

Chapitre 15

L'industrie du camionnage

L'industrie du camionnage est un maillon important de l'industrie des transports commerciaux du Canada. Les transporteurs pour compte d'autrui réalisent des recettes annuelles de près de 20 milliards \$, ce qui représente plus de 40 p. 100 du volet transports du produit intérieur brut du Canada. Les activités de camionnage englobent également les transporteurs privés, les compagnies de messageries, les camions agricoles et tout un éventail de camions exploités par les gens de métier, le secteur des services, les services publics et les gouvernements. Certains estiment que la valeur de l'ensemble de ces activités est de l'ordre de 40 milliards \$ par an.

Le rôle du gouvernement fédéral

Le rôle du gouvernement fédéral dans l'industrie du camionnage, pour ce qui est de la réglementation et des politiques, n'est pas aussi important que dans les domaines du transport aérien, ferroviaire et maritime. Cela s'explique essentiellement par le fait que la plupart des routes où circulent les camions appartiennent aux provinces, aux territoires et aux administrations locales, qui en assurent l'entretien, et que ce sont les provinces et les territoires qui sont avant tout responsables de la réglementation des activités sur ces routes. Par exemple, les gouvernements provinciaux et territoriaux sont exclusivement responsables des règlements qui régissent les poids et dimensions des camions, situation qui est radicalement différente de celle qui prévaut dans quantité d'autres pays, où c'est le gouvernement central qui établit ces normes.

Le rôle du gouvernement fédéral dans l'industrie du camionnage est relativement limité pour une autre raison importante : depuis 1954, la responsabilité de la réglementation des entreprises de camionnage et de transport par autocar a été déléguée aux provinces en vertu de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, dont la dernière version, la *Loi de 1987 sur les transports routiers* (LTR), est en voie de modification.

En dehors du rôle de réglementation et de politique que lui attribue la LTR, en vertu duquel il fixe les conditions de délégation de la réglementation de l'industrie aux provinces, le gouvernement fédéral s'occupe du camionnage qu'à quelques égards. Mentionnons notamment les normes régissant les

véhicules en vertu de la *Loi sur la sécurité automobile*, le transport des marchandises dangereuses, la responsabilité des postes frontaliers internationaux et un rôle limité dans le domaine de la recherche-développement.

Dans un sens plus large cependant, qui dépasse la stricte comptabilisation des responsabilités constitutionnelles, le gouvernement fédéral porte un intérêt profond aux politiques sur le camionnage. Cela s'explique par la nature du camionnage, en particulier par le segment du transport pour compte d'autrui sur longue distance. Les camions qui appartiennent aux gros transporteurs routiers pour compte d'autrui ne cessent de franchir les limites de zones. Ils transportent également des marchandises pour pratiquement tous les secteurs de l'économie, ce qui les assujettit à de nombreuses politiques fédérales (politiques du travail, politiques agricoles, politiques commerciales, politiques industrielles, et ainsi de suite).

Compte tenu de l'importance du camionnage, de son exploitation à l'échelle de plus d'une zone (et notamment à l'échelle internationale) et de ses rapports avec la plupart des autres secteurs de l'économie, il serait impensable que le gouvernement fédéral ne porte pas un intérêt politique au secteur du camionnage. Pour ne citer qu'un exemple, les camions assurent le transport de 59 p. 100 des exportations du Canada à destination des États-Unis, selon la valeur, et de 81 p. 100 des importations en provenance des États-Unis.

En s'appuyant sur l'article 5 de la LTC, certains ont soutenu (l'Alliance canadienne du camionnage) que le gouvernement fédéral devrait avoir un plus vaste rôle de réglementation et d'orientation du camionnage. Cependant, en parlant de la performance du gouvernement fédéral, le mémoire de l'Alliance poursuivait en ces termes :

[Traduction]

en dépit des objectifs politiques louables que contient l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*, le gouvernement fédéral n'a pas engagé les ressources nécessaires ni exercé le leadership voulu pour réaliser ces objectifs, ce qui s'est soldé par une mosaïque de règlements à travers le pays qui nuit à la productivité, à la compétitivité et à la rentabilité de l'industrie du camionnage, et ce qui empêche d'optimiser le rendement de l'industrie en matière de sécurité et d'environnement.

Cet appel à un élargissement du rôle du gouvernement fédéral fait écho aux conclusions de la dernière commission fédérale chargée d'examiner la législation des transports. En 1993, la Commission d'examen de la *Loi sur*

les transports nationaux a formulé plusieurs recommandations, qui disaient d'une façon générale que si les provinces ne pouvaient élaborer des règlements de sécurité ou des normes techniques uniformes pour l'industrie du camionnage, il fallait alors que le gouvernement fédéral s'occupe davantage d'élaborer des règlements et des politiques (normes).

