

Chapitre 18

Élaboration de la politique gouvernementale

Le Comité perçoit l'élaboration de la politique comme un processus ininterrompu qui consiste à surveiller les développements, à analyser les réactions des fournisseurs et des utilisateurs, à synthétiser les points de vue des intéressés et à concevoir des instruments de politique ou à les modifier. La cohésion et la coordination de la politique gouvernementale dépendent de ces procédés et doivent reposer sur de vastes principes fondamentaux. Tout cela relève pour l'essentiel du portefeuille du ministre des Transports. Le Comité estime que deux éléments de base, les renseignements et la recherche, laissent à désirer compte tenu du rôle fondamental qu'ils peuvent jouer dans l'élaboration d'une saine politique publique.

Les renseignements sur les transports

Les membres du Comité ont lu des mémoires, entendu des témoignages, pris connaissance des rapports de recherche qu'ils avaient commandés et reçu les avis de spécialistes à l'occasion de tables rondes et d'ateliers. Le Comité a été étonné d'entendre déplorer aussi souvent le manque de renseignements publics sur les activités de transport. Cela reflète sans aucun doute l'ampleur et la complexité des questions en cause, mais il est aussi évident qu'il serait possible d'offrir une meilleure information, comme cela se fait d'ailleurs dans la plupart des économies développées.

Les personnes consultées ont exprimé au Comité des réticences touchant la collecte et la communication de données relatives à tous les modes de transport, en particulier le manque de données nécessaires aux analyses, les longs délais pour l'obtention de données et les discordances entre les ensembles de données régionales, provinciales et nationales.

Il sera toujours nécessaire de posséder des données approfondies sur les transports afin de pouvoir définir une vision du système de transport et prendre les décisions stratégiques qui s'imposent pour répondre aux besoins actuels et futurs. Pour brosser le tableau complet du système de transport et de ses conséquences, il faut des données justes et fiables touchant :

- le mouvement des personnes, des marchandises et des véhicules;
- les aménagements et services qui soutiennent ce mouvement;
- les conséquences du transport sur l'économie, la sécurité, l'énergie et l'environnement.

L'environnement institutionnel et fonctionnel

Les changements institutionnels et fonctionnels survenus récemment influent sur les besoins en matière de données, la collecte des données et leur communication. La déréglementation, la privatisation ou la commercialisation d'éléments clés ont obligé des sociétés comme Air Canada et CN, de nouvelles entités comme NAV Canada ainsi que les administrations des aéroports, des ports et de la Voie maritime du Saint-Laurent à s'adapter à la demande et à de nouveaux procédés. Pour certains fournisseurs et utilisateurs des modes de transport, l'accès aux données est devenu plus difficile.

Parmi les changements qui font pression sur les systèmes d'information, il y a l'intégration accrue du transport de surface en Amérique du Nord, les accords de partage des codes entre transporteurs aériens, les alliances internationales des transporteurs aériens, l'arrivée du commerce électronique et les nouvelles tendances comme l'augmentation du fret aérien et des services de petits colis et de messagerie.

Le cadre législatif et réglementaire

La *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les transports au Canada* sont les deux principales lois qui régissent la collecte et la communication des renseignements sur les transports. L'article 50 de la *Loi sur les transports au Canada* permet à Transports Canada de réglementer la collecte de renseignements auprès des transporteurs et des exploitants d'entreprises de transport ou de manutention de grains qui sont de compétence fédérale, tandis que l'article 51 régit la communication de ces renseignements. En vertu de la loi, ces renseignements

- sont confidentiels et ne peuvent être communiqués sans l'autorisation de la personne qui les a fournis;
- peuvent être utilisés par le gouvernement fédéral dans le cadre de l'application d'une loi fédérale;
- peuvent être diffusés sous forme de compilation;
- ont un caractère confidentiel qui doit être préservé par des mesures adéquates.

Des amendes sont prévues en cas de non-communication des renseignements en vertu de la loi.

