

# Chapitre 1

## Le mandat du Comité et le processus d'examen

---

Il est essentiel que le Canada ait un bon réseau de transport s'il veut conserver sa place parmi les économies les plus évoluées du monde. La population canadienne est en droit de savoir que son réseau de transport — les voies d'acier et d'asphalte, les voies navigables et les voies aériennes — est tout aussi important pour son bien-être économique que l'autoroute de l'information, aujourd'hui plus en vogue.

Le transport a assuré la croissance du Canada. Notre histoire regorge d'exemples de la façon dont les transports ont permis la colonisation et le développement, voire l'intégration politique. Mais ces dernières années, les transports ne sont plus un instrument d'orientation du développement des politiques publiques, mais ils sont toujours un moteur vital de l'économie. Ils sont un « catalyseur » de l'activité économique, aussi bien dans la « nouvelle » économie que dans l'« ancienne ».

Le titre de ce rapport reproduit les deux thèmes qui ont sous-tendu les délibérations du Comité. Le besoin apparent d'adopter une vision qui guiderait la politique nationale des transports et les mécanismes voulus pour la traduire en actions était un des fils conducteurs le plus souvent évoqué dans les mémoires présentés au Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (ci-après le Comité). Mais dans un monde caractérisé par la rapidité de l'évolution technologique et économique et des changements à l'échelle planétaire, il est difficile pour le gouvernement et pour l'industrie de connaître les conséquences de ces changements. Ce qu'il faut, c'est un réseau de transport efficace qui puisse, d'une part, s'adapter à l'évolution de la demande par les usagers et, d'autre part, encourager les innovations technologiques et structurelles par les pourvoyeurs de transports et en profiter. À cet égard, le Comité estime qu'un thème sous-jacent, voire une vision, a en fait guidé la politique nationale des transports depuis plus de 30 ans.

Cette vision a été exprimée pour la première fois par la Commission royale MacPherson sur les transports (1959–1961), qui en a également examiné les répercussions sur la politique de l'État, et est devenue politique nationale avec l'adoption de la *Loi nationale sur les transports* en 1967. Cette vision

prévoyait que les transports s'articuleraient autour des préférences des expéditeurs et des voyageurs plutôt que des directives gouvernementales et comptait sur les choix que la concurrence allait offrir pour produire un réseau de transport efficace.

Au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les lois et les politiques fédérales sur les transports visaient un objectif primordial : la mise en place d'un réseau de transport efficace. Le Comité estime que c'est encore l'objectif qu'il faut suivre au cours de ce nouveau siècle. Le bien-être économique de la population canadienne a tout à gagner d'un réseau de transport efficace et compétitif.

Les performances économiques du réseau de transport sont l'un des objectifs principaux d'une politique nationale des transports, mais l'économie n'est pas le seul facteur qui entre en ligne de compte. L'« équilibre » est le deuxième thème majeur constamment évoqué dans les consultations et les travaux de recherche effectués par le Comité. Il faut trouver l'équilibre entre un rendement économique optimal et la réalisation d'objectifs sociaux souhaitables. La quête du juste équilibre entre l'efficacité économique et d'autres objectifs constitue le grand défi que doivent relever les politiques publiques en général, et le Comité en particulier. C'est de ce défi que nous traiterons dans les chapitres qui suivent.

Le mandat du Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada puise son origine dans la *Loi sur les transports au Canada* de 1996. Cette loi exige que soit entamé au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2000 un examen complet de l'application de la loi et de certaines autres lois portant sur la réglementation économique du transport. Le 30 juin 2000, le ministre des Transports, l'honorable David Collenette, a nommé les membres du Comité pour un mandat d'un an afin :

- de déterminer si ces lois offrent à la population canadienne un système de transport efficace, flexible et abordable;
- de recommander, là où il est nécessaire ou souhaitable de le faire, des modifications à ces lois, y compris à la politique nationale des transports énoncée à l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*.

En établissant ce mandat, le Ministre en a profité pour demander au Comité de proposer une solution au problème épineux et de longue durée de l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire. Le rapport provisoire du Comité, qui a été présenté au Ministre en décembre 2000 et publié en janvier 2001, portait sur les questions entourant l'accès concurrentiel aux lignes ferroviaires.

