

Chapitre 3

Principes directeurs et thèmes en vue d'un examen des enjeux et des politiques se rapportant aux transports

Ce chapitre donne un aperçu de l'approche que le Comité a adoptée pour examiner les questions et d'un certain nombre de thèmes communs qui sont ressortis lors du processus d'examen. Les chapitres subséquents s'arrêtent à des particularités inhérentes généralement à un mode de transport. Cela dit, le Comité a essayé d'utiliser la même approche pour traiter des questions et recommander des mesures pour l'ensemble des modes de transport selon les principes décrits dans le présent chapitre.

Principes et thèmes : sur la ligne de départ

Les membres du Comité ont apporté à l'examen un éventail d'expériences et de points de vue. Ils sont toutefois parvenus en quelques mois à un consensus sur plusieurs éléments fondamentaux par suite des consultations, de la lecture des mémoires, d'échanges et de débats. Le principal but qui a guidé le Comité était la mise sur pied d'un réseau des transports efficient et efficace, mais d'autres principes directeurs et thèmes ont surgi pour le compléter et le servir. Nous allons les résumer ci-après. Chacune des idées a été développée dans les diverses sections de ce chapitre par rapport aux questions et aux politiques de transport en général. Le lecteur relèvera également les thèmes et les principes qui ont surgi au cours des discussions sur chacun des modes de transport ainsi que les questions abordées dans le reste du rapport.

Concurrence : Le recours aux forces du marché représente la meilleure façon de réaliser un réseau efficient et efficace. Idéalement, le contexte commercial est le plus propice à la concurrence. Certaines situations, comme des marchés captifs ou à faible densité, justifient des formes appropriées d'intervention réglementaire. Cependant, la concurrence réglementée devrait être considérée en dernier lieu, lorsqu'il y a eu échec du marché.

Fixation des prix : Pour obtenir l'utilisation et la répartition optimales des services de transport dans les divers modes, il faut transmettre le bon

message aux usagers au chapitre des prix. Les prix ne représentent peut-être pas le remède universel pour le réseau de transport, mais leur importance est indéniable. L'expérience acquise en politique publique dans le monde démontre que de faux signaux de prix font faire fausse route en regard des objectifs. La transmission de mauvais signaux aboutit à un investissement dans les infrastructures et à des décisions d'implantation et de production de l'industrie inefficaces, ce qui aggrave les facteurs d'inefficience au fil du temps.

Harmonisation : La création d'un réseau de transport continu se heurte à de nombreuses complications et entraves, dont la diversité des technologies modales, de l'organisation et de la fourniture des infrastructures, des règlements et des paliers de surveillance gouvernementale. Il convient de réduire au minimum ou d'éliminer les conflits techniques ou institutionnels latents dans toute la mesure du possible, étant donné surtout le lien étroit qui unit le commerce et les transports. Le Comité croit que l'harmonisation ou la compatibilité nationale et internationale de toutes les facettes des transports est un principe impératif dont l'application devrait être appuyée et facilitée par des mécanismes législatifs.

Transparence : L'information est essentielle à la fois pour la responsabilisation gouvernementale et les marchés concurrentiels. Les citoyens sont à la fois contribuables et consommateurs et plus ils en savent, mieux c'est. Le Comité a été très étonné de constater le peu de données disponibles au sujet du fonctionnement et du rendement du réseau de transport. Améliorer l'accès aux renseignements aboutira à un réseau de transport plus efficace et mieux adapté aux besoins des usagers et des fournisseurs de services.

Flexibilité et adaptabilité : Le cycle de vie d'une législation et d'une réglementation est souvent mesuré en termes d'années et de décennies, alors que les marchés, les technologies et les personnes changent beaucoup plus rapidement. Le milieu de la réglementation des transports doit donc s'adapter à ce monde sans cesse changeant, et des efforts doivent être déployés pour adapter les solutions et non pas pour trouver des remèdes universels.

Politiques et règlements d'application automatique : Lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique publique pour favoriser un réseau de transport plus efficace, le gouvernement devrait concevoir une législation qui invite les parties, dans la mesure du possible, à soumettre leurs différends à la médiation, à procéder à l'analyse de leurs problèmes ainsi qu'à mesurer leur rendement

et à faire rapport à ce sujet. La législation devrait dans la mesure du possible décourager le recours à une surveillance réglementaire détaillée et coûteuse.

