiller en matière de politique publique et membre de conseils d'administration, est le président du Comité d'examen.

Les autres membres sont Glen Findlay, agriculteur et ancien ministre de la Voirie et des Transports du Manitoba; l'honorable Bob Rae qui est bien connu dans cette ville et M. Bill Waters, économiste et directeur sortant du Centre des études en transport à l'Université de la Colombie-Britannique.

Je suis le vice-président du Comité et, avant cette affectation, j'étais le vice-président de l'Office des transports du Canada.

Travail accompli à ce jour

Dès le départ, mes collègues et moi-même n'avions aucun doute quant à l'ampleur de la tâche qui nous attendait. Notre mandat englobe tous les modes de transport essentiels à l'économie nationale—air, route, rail et marine.

Nous avons, dès le commencement, demandé aux membres de notre équipe de relever simultanément deux défis qui *semblent contradictoires*.

Premièrement : Étant donné le délai imparti, pour faire une contribution importante, le Comité devait cerner, prioriser et approfondir les questions fondamentales dont il était saisi. Tout examen aussi exhaustif comporte un danger : celui de se retrouver en bout en ligne sans avoir compris grand chose.

Deuxièmement : Nous devons de plus tenir compte de la vue d'ensemble. Nous ne pouvons nous livrer à un simple exercice d'intérêt public pour évaluer les résultats des quatre dernières années d'application de la Loi. Les Canadiens veulent et méritent une analyse critique de la façon que leur réseau de transport – avec ses différentes composantes – garantira la prospérité du pays et améliorera le bien-être de tous ses citoyens.

Ce sont là de beaux principes, mais ils n'en demeurent non moins valides.

Huit des douze mois dont nous disposons se sont maintenant écoulés, et j'estime que le Comité est en excellente position pour atteindre les objectifs fixés.

- Des consultations et des réunions publiques se sont tenues dans les dix provinces ainsi que dans le territoire du Nunavut, et les deux autres territoires seront visités au cours du mois.
- Le Comité d'examen a reçu plus de 150 mémoires officiels et
- il a commandé une quarantaine de rapports de recherche pour combler d'importantes lacunes dans nos connaissances sur le fonctionnement du réseau de transport et les services offerts aux Canadiens.

Résumé des questions

L'examen du Comité ne se limite pas au secteur ferroviaire. Le document intitulé *Questions à l'étude* rendu public en janvier décrit d'autres points auxquels le Comité s'intéresse. J'aimerais aborder brièvement ces aspects avant de revenir aux questions ferroviaires dans quelques instants :

Structures émergentes de l'industrie

- Aviation

Le Comité examinera la structure de l'industrie nationale du transport aérien et évaluera les obstacles à l'entrée. Diverses propositions ont été formulées en vue d'accroître la concurrence entre les compagnies de transport aérien nationales, comme autoriser l'entrée d'étrangers, soit par le cabotage ou l'assouplissement des restrictions aux investissements étrangers dans les transporteurs nationaux. Le Comité examinera ces propositions et évaluera leurs répercussions sur la concurrence et l'efficacité dans le secteur du transport aérien.

- Autres modes

Les membres du Comité ont consacré beaucoup de temps et d'énergie aux questions liées aux structures émergentes de l'industrie dans le transport aérien et le transport ferroviaire, mais des questions semblables seront aussi abordées dans d'autres modes, notamment le transport des marchandises par navire et par camion. Nous chercherons à déterminer si les lois, règlements et politiques en vigueur gênent ou déforment les forces du marché de façon dommageable et, le cas échéant, s'il existe des solutions pratiques.

Dans le secteur ferroviaire, il se dégage deux grands points : aux États-Unis, il ne reste que quelques transporteurs à la suite des nombreuses fusions, et, au Canada, les compagnies de chemin de fer de classe 1 sont de plus en plus axées sur le marché continental. Ici aussi, les pressions exercées en vue d'une restructuration plus poussée du marché tant national que continental font l'objet de spéculation dans les médias.