Enfin, le Ministre a demandé au Comité d'étudier d'autres questions, et tout particulièrement d'évaluer l'efficacité globale du cadre législatif et réglementaire actuel pour :

- maintenir les dépenses nécessaires pour accroître la productivité et encourager l'innovation dans tout le secteur des transports;
- appuyer les efforts déployés par les divers partenaires du secteur des transports au Canada pour qu'ils puissent s'adapter à l'environnement du commerce électronique et satisfaire aux exigences logistiques mondiales;
- traiter des questions de politiques publiques qui peuvent surgir des nouvelles structures émergentes de l'industrie;
- donner au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour soutenir les objectifs de développement durable.

Le Ministre a également demandé au Comité de lui fournir des conseils sur l'à-propos de mesures particulières destinées à préserver les corridors ferroviaires urbains pouvant être empruntés par les transports en commun, à l'avenir.

On trouvera le texte intégral du mandat du Comité à l'annexe 1.

## **Exécution du mandat**

Le mandat du Comité était extrêmement vaste, puisqu'il englobait tous les modes de transport essentiels à l'économie nationale. Astreint à un échéancier serré d'un an, le Comité s'est donc retrouvé devant une tâche redoutable : concevoir un plan de travail, cerner les différents enjeux, consulter le plus grand nombre d'intéressés, élaborer des principes et des critères avant de formuler des recommandations et de les mettre à l'essai ainsi que rédiger un rapport sur ce processus et sur les conclusions qui s'en dégagent.

Pour remplir son mandat dans le délai qui lui était imparti, le Comité a adopté un plan ambitieux et lancé des projets simultanément sur plusieurs fronts :

- Pendant neuf mois, le Comité a tenu des consultations et organisé des réunions publiques dans 16 villes, de Vancouver à St. John's et de Whitehorse à Iqaluit, parcourant ainsi des milliers de kilomètres en avion, en train, en voiture et en autocar. Les membres du Comité se sont fixé comme objectif de visiter chaque province et territoire, de s'entretenir directement avec les intéressés et de se familiariser avec la façon dont le

réseau de transport s'adapte à l'immensité du pays, à la variabilité des conditions climatiques et à la diversité des besoins de transport des régions urbaines, rurales et éloignées.

- Après avoir lancé une invitation générale et, au milieu de son mandat, publié un document intitulé *Questions à l'étude*, le Comité a reçu plus de 200 mémoires officiels de divers groupes, industries, coopératives de producteurs, syndicats, entreprises de transport, gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux, ministères et organismes fédéraux et particuliers. Ces mémoires ont été affichés sur le site Web du Comité pour examen (à moins que leurs auteurs n'aient demandé à ce qu'ils demeurent confidentiels).
- Le Comité a lancé un programme de recherche afin de commander ou de réaliser une cinquantaine d'études. Celles-ci couvrent toute la gamme des questions de transport et, combinées aux mémoires et aux consultations, constituent la somme de connaissances que le Comité a utilisées pour tirer ses conclusions et formuler ses recommandations.

<b>Principaux jalons</b>	
<b>juillet 2000</b>	Le Comité entame ses travaux.
<b>août 2000</b>	Publication de l'avis préliminaire sur le Comité. Lancement du site Web.
<b>septembre 2000</b>	Le Comité lance une invitation générale et publie des avis dans les quotidiens et les revues professionnelles. Début des consultations.
<b>29 décembre 2000</b>	Le Comité présente au ministre des Transports son rapport provisoire sur l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire. Le Ministre publie le rapport le 10 janvier 2001.
<b>18 janvier 2001</b>	Le Comité publie <i>Questions à l'étude</i> , document qui aborde les autres questions à l'étude.
<b>26 et 27 février 2001</b>	Le symposium organisé par le Comité à Winnipeg sur les questions ferroviaires réunit plus de 150 participants.
<b>mars-avril 2001</b>	Le Comité organise des ateliers sur la concurrence dans le secteur aérien, sur le financement des infrastructures et des routes, sur les transports urbains et sur les corridors ferroviaires urbains.
<b>juin 2001</b>	Le Comité présente son rapport au ministre des Transports.