Lacunes dans les données

Bon nombre des plaintes que le Comité a entendues ont trait au manque de renseignements sur l'aviation. Dans la conjoncture actuelle où la domination du marché constitue un enjeu national, les intéressés sont nombreux à vouloir surveiller de près la concurrence dans l'aviation. Divers aspects de la performance des transporteurs peuvent faire l'objet d'une analyse, mais il serait surtout important de pouvoir examiner la part des transporteurs et le tarif moyen par marché de liaisons. Toutefois, ces renseignements font défaut pour la bonne raison qu'Air Canada domine presque tout le réseau des liaisons intérieures et que, de façon générale, la politique fédérale en matière de statistique interdit la publication de renseignements commerciaux susceptibles d'identifier une compagnie.

Des participants aux consultations ont fait valoir que dans l'industrie du transport aérien, le droit de savoir devrait primer sur la confidentialité; l'absence de données d'ordre public empêche d'établir l'état de la concurrence. Des observateurs croient même que cette absence de données pourrait constituer un obstacle de plus à la concurrence. D'autres affirment qu'on peut se renseigner sur les transporteurs canadiens auprès d'organismes internationaux comme l'Organisation de l'aviation civile internationale, mais non auprès des organismes du gouvernement canadien ou des transporteurs eux-mêmes. Ils signalent aussi qu'on peut obtenir couramment beaucoup plus d'information sur l'aviation aux États-Unis.

Les lacunes en matière d'information ont aussi trait aux restrictions d'accès, à la lenteur de l'exécution et aux données incomplètes sur l'ensemble du système. La majorité des plaintes touchant les données d'aviation portent sur les difficultés d'accès. Les données sur le transport aérien qui sont couramment disponibles aux États-Unis mais non au Canada concernent notamment :

- les vols, les passagers et le rendement par liaison;
- les coûts et tarifs du transporteur par itinéraire;
- les mesures de la qualité du service, comme les retards dans les départs et les arrivées par ligne aérienne et aéroport, les bagages mal acheminés et les plaintes de la clientèle.

Parmi les autres données peu accessibles, il y a les renseignements détaillés de Transports Canada sur le trafic ferroviaire, qui ne peuvent être communiqués aux provinces qu'avec la permission de la compagnie ferroviaire. L'information routière recueillie à l'échelle provinciale ou municipale ne peut être transmise à un ministère fédéral qu'avec l'accord des autorités provinciales ou municipales.

En raison du manque de renseignements à jour, il a été difficile d'évaluer la situation financière des Lignes aériennes Canadien International. Comme autre exemple de données incomplètes, mentionnons les renseignements touchant les chemins de fer d'intérêt local, étant donné que la *Loi sur les transports au Canada* ne vise que les transporteurs et exploitants d'entreprises de transport de compétence fédérale. Il y a aussi des lacunes en ce qui concerne le trafic ferroviaire entre le Canada et les États-Unis, car l'information sur les distances ne tient compte que de la portion intérieure du mouvement transfrontalier.

Les lacunes ne se limitent donc pas aux seules données touchant l'aviation. Ainsi, la comparaison entre les modes de transport est impossible pour le trafic marchandises — surtout en l'absence de données tonne-kilomètre pour les camions — ou entre les modes de transport de voyageurs parce qu'on ne dispose pas de données par voyageur-kilomètre pour le transport urbain ou les autocars. Ce sont pourtant des données essentielles à une approche multimodale intégrée en matière de planification et d'évaluation de la politique. Les transporteurs auraient tout autant intérêt que les gouvernements à mettre leur ingéniosité en commun afin de trouver des solutions.

Le Comité s'est aussi buté à un manque sérieux de renseignements lorsqu'il a voulu saisir l'ampleur des frais payés par l'utilisateur et du soutien gouvernemental dans les transports. Il lui semble indispensable, pour une gestion efficace, de connaître la nature et le coût des services offerts par le gouvernement, cette information lui paraissant essentielle aussi bien pour les concurrents que les contribuables. Pourtant, l'information sur le volet des transports qui revêt le plus d'importance pour les gouvernements du point de vue des activités, des recettes et des dépenses — soit les routes et les autoroutes — est suffisamment obscure pour alimenter des querelles majeures quant à savoir si ce volet est subventionné et si les subventions varient selon le genre de route et de véhicule. Certaines des solutions exigent une recherche plus approfondie, mais la collecte et la présentation de données cohérentes sur le transport à travers les diverses compétences permettraient de mieux comprendre et saisir les options politiques.

