

Examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC)
À la recherche de l'équilibre
Est-ce possible?

par

Brian Flemming

Allocution prononcée à Vancouver à l'occasion de la
36^e Conférence annuelle du Groupe de recherches sur les transports au
Canada
le 8 mai 2001

Je me réjouis de l'occasion qui m'est donnée de m'adresser à vous aujourd'hui.

Le Groupe de recherches sur les transports au Canada (GRTC) est depuis plus de 35 ans le lieu de rencontre privilégié des professionnels du transport au Canada. Pendant cette période, et encore cette semaine, le Groupe a fait la promotion de l'excellence en recherche sur de nombreuses questions concernant le transport. J'espère que le travail que nous avons accompli pendant un an sera à la hauteur.

D'ici sept semaines à peine, le Comité que j'ai l'honneur de diriger communiquera son rapport au ministre des Transports. Peu après, je prévois que le rapport et ses recommandations seront rendus publics.

Bien que je ne puisse pas voler la vedette au Ministre en vous révélant la teneur détaillée de nos recommandations, j'estime qu'il serait utile de vous faire part de certaines de mes réflexions sur les derniers dix mois d'intense travail; à vrai dire, il s'agirait plutôt de nos réflexions, puisque nous sommes cinq à faire partie du Comité et que trois d'entre nous – un quorum – sommes présents aujourd'hui. Je parlerai de la façon dont nous avons interprété notre mandat et de ce que nous avons entendu et appris tout en cheminant vers le 30 juin 2001.

Tout d'abord, quelques rappels de nature historique. La nomination des membres du Comité chargé d'examiner la *Loi sur les transports au Canada* n'est le fruit ni de la fantaisie du gouvernement, ni de celle du Ministre.

C'est le Parlement lui-même qui a exigé notre nomination quand il a ordonné l'examen périodique de la LTC en vertu de l'article 53, lequel prévoit que, quatre ans après l'entrée en vigueur de la Loi, le ministre des Transports doit nommer des personnes chargées d'examiner la Loi afin de déterminer si elle constitue pour les Canadiens « *un réseau de transport sécuritaire économique, efficient et adéquat.* ». Ce que notre coprésident, M. Jean Patenaude, résume en parlant des quatre mots magiques.

La Loi actuelle est entrée en vigueur en 1996, de sorte que notre examen est le premier qui soit.

En juillet dernier, le ministre des Transports a nommé les cinq membres du Comité.

- Outre moi-même en qualité de président, M. Jean Patenaude est vice-président. Avant sa nomination, il était vice-président de l'Office des transports du Canada. M. Patenaude est un éminent avocat du domaine des transports connu et respecté de bon nombre d'entre vous.
- M. Glen Findlay a déjà occupé diverses fonctions au sein du Cabinet du Gouvernement manitobain, notamment aux transports pendant sept ans. Quand il ne siège pas au Comité, il cultive 5 000 acres de terre à Shoal Lake dans l'ouest du Manitoba.
- L'honorable Robert Rae est l'ex-premier ministre de l'Ontario et il est actuellement associé dans le bureau d'avocats Goodman, Phillips et Vineberg. Récemment, M. Rae a fait les manchettes quand il a brillamment défendu le dossier des producteurs canadiens de bois d'œuvre.
- En dernier lieu, le vice-président du GRTC, M. Bill Waters, économiste éminent et ex-directeur du Centre des études sur le transport à l'université de la Colombie-Britannique, n'a vraiment pas besoin qu'on le présente à ce Groupe de recherches. M. Waters s'est révélé une force intellectuelle et un érudit pendant toute la durée de l'examen de la LTC. Notre rapport bénéficiera beaucoup du fait de sa participation au Comité.

Dès le départ, mes collègues et moi n'avions aucun doute de l'ampleur de la tâche qui nous attendait. Notre mandat portait sur tous les modes de transport essentiels à l'économie du pays, soit les navires, les camions, les trains et les avions.

De même que sur — et attention, car c'est toute une envolée — « toute autre loi fédérale dont le Ministre est responsable et qui porte sur la réglementation économique d'un mode de transport ou sur toute activité assujettie à la compétence législative du Parlement ».

Une première vérification nous a révélé qu'il n'existait pas moins de 50 textes de loi semblables. Toutefois, notre travail allait bien au-delà de ces lois.

Concernant le mandat du Comité, le ministre Collenette nous a demandé, comme c'est sa prérogative, d'examiner une demi-douzaine de questions supplémentaires qui intéressent particulièrement le gouvernement. De plus, il a requis que le Comité produise, à mi-chemin de son mandat, un rapport écrit sur l'enjeu qui représente le plus grand défi, la quadrature du cercle de la politique du Canada en matière de transport, à savoir, l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire.