Simplicité et valeur concrète : Tout au long de l'examen, le Comité a choisi de définir des options de conception simple et d'application pratique comme approche optimale. Dans la plupart des cas, cela a signifié l'adoption de la solution la moins interventionniste et la réalisation des objectifs de la politique publique guidée par les forces du marché. Par contre, le Comité d'examen s'est méfié des propositions simplistes par rapport à la complexité d'un problème donné.

L'application de ces principes est souvent une question d'équilibre, car ils peuvent se chevaucher ou s'opposer dans diverses situations. Selon le Comité, les politiques publiques et la législation n'ont pas nécessairement pour objectif de décider de l'équilibre qui devrait exister dans une situation particulière, mais plutôt de mettre en place un environnement commercial, civil, légal et réglementaire qui puisse promouvoir l'équilibre en fonction des circonstances dans lesquelles se trouvent les parties les plus directement concernées. La section suivante définit ces notions parfois abstraites par rapport au travail du Comité et à la politique nationale en matière de transport en général.

Les objectifs de la politique nationale des transports

Nous avons décrit le rôle charnière de la Commission MacPherson au chapitre 2. Cette dernière a fait une distinction entre politique nationale et politique nationale des transports. Une politique nationale est rattachée aux grands objectifs de la nation : réaliser une identité et une unité nationales ainsi que le développement économique selon des concepts d'équité et de justice, de bien-être social et ainsi de suite. Les transports ont certes un rôle à jouer dans la réalisation de ces grands objectifs mais la politique nationale en matière de transport vise précisément la santé et le rendement du réseau national de transport. Ainsi, la Commission MacPherson a recommandé ce qui suit :

une politique nationale du transport doit viser à assurer l'utilisation parcimonieuse des ressources économiques et humaines dans le transport des personnes et des marchandises. Cela revient à dire que, compte tenu des préférences de ceux qui désirent se déplacer ou transporter leurs biens, le transport doit s'effectuer le plus efficacement possible.

Cette recommandation a été adoptée dans la *Loi nationale sur les transports* de 1967, comme en témoigne cette déclaration :

Il est par les présentes déclaré qu'un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économique du Canada [...].

Subséquentement, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* et la *Loi sur les transports au Canada* de 1996 ont mentionné de façon on ne peut plus claire que la façon de réaliser un réseau efficient était de tabler sur la concurrence au sein des marchés dans la mesure du possible :

la concurrence et les forces du marché soient, chaque fois que la chose est possible, les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces (article 5 des deux lois).

La réglementation ou une autre forme d'intervention publique deviennent nécessaires lorsque les forces du marché sont insuffisantes.

En général, ces principes ont sous-tendu la politique en matière de transport pendant plus de trois décennies et ce, dans toutes les lois régissant les transports, bien que certains principes ont évolué très lentement dans certains modes. Le Comité est d'avis que l'objectif principal d'une politique nationale en matière de transport est de réaliser un réseau de transport efficient sur le plan économique, c'est-à-dire un réseau qui favorise l'utilisation la plus rationnelle de tous les modes de transport au coût le plus bas possible. Comme nous le mentionnons au chapitre 1, les transports impliquent plus toutefois que le facteur économique.

Des modifications apportées à la législation des transports en 1987 et en 1996 se sont traduites par l'inclusion d'un certain nombre de facteurs additionnels dans la promulgation de la politique nationale des transports, notamment la sécurité, l'accessibilité aux personnes ayant une déficience et le développement régional. De nouveaux objectifs ont été proposés dans le cadre des consultations du Comité d'examen : environnement et développement durable, efficience énergétique, coordination et intégration des modes de transport et politiques pour protéger les collectivités rurales.

Le Comité est très au fait de la nécessité d'établir un équilibre entre l'objectif fondamental d'un réseau de transport économique et efficient et d'autres tâches imposées au réseau sous la forme de contraintes ou d'obligations publiques. Ces questions sont soulevées plusieurs fois dans ce rapport.