Soutien des dépenses en immobilisations

L'infrastructure des transports est nécessairement capitalistique. Le Comité d'examen voudrait faire en sorte qu'au cours des premières décennies du 21^e siècle, les règlements et les politiques permettent que des investissements suffisants soient effectués pour maintenir l'efficacité du réseau de transport du Canada et bénéficier des nouvelles innovations.

Cette question se présente tant dans les secteurs où le gouvernement investit directement, comme les routes et le transport en commun, que dans les secteurs où les investissements privés sont dominants. Dans cette dernière catégorie, nous pensons immédiatement aux compagnies de chemin de fer et aux transporteurs aériens, mais nous ne devons pas oublier les installations récemment commercialisées comme les aéroports et le tout nouveau secteur des chemins de fer d'intérêt local qui est en pleine expansion.

Les investisseurs, les propriétaires et les utilisateurs sont préoccupés par le fait que les différents modes de transport sont traités différemment en ce qui a trait aux incitatifs, aux taxes et à la commercialisation.

Le Comité examinera s'il faut renforcer les règles régissant la gestion et l'imputabilité des fournisseurs d'infrastructure récemment commercialisés, à savoir les aéroports, les ports, la voie maritime du Saint-Laurent et NavCanada.

Développement durable et environnement

Le développement durable et la réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle nationale sont présents dans la politique fédérale. Ce deuxième élément constitue d'ailleurs une obligation aux termes d'un traité international. La politique des transports se doit d'être cohérente à ce sujet.

Le Comité examinera les recommandations sur la façon que la politique fédérale des transports peut favoriser le développement de systèmes de transport durable et sur la place d'une telle politique étant donné les objectifs provinciaux/municipaux concernant le transport en commun, l'utilisation des routes et la politique nationale en matière d'environnement.

Un dossier connexe est celui des corridors urbains de transport en commun. Les municipalités ont indiqué au Comité qu'il faudrait des mécanismes pour veiller à ce que les lignes de chemin de fer sur le point d'être abandonnées en zones urbaines soient préservées pour des fins de transport en commun, et que ces lignes soient vendues à un coût raisonnable.

Le Comité analyse la question afin de déterminer s'il faut mettre en place de nouveaux arrangements pour donner aux autorités locales accès aux corridors abandonnés tout en garantissant que les propriétaires reçoivent un dédommagement adéquat.

Le commerce électronique et la logistique sur le plan mondial changent la façon dont les entreprises livrent leurs activités. Selon certains, près du tiers des transactions entre les entreprises seront effectuées par commerce électronique d'ici 2004. Ce changement fondamental de l'environnement technologique touchera le secteur des transports plus que tout autre, et le Canada dépend des transports pour conserver son statut de nation commerçante sur la scène mondiale.

Dans ses recommandations, le Comité voudra s'assurer que les lois et les politiques n'empêchent pas le secteur des transports d'adopter les pratiques propres au commerce électronique. En outre, nous évaluons les besoins en capital, tant privés que publics.

J'aimerais souligner que même si nous avons interprété notre mandat de façon très large et que nous avons effectué des recherches dans de nombreux domaines, nous sommes conscients que des changements législatifs ont été mis en œuvre récemment et qu'il est peut-être trop tôt pour procéder à toute forme d'évaluation. En outre, certaines lois comme la *Loi maritime du Canada* comportent leur propre mécanisme d'examen. Enfin, il se pourrait aussi que pour certains dossiers abordés dans le document **Questions à l'étude**, nos recherches ne soient pas assez concluantes pour nous permettre de faire une recommandation précise au Ministre. Le but de cette mise en garde est de vous avertir que nous ne serons pas nécessairement en mesure de faire des recommandations sur toutes les questions soulevées dans le document. Dans certains cas, il pourrait mieux convenir d'exposer nos considérations ou de cerner les domaines où d'autres recherches ou données sont requises.