Presque tous les expéditeurs qui ont répondu à l'enquête du Comité étaient satisfaits des services de camionnage fournis en 2000. Certains étaient toutefois préoccupés par la sécurité et l'absence de normes uniformes tant au Canada qu'à l'échelle des États-Unis et du Canada.

C'est sur cette toile de fond que le Comité propose cet examen des questions de réglementation et d'orientation susceptibles de revêtir de l'importance à l'avenir.

Application d'un Code canadien de la sécurité

La LTR a aboli la réglementation économique des entreprises de camionnage extra-provinciales, c'est-à-dire essentiellement le contrôle réglementaire sur l'entrée dans l'industrie. L'abrogation de la partie III de la Loi en 1999 a eu le même impact sur la majeure partie du camionnage intra-provincial.

En vertu des modifications proposées (loi S-3, dont est présentement saisi le Parlement), le gouvernement fédéral continuerait de déléguer aux provinces et aux territoires le pouvoir de réglementer les entreprises de camionnage extra-provinciales, c'est-à-dire de délivrer des certificats d'aptitude à la sécurité, tant et aussi longtemps qu'ils appliqueront tous un régime d'évaluation de la sécurité conforme au Code canadien de la sécurité. Une province ou un territoire qui ne le fera pas pourrait se voir retirer le pouvoir de délivrer des certificats d'aptitude à la sécurité aux transporteurs extra-provinciaux.

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, l'Alliance canadienne du camionnage a appuyé le retrait de la délégation de pouvoir en cas de non-conformité. Elle était néanmoins d'avis que le gouvernement fédéral devait engager des fonds pour assurer une mise en œuvre uniforme du Code canadien de la sécurité. Il fallait toutefois lier ce financement aux résultats obtenus dans la mise en œuvre des normes.

Cela soulève plusieurs questions :

- En premier lieu, les provinces et les territoires réussiront-ils à appliquer un Code canadien de la sécurité uniforme? Ils sont convenus de le faire en 1987, même si cela ne s'est pas encore réalisé. De fait, plusieurs

échéances critiques de mise en œuvre de certaines parties du Code n'ont pas été respectées et, dans d'autres cas, les provinces ont adopté des éléments du Code en s'écartant des normes dont elles étaient convenues.

- En deuxième lieu, Transports Canada devra se doter des moyens voulus pour savoir quand une norme de sécurité a été adoptée et quand un écart par rapport à la norme est significatif.
- En troisième lieu, à supposer que les modifications dont est saisi le Parlement acquièrent force de loi, certains observateurs se demandent dans quelles circonstances le gouvernement fédéral se prévaudrait de son pouvoir de retirer à une province son droit de délivrer des certificats d'aptitude à la sécurité aux transporteurs extra-provinciaux. Si le gouvernement le faisait, un transporteur domicilié dans cette province ne serait pas autorisé à circuler au-delà des frontières de cette province (même si probablement rien n'empêcherait le transporteur de demander un tel certificat à partir d'une province voisine).

Les modifications de la LTR soulèvent d'autres questions de politique importantes, notamment les relations avec les gouvernements étrangers, les autres choix en matière de réglementation, la reréglementation, qui sont abordées ultérieurement dans ce chapitre.

Régime de réglementation à deux niveaux

Certains proposent que le gouvernement fédéral prenne une part plus active dans la réglementation du camionnage extra-provincial, comme il y est habilité en vertu de la répartition constitutionnelle des pouvoirs. Tel est en effet le modèle adopté aux États-Unis, où cela se traduit par une réglementation plus uniforme de la sécurité pour les camionneurs qui mènent des activités entre États.

Cette question de politique est complexe, mais on peut la simplifier de beaucoup en se demandant si un régime à deux niveaux (où le gouvernement fédéral réglementerait les transporteurs extra-provinciaux et les gouvernements provinciaux et territoriaux, les transporteurs locaux) est préférable à la collaboration actuelle.