Est-il besoin d'ajouter que notre travail se trouvait déjà tout taillé, nous ne disposions que de 12 mois pour nous en acquitter. Nombre d'embûches potentielles se trouvaient associées à un mandat si ambitieux, mais je crois que nous avons réussi à les éviter presque toutes.

Toutefois, il subsistait le risque insidieux, surtout par le fait de collaborer avec un si grand nombre de personnes intelligentes et expérimentées à l'examen d'une question aussi irrésistible et vitale, le risque, dis-je, de tout étudier et de se cantonner dans la superficialité. Au début de nos travaux, mes collègues et moi avons déterminé que nous ne pourrions faire de contribution significative et utile que si nous précisions quels sont les défis principaux et si nous utilisions nos ressources en conséquence. J'estime que nous avons réussi à relever ce défi, mais la décision définitive à cet égard vous revient.

Les impératifs en présence sautent aux yeux : le transport constitue une question d'intérêt éminemment pratique qui met en jeu nombre de moyens de subsistance, de collectivités et d'investissements. Les rêveries narcissiques sur les politiques publiques qui passent à côté des véritables enjeux ne convenaient absolument pas.

Nous avons décidé que notre rapport devait être plus qu'une liste d'épicerie ou de litanies, d'issues, bonnes ou mauvaises, au terme de cinq années d'application de la LTC. Les Canadiens espéraient et méritaient un examen critique de la façon dont leur réseau de transport peut et devrait les servir au cours des prochaines années et de la manière dont la structure de la politique

publique pourrait le mieux aider à y parvenir. De bien nobles idées, direz-vous, mais pas moins valables pour autant.

Je crois que nous avons su donner à notre rapport un juste équilibre. L'équilibre, voilà un thème sur lequel je reviendrai tantôt.

Même avant la parution de notre rapport, en fait nous en sommes encore à le rédiger, je peux vous dire que l'une des réalisations dont je suis le plus fier est la façon dont nous avons consulté les Canadiens. Ces consultations ont été soutenues, intenses, à dimensions multiples et très constructives. Non seulement les membres et le personnel du Comité ont-ils beaucoup appris au cours de ce processus, mais les participants aussi. Cette expérience d'un apprentissage réciproque a été particulièrement important dans le domaine de l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire.

Nous avons organisé des rencontres officielles et officieuses avec des groupes et des particuliers, souvent à plusieurs reprises, dans chaque province et territoire. En janvier, nous nous sommes même rendus à Iqaluit, la capitale du Nunavut, le plus jeune territoire du Canada.

Nous avons tout fait pour nous entretenir avec des particuliers et des groupes et pour favoriser le dialogue entre certains groupes qui n'avaient pas l'habitude d'échanger entre eux de façon civilisée.

Des groupes d'intérêt, des sociétés, des associations, des producteurs, des expéditeurs, des consommateurs de toutes sortes ont présenté des mémoires, plus de cent soixante-dix mémoires, et les membres du Comité ont lu des milliers et des milliers de documents pour demeurer au diapason.

Nous n'avons pas hésité à demander de l'aide extérieure. Nous avons retenu les services de deux réputés organismes indépendants de recherche en matière de politiques, soit le Western Transportation Advisory Council (WESTAC) de Vancouver et l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) de Montréal, pour nous aider à réunir le plus d'information et d'analyses possibles.

Le Comité a aussi procédé à sa propre réflexion. Nous avons commandé quarante études afin de combler d'importantes lacunes dans notre connaissance du fonctionnement du réseau de transport de ce pays. Au fait,

toute cette information est déjà accessible sous une forme ou l'autre à notre site Web.

J'ai déjà fait état de la nécessité de déterminer les enjeux fondamentaux. Nous avons tâché de nous acquitter de cette tâche au début, à l'occasion d'un document public que nous avons publié en janvier et qui s'intitulait *Questions à l'étude*. Depuis lors, ce document s'est révélé extrêmement valable pour orienter nos travaux et ceux des nombreuses parties intéressées qui avaient des opinions à partager avec nous.

J'aborderai brièvement chacun de ces enjeux fondamentaux.

1) Structures émergentes de l'industrie

Puis le Comité a soupesé consciencieusement les incidences, en matière de concurrence et d'efficacité dans les secteurs de l'aviation et du rail, des structures émergentes de l'industrie ce qui signifie, dans le jargon des économistes, les fusions et les concentrations d'entreprises.

Dans le transport aérien des passagers, l'accent a porté sur la structure du secteur de l'aviation canadienne et sur l'évaluation des barrières actuelles et futures à l'entrée de nouveaux participants.