Questions ferroviaires

La dernière grande catégorie de questions que le Comité doit examiner et dont je parlerai aujourd'hui est, bien entendu, celle des questions ferroviaires. Notre rapport provisoire, que le Ministre a rendu public en janvier, traitait exclusivement de l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire. Comme nous l'avons indiqué, il s'agit de questions controversées de longue date qui se sont avérées insolubles dans le passé.

Je parlerai plus en détail de ce groupe de problèmes pour trois raisons. Tout d'abord, parce que en tant qu'expéditeurs vous utilisez bien entendu tous les modes de transport, mais le transport ferroviaire revêt une grande importance pour plusieurs d'entre vous. J'ouvre ici une parenthèse pour vous signaler que le Comité a procédé à un sondage auprès des expéditeurs de tous les modes pour obtenir de l'information. Je n'ai pas de données précises, mais je crois comprendre que nous avons obtenu un très bon taux de participation.

Deuxièmement, même si les travaux du Comité dans ce domaine ne débloquent pas nécessairement l'impasse, ils nous permettront d'avancer comme jamais auparavant.

Troisièmement, ces progrès, s'il s'agit bien de progrès, témoignent de la valeur d'un exercice de consultation véritable dans ce processus de politique publique.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, le Comité a participé la semaine dernière à Winnipeg à un symposium de deux jours sur les questions de transport ferroviaire. À cette occasion, des expéditeurs, des entreprises qui exploitent des ressources naturelles, de grandes et de petites compagnies ferroviaires, des agriculteurs, des représentants municipaux, des économistes et des associations de tous les genres se sont réunis dans une salle de conférence bondée dans un hôtel. Hugh Segal, président de l'IRPP a agité à titre de président et modérateur.

Ce n'était pas la première fois que le Comité entendait les divers interlocuteurs du secteur ferroviaire. Cependant, contrairement aux consultations antérieures, les intérêts rivaux se trouvaient dans la même pièce pendant deux jours. Je peux vous assurer que le modérateur a été très utile en tant qu'arbitre.

Ce symposium de deux jours a porté sur trois questions liées au secteur ferroviaire :

- accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire : tant en termes d'accès physique que de prix
- structures émergentes du marché et
- soutien des dépenses en immobilisations

Je suis très heureux de vous apprendre que ces deux jours n'ont pas seulement servi à ventiler des frustrations. Cet échange et d'autres encore ont permis de clarifier les questions sur lesquelles le Comité doit faire rapport. Des participants ayant différentes perspectives ont soulevé des points qui pourraient bien être à la base de grands principes pour orienter toute modification des lois actuelles visant à garantir la compétitivité et l'efficacité du secteur du transport ferroviaire.

Même si je n'ai pas eu la chance de relire tous les rapports et de passer en revue toutes les présentations, j'aimerais vous faire part de quelques commentaires importants que j'ai relevés.

Premièrement – Bien qu'ils s'expriment différemment, les participants ayant des intérêts rivaux semblent s'entendre parfaitement sur certains points. Par exemple, tous sont d'accord que les chemins de fer canadiens sont très efficaces, certains ont même déclaré qu'ils étaient parmi les plus efficaces au monde. Le réseau de transport ferroviaire est plutôt en bon état et fonctionne bien pour la plupart des utilisateurs, la plupart du temps. Le Canada a brillamment réussi la transition à un réseau ferroviaire efficace commercialement viable.

Les participants ont pratiquement **tous** affirmé qu'ils préféraient des solutions fondées sur des principes commerciaux.

À cet égard, certains ont fait des mises en garde sur l'application de mesures réglementaires générales dans les secteurs où les problèmes semblent peu nombreux.

D'autres, principalement des expéditeurs, sont d'avis que des redressements bien précis doivent être apportés au système. Cela est conforme à ce que nous avons entendu dans toutes nos consultations : il n'y a pas lieu de procéder à une réglementation générale dans aucun secteur.