En vertu de cette collaboration, des groupes appartenant au Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé et constitués de représentants du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires s'occupent d'élaborer les normes, les règlements et les politiques dans le cadre d'une tribune de

concertation. L'industrie participe aussi aux travaux du Conseil. La difficulté qui se rattache à cette démarche, comme l'a fait observer l'Alliance canadienne du camionnage, est que les résultats revêtent parfois l'aspect d'une mosaïque. La difficulté que pose le régime à deux niveaux est qu'il risque d'y avoir deux niveaux de réglementation, l'une visant les transporteurs extra-provinciaux et l'autre, les transporteurs locaux. Ceux qui voudraient que le gouvernement fédéral prenne le tout en charge mentionnent l'exemple des États-Unis, où cette formule semble donner des résultats concluants. Ceux qui ont des réserves à l'égard d'un régime à deux niveaux font valoir que certains risqueraient de réclamer à nouveau l'uniformisation des règles du jeu si les différences de réglementation entre les deux groupes de transporteurs étaient trop importantes.

Il y a tout un éventail de solutions entre ces deux scénarios (réglementation par le gouvernement fédéral ou délégation du pouvoir réglementaire par le gouvernement fédéral) : le gouvernement fédéral pourrait réglementer les transporteurs extra-provinciaux alors que les provinces assureraient l'application des règlements; les dispositions envisagées actuellement dans le projet de loi modifiant la LTR pourraient être maintenues et le gouvernement fédéral, pourrait apporter une aide financière ou autre aux provinces et aux territoires pour leur permettre de réglementer les transporteurs de manière uniforme.

La situation est d'autant plus complexe que, même si l'idée d'une uniformité absolue présente un certain attrait, on ne sait pas aussi clairement si des normes ou des règlements stricts sont une chose vraiment souhaitable. Compte tenu de la nature régionale de certains marchés et de certains besoins en transport, il se peut que certains aménagements régionaux soient justifiés (p. ex. au chapitre de la configuration des véhicules).

Des règles uniformes présentent des avantages indéniables. Mais il y a également des risques si la volonté d'uniformiser la réglementation se traduit par des règles inférieures à la norme.

Reréglementation

Presque tout le monde convient que l'époque de la réglementation économique est bel et bien révolue, non seulement dans l'industrie du camionnage, mais dans tout un éventail d'autres secteurs. Historiquement parlant, la réglementation économique pouvait se justifier dans un certain nombre de domaines où l'on affirmait que le marché n'avait pas pour effet d'attribuer les ressources ni d'assurer la livraison efficace d'un produit relativement

satisfaisant. Des expressions du genre « monopole naturel » (en ce qui concerne les compagnies ferroviaires) ou « concurrence destructrice » (dans le cas du camionnage) servaient à désigner les cas d'inefficacité du marché, même si certains contestaient leur existence.

Depuis la déréglementation, tout porte à croire que le marché du camionnage est très concurrentiel et que les expéditeurs bénéficient de bons services à bon prix. Un ratio d'exploitation de 0,95 chez les transporteurs pour compte d'autrui qui réalisent des recettes annuelles d'au moins 1 million \$ en 1999 incite à croire que la plupart des entreprises de camionnage, même si elles ne sont peut-être pas aussi rentables que leurs propriétaires le voudraient, réussissent néanmoins à survivre.

Une question qui pointe à l'horizon porte néanmoins à croire qu'il y a et qu'il y aura sans doute de plus en plus de pressions politiques en vue de reréglementer l'industrie. La question est de savoir comment un segment de l'industrie (celui des propriétaires-exploitants) a été touché par ce nouveau marché hautement concurrentiel. La plupart des preuves qui se rapportent aux conditions de travail et aux taux de rémunération proviennent des États-Unis. Cependant, une étude récente de Statistique Canada confirme que les propriétaires-exploitants canadiens ont eux aussi été touchés, puisque leurs bénéfices nets en 1997 ne se sont chiffrés en moyenne qu'à 16 000 \$.

On a pu observer des manifestations de camionneurs à la suite de la hausse des prix du carburant en 2000. Les observateurs de l'industrie suggèrent que le véritable problème ne réside pas dans les prix du carburant, mais dans le mécontentement associé aux accords d'exploitation conclus entre les transporteurs et les propriétaires-exploitants qui sont inadéquats relativement aux pratiques de l'industrie.

La plupart soutiendront que cette question se réglera sur le marché, mais il est toujours possible qu'un nerf politique soit touché, que des promesses téméraires soient faites et que les pouvoirs publics se sentent contraints de reculer et de réglementer certains segments du marché.

On aurait tort de croire que le dossier de la réglementation ou déréglementation, qui a monopolisé une bonne part du débat sur les questions de transport pendant la majeure partie du XX^e siècle, est clos. Les gens qui comprennent l'histoire de la politique des transports au Canada devront évaluer soigneusement toute nouvelle proposition d'actions visant à résoudre les problèmes de segments de l'industrie du camionnage. Une telle proposition pourrait être un moyen détourné de retourner à une réglementation. Peut-être est-ce une

bonne ou une mauvaise chose, mais c'est une mesure qu'il faudra prendre en étant parfaitement conscient des conséquences qu'elle risque d'avoir.