Le rail suscitait deux types de préoccupations connexes, à savoir : voir au-delà de la frontière de plus en plus perméable avec les États-Unis en matière de transports où les fusions ont réduit à une poignée, le nombre de transporteurs ferroviaires. En même temps, au Canada, les deux sociétés ferroviaires de classe A se sont transformées en exploitations totalement nord-américaines où la moitié de leurs recettes proviennent maintenant des clients des 48 États au Sud.

Le Comité avait pour tâche de déterminer si la législation et les politiques actuelles font obstacle aux forces du marché ou les détournent de leurs fins d'une façon nuisible et, dans l'affirmative, s'il existe des solutions pratiques.

2) Soutien des dépenses en immobilisations

L'infrastructure des transports, comme nous le savons tous, est très coûteuse et, pour demeurer concurrentielle, elle est susceptible de le devenir encore plus à mesure que des technologies toujours plus évoluées s'imposent. Le Comité voulait s'assurer que, au cours des premières décennies du XXI^e siècle, les politiques gouvernementales et la réglementation créeraient un environnement propice à la constitution du capital et de l'investissement.

Cette question existe à la fois dans les domaines où les gouvernements investissent directement, comme les routes et le transport urbain, et dans ceux où prévaut l'investissement privé, le rail en étant un exemple patent.

3) Développement durable et environnement

Bien que le développement durable et la réduction des émissions de gaz à effet de serre fassent partie de la politique fédérale générale, les politiques en matière de transport ne sont pas cohérentes à cet égard.

Sur cette question, le Comité a soupesé les options visant à promouvoir le développement de réseaux de transport durables et il a tenté de fusionner ces efforts et ceux des provinces et des municipalités, surtout dans le secteur du transport en commun et des routes.

4) Préservation des corridors ferroviaires urbains

Une préoccupation connexe est la nécessité de conserver les droits de passage urbains en vue de leur utilisation future par les transports en commun. Le dilemme en matière de politique consistait donc ici à savoir comment s'assurer que les administrations municipales aient accès à ces actifs à un coût raisonnable tandis que, ce faisant, on compenserait convenablement les propriétaires actuels.

5) Commerce électronique et logistique sur le plan mondial

Point n'est besoin de dire à quiconque dans cette salle combien le commerce électronique et la logistique mondiale modifient actuellement la façon de faire des affaires pour l'ensemble des sociétés. Aucun autre secteur ne sera plus touché par cette modification fondamentale de l'environnement technologique que celui des transports qui, à son tour, constitue une des principales clés de la situation du Canada à titre de pays commerçant mondial. L'équation est étonnamment simple.

À cet égard, les recommandations du Comité auront pour but de s'assurer que la législation et la politique ne nuisent pas à l'adoption des pratiques du commerce électronique dans le secteur des transports.

6) Une vision nationale des transports

La *Loi sur les transports au Canada* dicte au Comité le mandat d'examiner l'ensemble de la politique sur les transports. Au cours de notre examen, les parties intéressées ont clairement indiqué le fait que, outre leurs préoccupations particulières, elles souhaitaient que les recommandations faisant suite à l'examen de la LTC favorisent l'instauration d'une cohérence nouvelle dans l'ensemble des politiques en matière de transport. Les principes dont s'inspirera le Comité dans la version définitive de son rapport visent à répondre à ce besoin et nous espérons qu'ils serviront de balises innovatrices pour ceux qui mettent de l'avant des politiques et pour les législateurs.

Sur cette question, je dois signaler que mes collègues et moi avons été confortés par l'idée que, même avant d'être diffusées, nos recommandations influent sur la stratégie générale du gouvernement en matière de transport.

Il y a trois semaines, à Victoria, le ministre des Transports, David Collette, a amorcé un processus visant à créer un schéma national sur le transport d'ici le printemps 2002. Il a signalé le processus de consultation du Comité d'examen et il a dit que notre rapport serait un pas essentiel vers la création de cette nouvelle stratégie sur le transport.

7) Accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire

Le fait que le Comité d'examen ait consacré une part considérable de son temps et de ses ressources aux enjeux de l'accès dans le secteur ferroviaire n'est pas un secret. Notre rapport provisoire traitait de cette seule question qui occupera une partie importante de la version définitive.

Je crois que nos efforts en ce domaine étaient à la fois nécessaires et appropriés. Les questions concernant l'accès dans le secteur ferroviaire sont de nature contentieuse, elles existent depuis longtemps et elles sont à la fois techniquement et économiquement complexes. Bien que je ne puisse pas prétendre que les résultats de nos enquêtes constitueront une percée révolutionnaire, mes collègues et moi sommes convaincus qu'une nette convergence émerge actuellement entre les parties intéressées sur ce qui constitue véritablement les enjeux importants et sur quoi faire porter les efforts visant à résoudre les problèmes.