Des renseignements détaillés sur les services de transport gouvernementaux font également défaut. VIA Rail garde confidentielle toute information sur ses services particuliers, ce qui empêche le public, les chercheurs ou ses concurrents éventuels d'en suivre les tendances ou d'établir des comparaisons. Cette confidentialité n'est pas dans l'intérêt public. En vue d'un meilleur rapport coût-efficacité, il conviendrait plutôt de divulguer le plus de renseignements possible afin que le public puisse les examiner et que les concurrents éventuels puissent évaluer le marché. De même, certains renseignements sur les dépenses et recettes du transport urbain — compilés par l'Association canadienne du transport urbain — sont inaccessibles au public; ils ne sont offerts qu'aux organismes membres. Puisque tous ces organismes de transport sont financés à même les impôts, le Comité est d'avis qu'ils devraient publier cette information en tant que service au public.

Les changements institutionnels et fonctionnels donnent souvent lieu à des lacunes en matière d'information. Le Comité reconnaît qu'il faut parfois beaucoup de temps pour adapter les systèmes de collecte des données. Toutefois, l'information recueillie est déphasée par rapport à nombre de changements majeurs survenus dans l'économie canadienne et mondiale. Il se peut, par exemple, que le commerce électronique ait modifié le mouvement des marchandises et la composition relative des activités modales, mais l'absence de données empêche de mesurer ces changements. On possède relativement peu d'information sur l'industrie des petits colis et des messageries, en pleine croissance, et il n'existe pas de mesure des flux de trafic en ce qui concerne les services de fret aérien.

Quelques-unes des contraintes imposées à la collecte des données découlent de la *Loi sur les transports au Canada*. Ainsi, Transports Canada ne peut recueillir de l'information pouvant exiger ou avoir pour effet d'exiger d'une personne qu'elle fournisse au ministre un contrat confidentiel conclu en vertu de la *Loi sur les transports au Canada* ou de la *Loi maritime du Canada*. Cette disposition empêcherait Transports Canada de suivre l'évolution du tarif ferroviaire, les modalités de service et les droits imposés par les administrations portuaires canadiennes.

Les coûts

Le Comité comprend la volonté des fournisseurs de données de réduire au minimum les coûts associés à l'établissement de leurs rapports. En réponse au sondage du Comité, certains expéditeurs déplorent devoir adresser des rapports aux gouvernements. Par contre, ils se montrent conscients des

avantages qu'une bonne information représente pour tous les intervenants du système.

Le recours à la technologie de l'information pour la collecte et la communication des données peut entraîner des économies. Cependant, outre les sondages téléphoniques assistés par ordinateur (qui n'ont pas vraiment réduit les coûts) ainsi que l'utilisation de systèmes de transport intelligents pour la perception des péages (l'autoroute 407 en Ontario), l'emploi de la technologie n'a pas fait de véritable percée jusqu'ici dans la collecte de données sur les transports du secteur public. Malgré une pénétration significative de la technologie de l'information dans le milieu des affaires, le transfert des données au gouvernement n'est pas encore entré dans l'ère technologique.

La collaboration intergouvernementale dans la collecte des données peut aussi produire des économies. Il peut aussi bien s'agir de l'intégration des méthodes statistiques à l'échelle nord-américaine qu'entre les paliers de gouvernement au Canada.

Observations et recommandations

L'accès aux données des lignes aériennes

Les dispositions en matière de confidentialité et la domination accrue du marché par Air Canada ont rendu l'accès aux données sur le marché du transport aérien encore plus difficile. Pourtant, nombreux sont ceux qui ont besoin de cette information : les aéroports à des fins de planification et de marketing, les transporteurs qui voudraient offrir de nouveaux services, les exploitants d'entreprises touristiques qui cherchent de nouveaux débouchés, les provinces et les municipalités qui se préoccupent des services offerts à la collectivité, de même que les analystes de la concurrence dans l'industrie.