À cet égard, le Comité croit que les forces de la concurrence devraient définir la structure d'une industrie et les arrangements commerciaux qui y sont faits. Ce n'est qu'en cas d'inefficacité du marché ou d'abus de puissance commerciale qu'il faudrait envisager une forme de réglementation économique. L'industrie du camionnage ne semble actuellement répondre à aucune de ces conditions.

Coordination des politiques avec les partenaires de l'ALÉNA

Même si les règlements qui régissent les transports routiers sont assez semblables au Canada et aux États-Unis, il est nécessaire que les deux pays entament des discussions en vue d'examiner la possibilité d'une plus grande coordination. Ce besoin s'accroîtra le jour où les camions mexicains se mettront à circuler librement dans les divers pays membres de l'ALÉNA.

Par le passé, plusieurs instruments ont facilité la coordination des règlements et des politiques entre le Canada et les États-Unis : instruments de consultation, participation des fonctionnaires de chaque pays aux forums de réglementation de l'autre, Sous-comité des normes relatives aux transports terrestres établi en vertu de l'ALÉNA, et ainsi de suite. Dans certains domaines, comme dans celui des poids et des dimensions des camions, des ententes réciproques sur la taxe sur les carburants, du Plan international d'immatriculation des camions et de l'Alliance pour la sécurité des véhicules commerciaux, liée aux inspections routières, ce sont les provinces et les territoires qui jouent le rôle principal. Dans d'autres domaines (comme dans celui du cabotage ou de la reconnaissance réciproque des évaluations de sécurité), c'est le gouvernement fédéral qui assume le rôle principal. Dans d'autres domaines encore (comme la recherche sur les heures de travail ou l'arrimage des charges), les deux paliers de gouvernement assument des rôles comparables.

Il est évident que le besoin d'une intervention fédérale (si la question relève des compétences du gouvernement fédéral) ou d'un leadership fédéral (si la question relève des compétences provinciales) s'accroîtra dans les années à venir. Voici pourquoi :

1. Tout indique à ce jour que le taux de croissance des activités de camionnage transfrontalières augmente plus rapidement que le taux de croissance de l'économie ou du camionnage intérieur.

2. On s'intéressera de plus en plus à l'effet des règlements des trois pays membres de l'ALÉNA sur les transporteurs étrangers.
3. L'ouverture de la frontière entre les États-Unis et le Mexique aux camions des deux pays intensifiera les pressions aux États-Unis pour que ce pays coordonne ses règlements et politiques avec ceux de ses partenaires de l'ALÉNA.

En dépit du fait que les règlements canadiens et américains sont essentiellement semblables, il reste certaines différences qui exigent un grand leadership de la part du gouvernement fédéral si l'on veut assurer la reconnaissance des normes et des méthodes d'exploitation canadiennes dans le cadre de l'ALÉNA.

Émissions des véhicules

En vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, Environnement Canada a le pouvoir de réglementer les émissions des camions et des autres véhicules. Les dernières dispositions réglementaires du Canada ont reflété les normes fixées par l'Environmental Protection Agency des États-Unis. Il s'ensuit que les moteurs des camions des deux pays doivent respecter les mêmes normes. Le règlement limite les émissions de diverses substances qui altèrent la qualité de la basse atmosphère. Le moteur des camions d'aujourd'hui est nettement moins polluant qu'il ne l'était il y a une dizaine d'années et compte tenu de l'échéancier actuel qui prévoit le resserrement des normes, il le sera encore moins à l'avenir. D'ici à 2007, on aura adopté des normes encore plus strictes pour réglementer les oxydes d'azote et les particules, et des carburants avec une teneur en soufre nettement inférieure seront disponibles dans les deux pays¹. De fait, un rapport récemment préparé pour la Commission nord-américaine de coopération environnementale affirme qu'« en 2020, dans les couloirs États-Unis — Canada, compte tenu des nouvelles normes, les émissions de NOx et PM-10 par tonne-kilomètre du transport routier [seront] considérablement plus faibles que pour celles du rail »².

Cela étant, il n'y a pas de questions de politique particulièrement urgentes (nouvelles normes, application des règlements) à l'horizon pour le Canada. (Il est toutefois entendu que le Canada doit toujours approuver les nouvelles normes sur le carburant diesel à faible teneur en soufre — 15 parties par million.)