Il nous semble exister quatre points de convergence principaux, à savoir :

Premièrement, il y a le fait que le réseau du transport ferroviaire fonctionne bien pour la plupart des usagers la plupart du temps. Les éléments fondamentaux d'un réseau ferroviaire concurrentiel et efficace sont en place.

Deuxièmement, presque toutes les parties intéressées ont exprimé une préférence pour les solutions commerciales par rapport à celles de la réglementation.

Troisièmement, il existe des problèmes, notamment de très graves questions concernant le développement régional et le revenu, que les politiques en matière de transport ne peuvent pas résoudre. La crise que constitue le revenu dans les fermes des Prairies n'est pas unique, mais elle est certes la mieux connue de ces difficultés qui perdurent.

Quatrièmement, il y a le fait que les marchés canadiens du transport sont suffisamment diversifiés pour transformer les solutions réglementaires générales en problèmes potentiels. Une modification de la législation et des règlements ne doit pas être conçue de façon à solutionner un problème dans un domaine tout en en créant de nouveaux ailleurs, le tout, aux dépens de l'efficiencia et de l'efficacité générales.

« Alors, dites-nous donc ce que vous recommandez » y allez-vous d'un ton flatteur. Voilà précisément ce que je ne peux pas faire aujourd'hui. Ce serait politiquement maladroit, impoli et, surtout, contraire à la loi. Le ministre des Transports doit être le premier à prendre connaissance de notre rapport qui sera ensuite rendu public.

Toutefois, je peux vous communiquer certains des principes essentiels qui sous-tendent presque chaque élément de ce qui s'annonce comme étant un document complexe et exhaustif. Les voici donc, en l'absence de tout ordre prioritaire.

La transparence : l'information est essentielle quand il s'agit de l'imputabilité gouvernementale et de la concurrence des entreprises. Les citoyens sont à la fois des contribuables et des consommateurs. Plus ils en savent, mieux c'est. On doit inviter les accumulateurs de données à régurgiter des données, mais toujours d'une façon commercialement responsable.

Flexibilité et adaptabilité : le cycle de vie des lois et des règlements se mesure en années et en décennies tandis que les marchés, les technologies et les personnes changent de plus en plus rapidement. L'environnement réglementaire des transports doit éviter la camisole de force des solutions

taille unique et l'obsolescence instantanée. À mesure qu'accélère la vitesse du changement, il se pourrait que les solutions conventionnelles ne soient plus appropriées.

Politiques et règlements d'application automatique : les lois devraient être conçues de façon à encourager les parties à soumettre autant que possible leurs différends à la médiation et à arbitrer leurs propres problèmes. Elles devraient décourager le recours aux appels coûteux et à la surveillance réglementaire.

La concurrence réglementée en dernier ressort : les dispositifs commerciaux constituent le meilleur moyen de favoriser la concurrence. Autant que possible, la réglementation devrait être la solution de dernier recours utilisée pour résoudre un échec du marché.

Ce qui importe encore plus, c'est la recherche d'un équilibre : la nécessité d'arbitrer entre des « biens » concurrents devient un thème constant, dans des situations qui sont importantes et d'autres qui le sont moins, à savoir :

- Il existe en matière de transport des intérêts privés valables et d'autres qui sont publics.
- Les rendements des grandes entreprises sont évidents, mais les dangers de la concentration du pouvoir commercial le sont tout autant.
- Les collectivités isolées ont certes un droit d'accès, mais il faut aussi tenir compte des coûts.
- Les consommateurs souhaitent profiter des prix les plus bas possible, mais les exploitants doivent toucher des recettes suffisantes pour satisfaire les actionnaires et demeurer en exploitation.
- La manutention des grains pourrait être plus efficace, mais quel en serait le coût pour les collectivités?

Le Comité croit que le rôle des politiques et des lois n'est pas de déterminer le juste équilibre qui doit exister dans de telles situations. Nous devons plutôt aider à créer des environnements commercial, civil, juridique et réglementaire où les premiers intéressés pourront concevoir et atteindre de tels équilibres, selon les circonstances.

Je vous remercie de m'avoir ainsi donné l'occasion aujourd'hui de présenter ce « bulletin » tronqué portant sur les pérégrinations, à la fois intellectuelles

et physiques, du Comité d'examen. Vu le très court délai dont nous disposons avant de faire rapport au Ministre, je doute que vous entendiez un d'entre nous se prononcer sur la question avant que le document soit rendu public. C'est donc à nous maintenant d'attendre votre verdict.

D'ici là, le Comité d'examen à cinq cordes (membres) sur la politique et la *Loi sur les transports au Canada* achèvera sa composition qui sera, je l'espère, à la fois *mélodieuse* et *harmonieuse*, bref, *équilibrée*.