Un examen des enjeux et de la politique en matière de transport : pour s'orienter

Les chapitres suivants traitent d'un mode de transport ou d'une question tirée du mandat du Comité. C'était un moyen commode d'examiner des questions particulières et de faire des recommandations. Certains thèmes sont toutefois communs à tous les modes de transport. Nous les résumons ci-après. Ensemble, ils donneront une orientation constante à la législation et aux politiques futures pour l'ensemble des modes.

Concurrence et réglementation

Le Comité réitère l'actuel énoncé de politique, selon lequel la meilleure façon de réaliser les objectifs de la politique nationale en matière de transport consiste à s'en remettre aux forces du marché et à la concurrence chaque fois que la chose est possible. La concurrence peut prendre diverses formes et peut être de nature intramodale, intermodale, géographique ou de marché. Cela dit, certaines forces de la concurrence sont plus imposantes que d'autres. Une concurrence très restreinte est loin de représenter l'idéal.

Là où la structure du marché a pour effet de restreindre, voire d'empêcher la concurrence, le gouvernement et l'industrie devraient trouver des façons de la favoriser ou d'introduire des règlements qui ont pour objet de produire des résultats efficaces sur le plan de la concurrence des marchés. Lorsque des règlements sont nécessaires, ils doivent viser des solutions qui permettront d'atteindre l'objectif de la façon la plus simple et la plus économique possible. Les mécanismes de réglementation devraient être offerts dans les circonstances appropriées, mais on devrait inciter les parties à régler leurs différends selon une procédure commerciale plutôt qu'à demander immédiatement une intervention réglementaire. Lorsque des décisions réglementaires doivent être prises, le Comité est d'avis qu'on devrait fournir aux responsables de la réglementation des principes ou des critères généraux pour guider leurs délibérations.

Un système commercial exige que les entreprises aient suffisamment de recettes pour couvrir tous les coûts, y compris les coûts en capital à long terme et le rendement des investissements. Mais les marchés concurrentiels ne garantissent pas la survie; il s'agit d'une question d'efficacité de la part d'une entreprise *et* de forces du marché plus grandes qui exercent une influence sur le niveau des prix et sur les perspectives de survie en général et ce, même pour les entreprises efficaces. Lorsque la réglementation intervient dans la détermination des prix et des services, les conditions de

coût complexes auxquelles sont soumises les industries, de par leur nature, rendent la réglementation difficile et controversée. L'application de prix différentiels ou selon la valeur des services est importante pour la viabilité financière, mais la nécessité de prix différentiels n'accorde pas aux fournisseurs de services de transport une liberté absolue. La réglementation est justifiée lorsque les forces de la concurrence sont négligeables ou insuffisantes. Il appartient aux responsables de la réglementation de mettre en balance les avantages d'une concurrence accrue et les besoins financiers des transporteurs. Ces questions sont traitées en détail dans les chapitres subséquents et sont surtout évidentes dans le transport ferroviaire, bien que les principes s'appliquent également aux autres modes.

Politiques favorisant la concurrence

Les arguments en faveur de la concurrence plutôt que de l'intervention traditionnelle de la réglementation — c'est-à-dire la quête de mesures favorisant le jeu de la concurrence plutôt que de mesures de réglementation — ont occupé une place importante dans les mémoires dont le Comité a été saisi. Une des questions sur lesquelles le Comité doit se pencher est le concept de l'accès concurrentiel, plus spécifiquement en ce qui concerne le transport ferroviaire. Cela signifie que les entreprises qui possèdent des installations stratégiques d'infrastructure acceptent que des concurrents potentiels y aient accès. Cette question est à juste titre très controversée. Elle peut favoriser la concurrence mais soulève d'autre part des questions fondamentales en matière de justice (droits de propriété), de coordination opérationnelle (sécurité) et de principes économiques, particulièrement les incitatifs pour que les propriétaires continuent d'investir dans des installations partagées et de les entretenir. Le concept de l'accès concurrentiel est examiné en détail aux chapitres 4 et 5, mais deux points sont à noter.