Le Comité estime qu'à mesure que se précise la tendance à la concentration au sein des modes de transport, le besoin d'être informé doit avoir préséance sur les dispositions de confidentialité liées à la publication de l'information.

Le premier rapport provisoire de l'observatrice indépendante de la restructuration du transport aérien a mis l'accent sur le besoin de renseignements publics plus approfondis, en particulier sur les prix et le trafic¹. Au moment de rendre public le rapport, le ministre des Transports a annoncé la tenue à Ottawa d'une conférence pour discuter de la collecte, de la communication et de l'analyse des statistiques sur le transport aérien. Lorsque paraîtra le présent rapport, cette conférence aura eu lieu. Le Comité offre au Ministre sa

propre évaluation de la situation pour contribuer à sa réflexion sur les moyens d'action éventuels.

Le Comité a examiné deux options : adopter un système semblable à celui des États-Unis ou rendre disponibles des ensembles de données sélectionnés. Aux États-Unis, les renseignements sur les lignes aériennes sont, à quelques exceptions près, mis à la disposition du public dès qu'ils sont recueillis. L'accès public aux renseignements internationaux relatifs aux transporteurs américains et étrangers est restreint pour une période de six mois tandis que la restriction est de trois ans pour les données des transporteurs américains touchant les aéroports étrangers.

Si l'accès aux données, au Canada, était comparable à celui des États-Unis, les analystes seraient mieux en mesure d'étudier les questions d'intérêt public. Par exemple, un régime du genre de celui des États-Unis permettrait d'examiner les changements survenus dans les parts du marché et le rendement depuis l'acquisition par Air Canada des Lignes aériennes Canadien. Le fait de rendre tous les renseignements disponibles ferait augmenter les dépenses des transporteurs qui devraient les fournir et des gouvernements qui devraient les traiter. Il faudrait donc en soupeser les coûts et les avantages. Par contre, une partie des coûts pourraient être recouverts. Cette approche nécessiterait de modifier la Loi.

La seconde option consisterait à rendre publics des renseignements additionnels. On pourrait publier des tableaux montrant pour chaque aéroport le volume annuel de passagers et de sièges par secteur du marché (c.-à-d., intérieur, transfrontalier et international) et par genre de transporteur (lignes aériennes majeures, régionales et locales). Pour la surveillance des prix, les données pourraient faire état du tarif ou rendement moyen par passager pour chaque voyageur qui embarque ou débarque à cet endroit, et être ventilées ici encore par secteur du marché et genre de transporteur. Comme ces données ne permettraient pas une analyse complète des routes, il subsisterait des lacunes touchant l'information sur la qualité des services des transporteurs aériens. Cette approche nécessiterait elle aussi de modifier la Loi.

Le Comité prend bonne note des préoccupations en matière de confidentialité, mais il estime que l'accès restreint aux données nuit à la concurrence et à l'efficacité. Il faut, en collaboration avec les transporteurs aériens, rechercher des solutions qui combent les besoins d'ordre politique mais n'entraînent qu'un minimum de devoirs additionnels ou de tort commercial.

Recommandation 18.1

Le Comité recommande que le ministre des Transports prenne les mesures nécessaires pour mettre à la disposition des exploitants, des transporteurs et des aéroports canadiens une information similaire à celle qui est couramment disponible aux États-Unis.

Nouvelles données et méthodes

Le Comité est conscient du manque de données sur les transports et du fait que celles qui sont recueillies ne sont pas adaptées aux changements survenus dans les économies canadienne et mondiale. Par contre, cela peut être coûteux de satisfaire la demande du gouvernement en la matière, mais les nouvelles technologies offrent l'occasion d'en réduire le coût. Il faut, en collaboration avec les participants de l'industrie concernés, trouver des solutions efficaces et rentables.

Recommandation 18.2

Le Comité recommande que le gouvernement et les industries des transports améliorent la collecte de données sur les transports et mettent au point de nouveaux procédés afin de refléter l'évolution des économies canadienne et mondiale.