En dehors de la réglementation de certaines émissions des moteurs des camions neufs, deux autres questions commencent à poindre à l'horizon :

- Premièrement, la réglementation des émissions des camions en circulation relève des provinces. Deux provinces du Canada et plusieurs états des États-Unis utilisent aujourd'hui des essais de contrôle des émissions pour s'acquitter de cette responsabilité. À l'instar d'autres domaines où les provinces ou les États sont investis de responsabilités en matière de réglementation, il se pourrait qu'on assiste à l'avenir à l'élaboration d'essais incompatibles de contrôle des émissions sur route ou, pour reprendre une expression de l'industrie, qu'on soit confronté à une mosaïque de règlements. Cela signifie sans doute que le gouvernement fédéral aurait alors à intervenir, tout comme il le fait actuellement en aidant à adopter des règlements de sécurité uniformes en vertu du Code canadien de sécurité.
- Deuxièmement, même si rien n'est prévu actuellement pour limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre (principalement le dioxyde de carbone), il se pourrait que des plans voient le jour si le Protocole de Kyoto, ou peut-être ce qui lui succédera, est jamais ratifié. L'industrie du camionnage contribue pour beaucoup aux émissions de gaz à effet de serre, puisqu'elle représente près de 27 p. 100 des émissions totales du secteur des transports.

Observations et recommandations

Il n'y a guère de doute que l'industrie du camionnage s'est bien adaptée à la structure de marché qui est apparue au cours de la dernière décennie. Transports Canada signale que la productivité globale des facteurs y a augmenté en moyenne de 2 p. 100 par an de 1994 à 1999. Les observateurs de l'industrie font toutefois la mise en garde suivante : les gains de productivité ont principalement résultés de la déréglementation (concurrence accrue, rationalisation des activités, expansion des marchés) et ont atteint un plateau dans le meilleur des cas ou, au pis aller, ils risquent de baisser.

Le secteur privé doit s'efforcer de repousser les limites de la logistique des transports, en assurant une meilleure intégration de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et des technologies de l'information (thème abordé longuement au chapitre 16). Le secteur public doit jouer un rôle décisif en facilitant l'application et l'adaptabilité des technologies de l'information et des systèmes de transport intelligents. Les gouvernements doivent également

s'assurer que les vestiges des régimes de réglementation désuets n'entravent pas l'efficacité et la compétitivité de l'industrie du camionnage.

Lors de l'examen mené par la Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* en 1992 (CELTN), l'industrie du camionnage était en proie à de grosses difficultés financières. Dans ses remarques de conclusion, la CELTN a prédit que le rendement de l'industrie canadienne du camionnage s'améliorerait avec la relance de l'économie. À cet égard, le Comité constate l'excellente performance de l'industrie du camionnage sur le marché nord-américain depuis le milieu des années 1990.

Le Comité reconnaît également les efforts collectifs déployés par le gouvernement fédéral et par les provinces et les territoires pour promouvoir la compatibilité des normes et des règlements dans les pays membres de l'ALÉNA. Le Comité constate avec une certaine appréhension que l'absence d'uniformité dans les règlements mis en place par les diverses autorités canadiennes sur le camionnage (ce que mentionnait déjà le rapport de la CELTN il y a près de dix ans) reste un problème en quête d'une solution fructueuse.

Même s'il est important, et à vrai dire nécessaire, que le rôle du gouvernement fédéral complète les règlements provinciaux et territoriaux, les mécanismes visant à assurer que les transporteurs extra-provinciaux (de compétence fédérale) sont traités de manière uniforme par les diverses autorités méritent d'être réévalués.

La multitude des influences des autorités sur divers aspects de l'industrie du camionnage crée un risque de fragmentation du régime réglementaire de surveillance. Or, le rôle crucial que joue l'industrie du camionnage dans l'économie exige une industrie stable. Pour assurer la rentabilité compétitive continue à l'échelle nord-américaine,

Recommandation 15.1

Le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux reconnaissent collectivement le besoin d'un cadre cohérent pour régir les multiples éléments du secteur du camionnage.

Le Comité recommande en outre que les autorités établissent l'échéancier de l'élaboration et de l'application d'un cadre efficace pour régir les multiples éléments du secteur du camionnage.

Notes

- ¹ La politique canadienne a été annoncée dans *De l'air pur pour tous les Canadiens*, Environnement Canada, 19 février 2001.
- ² ICF Consulting, *Les couloirs nord-américains de transport et d'échanges commerciaux : incidences environnementales et stratégies d'atténuation*, document préparé pour la Commission nord-américaine de coopération environnementale, Montréal, 21 février 2001.