- Tout d'abord, l'accès concurrentiel n'est pas propre au secteur ferroviaire; on peut le retrouver dans d'autres modes lorsque les concurrents ont besoin ou l'occasion de partager des installations.

Voilà pourquoi les aéroports et les ports sont fournis par des organismes publics et non pas par des transporteurs aériens — ainsi, ils sont accessibles à beaucoup de transporteurs. D'autres questions potentielles en matière d'accès dans le secteur du transport aérien comprennent l'accès aux créneaux et aux portes d'embarquement aux aéroports qui ont déjà été attribués à un transporteur dominant, ainsi que l'accès au réseau de ce transporteur dominant.

La plupart des ports sont des installations à usage commun, une des raisons étant d'empêcher les transporteurs dominants de prévenir la concurrence des petits transporteurs. Le Comité a essayé de présenter de façon cohérente de quelle façon de telles politiques pourraient fonctionner au sein de l'industrie du transport ferroviaire et dans d'autres modes de transport.

- Le second point général est le suivant : l'accès concurrentiel n'est pas une solution non réglementaire à une absence de concurrence.

Si l'accès est accordé, une réglementation formelle est requise pour ce qui concerne les conditions d'accès et les prix, la sécurité et les opérations et le règlement des différends. Les lacunes de la réglementation par rapport aux forces du marché, quelles qu'elles soient, se retrouveront dans un régime d'accès concurrentiel. Ainsi, lorsque de tels régimes seront examinés, il faudra accorder une attention particulière aux répercussions pour l'organisme de réglementation ainsi qu'à la faisabilité et au coût d'administrer des politiques sur l'accès concurrentiel pour quelque mode que ce soit.

Infrastructure publique et réseau de transport efficient

Investissements dans l'infrastructure des transports et croissance économique

On reconnaît depuis longtemps l'importance des investissements dans l'infrastructure des transports pour la croissance économique. Au cours des années 1990, l'intérêt à cet égard s'est accru, par suite d'études qui ont fait ressortir la corrélation entre la proportion des dépenses publiques en matière d'infrastructure et la croissance économique¹. Des participants aux consultations du Comité ont maintes fois fait mention des dépenses qui ont été consacrées à ce chapitre aux États-Unis en vertu de la loi ISTEA (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act de 1991) et de la loi subséquente TEA-21 (Transportation Equity Act for the 21st Century de 1998).

Au Canada, on demande un élargissement similaire des programmes d'infrastructure publics. Le Comité reconnaît l'importance des investissements dans l'infrastructure des transports pour l'ensemble du pays ainsi que pour les diverses régions. Cela dit, les investissements ne garantissent pas la croissance économique; ils doivent être ciblés là où les conditions appropriées existent, là où les ressources complémentaires sont en place et là où les marchés se développent. Il est indispensable que les cadres de gestion et de décision soient en place de façon à favoriser les investissements qui sont les plus susceptibles d'être bénéfiques pour le pays. Le Comité n'a pas été

mandaté pour évaluer des projets d'infrastructure spécifiques, mais plutôt pour se pencher sur les perspectives économiques et les cadres institutionnels afin de déterminer s'ils sont propices au niveau et au type d'investissements nécessaires pour soutenir, développer et promouvoir le réseau de transport. Ce thème revient dans plusieurs des chapitres subséquents.

La fourniture et le financement objectifs de l'infrastructure

La fourniture d'une infrastructure influe également sur l'équilibre concurrentiel des modes de transport. Comme l'explique le chapitre 2, les modes de transport diffèrent selon le financement gouvernemental des investissements dans l'infrastructure et le recouvrement de ces investissements par des redevances d'usage.

Le changement spectaculaire qui s'est opéré dans l'orientation stratégique au sujet du financement de l'infrastructure et des redevances d'usage au cours des dernières décennies s'explique entre autres comme suit : le but visé était de rendre plus objectives les décisions, d'adopter des régimes prévoyant le financement de l'infrastructure par les usagers et l'établissement d'un lien direct entre les investissements et le soutien des usagers. Dans le secteur ferroviaire, cela a signifié l'assouplissement de la réglementation, l'élimination des subventions, la privatisation du CN et la rationalisation des lignes de chemin de fer.