Le partage des données entre les ministères

La *Loi sur les transports au Canada* limite les fins pour lesquelles les renseignements peuvent être recueillis et la façon de les utiliser. Leur disponibilité et leur accès en sont ainsi restreints lorsque des fonctionnaires de ministères différents s'occupent d'initiatives horizontales, comme en matière de développement durable. Le Comité juge crucial que les ministères fédéraux puissent partager l'information appropriée relative à tous les modes de transport et y avoir accès en temps opportun, en particulier lorsqu'ils étudient des questions horizontales.

Recommandation 18.3

Le Comité recommande que la *Loi sur les transports au Canada* soit modifiée de manière à ce que les ministères fédéraux puissent prendre connaissance des données sur les transports.

Les données touchant les services subventionnés

Le Comité croit que l'information touchant la nature et le coût des services publics doit être rendue publique afin que les utilisateurs sachent quels sont les frais qu'ils occasionnent, que le public et les chercheurs comprennent en

quoi consistent les dépenses, qu'ils les surveillent et se prononcent sur les options politiques, et pour que les concurrents puissent juger des possibilités du marché.

Recommandation 18.4

Le Comité recommande que le ministre des Transports veille à rendre disponibles des renseignements détaillés sur l'ampleur et le coût des infrastructures des transports ou des services des transporteurs soutenus par le gouvernement fédéral, et qu'il encourage les autres niveaux de gouvernement à agir de même.

La non-conformité

Le Comité constate que les sanctions prévues n'ont pas empêché certaines dérogations à l'obligation de transmettre des renseignements. La déréglementation y est peut-être pour quelque chose en raison du coût pour les entreprises. Il y a non-conformité lorsqu'on transmet des renseignements faux ou trompeurs, qu'on omet de transmettre certains renseignements ou qu'on les transmet en retard. La Loi prévoit des sanctions administratives limitées qui risquent peu d'empêcher la non-conformité. Le Comité croit nécessaire de prévoir des mesures qui incitent véritablement à transmettre l'information en temps opportun, pour mieux faire ressortir le sérieux des exigences en matière de rapport. Il faudrait envisager des sanctions qui correspondent à la taille du transporteur ou de l'exploitant ainsi qu'au retard dans la transmission de l'information.

Recommandation 18.5

Le Comité recommande de prévoir des sanctions qui servent d'incitatifs efficaces au respect des exigences en matière de rapport.

L'information restreinte

Les dispositions qui empêchent Transports Canada de surveiller les prix du transport ferroviaire, les modalités de service et les droits imposés par les administrations portuaires canadiennes doivent être abolies. Transports Canada a besoin des renseignements de cette nature pour pouvoir évaluer l'état de la concurrence ferroviaire et surveiller les administrations portuaires canadiennes. Le Comité signale que la restriction a été partiellement levée l'année dernière pour permettre à Transports Canada de surveiller le système de transport et de manutention des grains.

Recommandation 18.6

Le Comité recommande que la restriction en matière de surveillance prévue au paragraphe 50(3) de la *Loi sur les transports au Canada* soit abrogée.

La recherche sur les transports

L'apport des universitaires et autres spécialistes a été crucial afin d'aider le Comité à comprendre certaines questions complexes. Le Comité a commandé ou effectué des travaux de recherche sur des sujets découlant de son mandat ou de ses consultations. Les résultats lui ont apporté un grand appui.

Étant donné l'étendue et la complexité des enjeux actuels et en émergence dans le domaine des transports, les chercheurs devront continuer à les examiner à la loupe. Les changements rapides d'ordre institutionnel et opérationnel l'exigent de façon toute particulière. Les tendances auxquelles le présent rapport fait allusion — notamment la concentration dans l'industrie des transports, l'intégration nord-américaine des systèmes de transport et les nouvelles technologies — ne sont pas encore parfaitement établies tandis que d'autres vont se dessiner. Le Comité a abordé certaines questions sous l'angle de la concurrence, de la viabilité financière et du développement durable, soit de nouvelles dimensions qui vont poser des défis. Les bonnes décisions politiques seront tributaires, du moins en partie, de l'éclairage que la recherche aura jeté.