Deuxièmement – Compte tenu du succès obtenu avec les politiques de déréglementation mises en place par le gouvernement, les compagnies ferroviaires ont suggéré de pousser plus loin la déréglementation. Elles reconnaissent que des recours précis pourraient être nécessaires pour les

expéditeurs qui n'ont pas accès à d'autres modes de transport, mais indiquent que ces recours ne devraient pas être généralisés et à la portée de tous les expéditeurs quels que soient leurs besoins.

Pour leur part, les expéditeurs ont affirmé presque à l'unanimité qu'ils ne sont pas intéressés à s'engager dans des recours réglementaires coûteux si d'autres modes de transport efficaces s'offrent à eux.

Pour clore le symposium, Barry Prentice, directeur du Transport Institute de l'Université du Manitoba, a signalé que le Canada n'a pas un réseau ferroviaire uniforme, mais bien quatre marchés ou modèles assez distincts : deux de ces marchés ferroviaires— le transport du grain ainsi que l'approvisionnement des producteurs, et les industries de matières premières et d'extraction —ont des problèmes particuliers qui sont principalement liés aux expéditeurs captifs et qui doivent être réglés. Les deux autres, le transport intermodal de longues distances à partir des ports, et l'axe du sud de l'Ontario-Québec, ne comportent pas de difficultés de ce genre.

Pour un observateur de l'extérieur, la teneur de ces commentaires semblerait préconiser des mesures bien ciblées et non des mesures généralisées.

Troisièmement – Aux termes du volet de son mandat portant sur les structures émergentes de l'industrie, le Comité doit examiner les questions connexes des fusions et de l'intégration continentale dans le secteur ferroviaire, et plus précisément, si le cadre réglementaire existant convient. Le Bureau de la concurrence offre déjà au Canada un mécanisme solide et crédible pour évaluer les répercussions des fusions sur la concurrence. L'Office des transports du Canada, quant à lui, constitue un organisme de réglementation compétent et professionnel.

Pour le Comité, un critère important consistera à déterminer si l'industrie ferroviaire est suffisamment unique pour justifier des règles spéciales ou des nouveaux mécanismes. Quelles que soient nos recommandations dans ce secteur, le processus d'examen des fusions devra, dans la mesure du possible, être ouvert et transparent.

Quatrièmement – Il existe des problèmes sérieux, parfois même déchirants, qui ne pourront pas nécessairement être réglés en apportant des changements à la législation et la réglementation des transports. La crise des revenus des agriculteurs des Prairies n'est pas le seul de ces problèmes, mais il s'agit très certainement du plus évident. Les débats se poursuivent quant au rôle des coûts

du transport du grain dans la réduction des revenus agricoles, mais il ne fait aucun doute que les taux de transport du grain ne constituent qu'un des facteurs.

Les membres du Comité ont reconnu clairement cette situation lorsqu'ils ont déclaré dans le rapport provisoire...« Il ne fait aucun doute que les Prairies traversent une période de grandes transformations qui occasionnent des circonstances difficiles. Il faut toutefois reconnaître que cette problématique complexe ne disparaîtra pas simplement en réglant les problèmes de transport. »

En conclusion

Le symposium de Winnipeg a été en quelque sorte un tournant pour le Comité. Nous rentrons maintenant dans nos bureaux pour rédiger ébauches après ébauches. Vous entendrez parler de nous la prochaine fois lorsque nous présenterons notre rapport final au Ministre, au cours de l'été. Entre temps, je vous invite à visiter notre site Web où vous trouverez les mémoires que nous avons reçus et des mises à jour de nos progrès. Nous afficherons également sur notre site Web des sommaires de documents de travail dans des secteurs de recherche où nous sollicitons vos points de vue.

Pour terminer, je tiens à souligner la détermination du Comité à aborder non seulement des questions précises sur un secteur ou l'autre des transports, mais aussi pour aider à établir une vision cohérente sur laquelle les décisionnaires pourront s'appuyer. Pour relever les défis que présentent l'économie mondiale, l'évolution rapide des technologies et les structures de marché, le réseau des transports du Canada devra être à la fois solide, souple et efficace. S'il répond à ces trois critères, le réseau pourra alors offrir une efficacité optimale pour tous les Canadiens.