## Participation du public

L'objectif recherché était de connaître le point de vue du plus vaste éventail possible d'intéressés. Le processus devait se dérouler sous le sceau de la transparence et de l'ouverture d'esprit quant aux questions à l'étude et aux recommandations formulées.

Les consultations entreprises ont revêtu diverses formes et attiré des participants d'horizons divers qui ont fait part de leurs points de vue au Comité et en ont souvent débattu dans le cadre de réunions et d'ateliers publics, en milieu officiel et moins officiel, à des séances publiques et à des réunions organisées sur invitation seulement.

Les membres du Comité ont rencontré les ministres ou les haut-fonctionnaires de chaque province et territoire et tous les gouvernements ont présenté des communications écrites. Ce processus a incontestablement contribué à rehausser le profil des travaux du Comité, étant donné que les réunions organisées entre celui-ci, les provinces et les territoires ont souvent donné lieu à des consultations spontanées, alors que les responsables se préparaient à rencontrer les membres du Comité ou à rédiger un mémoire. Les consultations provinciales tenues en prévision de ces réunions ont tenu compte de ces intérêts, offrant ainsi aux membres du Comité des points de vue très divers.

Le Comité a aussi consulté des groupes de l'industrie en constituant des tables rondes propres à une question, qui étaient organisées et animées par le WESTAC (Western Transportation Advisory Council) et le Van Horne Institute, associations régionales ayant leur siège à Vancouver et à Calgary respectivement, ainsi que par l'Institut de recherche en politiques publiques, organisme de recherche indépendant établi à Montréal.

Le milieu universitaire a également fourni des conseils précieux au Comité. Des universitaires provenant d'un large éventail d'établissements d'enseignement supérieur des quatre coins du Canada ont fait profiter le Comité de leurs recherches et de leur expertise, dans le cadre de tables rondes axées sur des questions propres à son mandat.

Une autre source d'information a été le sondage mené par le Comité auprès des expéditeurs qui se prévalent des services de transport. Mené en janvier et en février 2001, ce sondage visait à étudier l'application de la *Loi sur les transports au Canada* dans l'optique des expéditeurs et à déterminer leur

opinion de la disponibilité, de l'utilisation, des coûts et de la qualité des services de transport, basée sur leur expérience.

L'éclairage apporté par ce sondage revêt de l'importance pour plusieurs raisons. Le rapport annuel de Transports Canada examine l'état du réseau de transport sous l'angle de sa contribution aux économies régionales et nationale, des dépenses publiques de transport, de l'état des infrastructures, de la productivité de l'industrie, de la consommation d'énergie et des questions environnementales. Le sondage effectué auprès des expéditeurs a ajouté une dimension importante à ce tour d'horizon. Les réponses des expéditeurs sont analysées le cas échéant tout au long de ce rapport et le CD-ROM accompagnant le rapport renferme les résultats complets du sondage.

Enfin, deux documents préparés par le Comité pendant son mandat, le *Rapport provisoire sur l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire* et les *Questions à l'étude*, ont servi de catalyseur à un débat plus approfondi entre les groupes de l'industrie et les observateurs. Le rapport provisoire a beaucoup retenu l'attention au symposium de Winnipeg, que le Comité a organisé en février sur les questions ferroviaires, tandis que le document *Questions à l'étude* a contribué à réorienter les délibérations du Comité sur les autres questions relevant de son mandat.

## Résultats des consultations

Toute réflexion faite, plusieurs des décisions du Comité sur la façon de mener ses consultations se sont révélées fructueuses. La décision notamment de se rendre dans chaque province et territoire a permis au Comité d'acquérir une connaissance directe des défis quotidiens que pose le bon fonctionnement d'un réseau de transport en dépit des conditions météorologiques, des embouteillages et des distances.

Le fait d'entendre le point de vue des intéressés dans toutes les régions du pays a également exposé les membres du Comité aux caractéristiques locales et régionales de nombreuses questions de transport, soulignant une fois de plus la diversité des collectivités canadiennes et des questions auxquelles elles sont confrontées.

Le lancement d'un site Web s'est révélé très bénéfique. Le Comité avait pressenti que cela faciliterait la logistique et favoriserait la transparence et l'ouverture d'esprit des travaux du Comité. Un autre avantage (peut-être imprévu) est que le site Web a favorisé les rapports entre les groupes de