Au cours de ses consultations, le Comité a entendu les craintes d'intervenants au sujet d'une éventuelle pénurie de chercheurs dans le domaine des transports et, de façon plus générale, d'une pénurie de personnel qualifié dans la fonction publique et le secteur des transports. Le Comité reconnaît les difficultés éprouvées par les établissements d'enseignement. En même temps que s'accomplissait la restructuration gouvernementale et dans le secteur des transports, les crédits destinés à la recherche étaient réduits et les occasions d'emploi dans les transports de même que la demande touchant la formation ont diminué. Par ailleurs, sans stabilité financière, les centres de recherche auront de la difficulté à retenir les étudiants et les professeurs intéressés à entreprendre les travaux demandés.

Transports Canada a mis fin en 1986 à son programme de financement ciblé de la recherche universitaire. Les centres de recherche sur les transports ont trouvé depuis d'autres sources de financement dont beaucoup demeurent

- inviter périodiquement des chercheurs éminents à diriger des recherches au sein de Transports Canada.

Pareilles initiatives seraient sans doute très peu coûteuses par comparaison aux dépenses annuelles consacrées aux transports. Le Comité invite néanmoins le gouvernement à leur accorder une certaine prévisibilité et à s'engager plus fermement à l'égard de la recherche sur les transports en y attribuant une petite proportion de ses dépenses annuelles externes associées à l'infrastructure et aux activités des transports.

Recommandation 18.7

Le Comité recommande que le gouvernement augmente son soutien à la recherche dans les transports.

Cohésion politique et législative

En vertu de l'article 53 de la *Loi sur les transports au Canada*, dont découle son mandat, le Comité doit examiner toute loi du Parlement dont le ministre des Transports est responsable et qui porte en totalité ou en partie sur la réglementation économique d'un mode de transport ou sur toute activité de transport assujettie à la compétence législative du Parlement.

Les lois portant sur l'établissement des prix, la structure du marché et les niveaux de service des fournisseurs de services ou d'infrastructures en matière de transport sont généralement perçues comme étant de « réglementation économique ». Prise dans son sens large, l'expression pourrait s'appliquer à toute mesure législative qui impose des exigences en matière de transport, étant donné les coûts associés à la mise en application de ces exigences. Ainsi, la plupart des règlements touchant la sécurité et l'environnement peuvent être perçus comme étant de réglementation économique. Beaucoup de lois dont le ministre des Transports est responsable ont une portée restreinte, mais un grand nombre ont une vaste portée sur l'économie canadienne. Le Comité signale aussi que d'importantes mesures liées aux transports ne relèvent pas du ministre des Transports, dont les dispositions relatives aux droits concernant les services de la navigation maritime (qui relèvent du ministre des Pêches et Océans). La liste de ces lois figure à l'annexe 2.

Que l'on considère la réglementation économique dans son sens large ou étroit, il est évident que la matrice des mesures législatives sur le transport donne lieu à des conceptions contradictoires de la réglementation. Toutes ces lois ont été adoptées par le Parlement à des moments différents pour donner suite à des préoccupations et à des enjeux qui étaient alors d'actualité. Ainsi,

dans la *Loi sur les transports au Canada*, l'énoncé de la politique nationale des transports est bien différent de celui qui figure dans la *Loi maritime du Canada*.

Il y a un autre problème du fait que bon nombre des lois les plus récentes prévoient leur examen périodique. Il ne semble pas y avoir beaucoup de coordination quant au moment de tenir ces examens. Le Comité est d'avis qu'il sera difficile d'englober dans une vision commune la politique des transports si des secteurs sont traités séparément du reste de cette politique.

Le Comité s'inquiète de ce que la législation en découlant débouche sur des orientations contradictoires. Il est tout à fait dans l'intérêt économique du Canada de veiller à une coordination adéquate des politiques.

Recommandation 18.8

Le Comité recommande que la politique et la législation en matière de transports reposent sur des principes fondamentaux tels que ceux qui sont énoncés dans le présent rapport et qui soient communs à tous les modes de transport.

Notes

¹ Debra Ward, Observatrice indépendante de la restructuration du transport aérien, *Les répercussions de la restructuration de l'industrie du transport aérien au Canada*, 5 février 2001.

² Research and Traffic Group, « Inventory of Professional Training in Transportation », rédigé pour Transports Canada, mars 2000, p. 36.