Dans le secteur du transport aérien, les services de navigation aérienne ont été cédés à une organisation non gouvernementale quasi autonome, qui en assumait la fourniture et le financement. Les grands aéroports ont été cédés à des intérêts locaux qui sont responsables devant la collectivité, tandis que l'industrie du transport aérien a été en grande partie déréglementée (des questions de réglementation ont toutefois refait surface dans le secteur aérien; voir le chapitre 7).

Dans le domaine du transport maritime, où il y a encore matière à discussion, les principaux ports sont en train d'être cédés à des intérêts locaux, la Voie maritime est maintenant une entreprise commerciale et, autre sujet controversé, les aides à la navigation et des installations font de plus en plus l'objet de redevances d'usage.

Le Comité est d'accord avec cette tendance à l'établissement de liens plus étroits entre les investissements dans l'infrastructure et le financement, et même à l'exercice d'un contrôle direct par les usagers. Nous sommes à l'affût de moyens d'améliorer les systèmes actuels et même d'augmenter la

responsabilité à cet égard vis-à-vis des usagers. Nous croyons aussi que cette méthode de fourniture et de financement de l'infrastructure devrait s'appliquer également aux routes et au transport urbain. Cette approche est vitale pour l'amélioration du réseau de transport au Canada, et nous croyons que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle de premier plan dans la réalisation de ces objectifs. Les conflits entre les gouvernements fédéral et provinciaux au sujet du financement des routes et des questions de réglementation sont bien connus des usagers de la route et sont souvent le sujet de plaintes. Certains intervenants croient fermement que les taxes, droits et autres frais perçus auprès des utilisateurs de l'infrastructure devraient être investis dans l'aménagement et le maintien de cette infrastructure. Des usagers et des administrations provinciales ont insisté auprès du Comité pour qu'il définisse une vision qui permettrait de dénouer cette impasse. Ces questions sont examinées en détail dans plusieurs chapitres subséquents.

De l'avis du Comité, le réseau de transport se développera de façon plus efficiente lorsque des messages appropriés au sujet des prix seront transmis et, sous l'impulsion des usagers et des forces du marché, appliqués à tous les modes de transport. Nous suggérons des façons d'en arriver à un tel régime.

Le problème des marchés à faible densité

Certains marchés ne peuvent supporter plus d'un fournisseur de services de transport, par exemple un service de transport aérien ou par autocar à une petite ou moyenne collectivité, ou encore un service ferroviaire sur un embranchement. L'idéal, c'est que les fournisseurs se fassent concurrence, mais la viabilité commerciale exige que les entreprises obtiennent suffisamment de recettes pour maintenir la fourniture des services. Il y a au moins certaines économies d'échelle, de telle sorte que les marchés à faible volume ne sont peut-être pas en mesure de soutenir plus d'un transporteur.

Cela ne signifie pas pour autant que les marchés sont tributaires du fournisseur. L'arrivée sur le marché d'un rival plus efficient pourrait avoir pour effet d'évincer un transporteur établi. Il s'agit là du concept des marchés disputables. Dans ce cas, la menace que représente l'arrivée sur le marché d'un nouveau transporteur peut suffire à elle seule pour empêcher un fournisseur unique d'exploiter ce qui à première vue apparaît comme étant une position de monopole. Abaisser ou minimiser les obstacles à la pénétration d'un marché peut contribuer à cette forme de pression concurrentielle. Les forces de la concurrence nécessitent un certain temps avant de se faire sentir, tout comme l'intervention réglementaire. Dans le cas des marchés à faible

densité, il peut arriver pendant certaines périodes que les prix augmentent ou que le service se détériore par rapport à un niveau concurrentiel, et il faudra un certain temps avant que des mesures correctives (marchés ou règlements) puissent être prises.

Lorsque les marchés sont étroits ou la concurrence inexistante, les gouvernements instaurent la réglementation pour suppléer à l'absence de concurrence. Mais, à l'instar des marchés, la réglementation n'est pas parfaite. Qui dit réglementation dit coûts d'administration, retards et, obligatoirement, nouvelles sources d'inefficience. Il s'agit d'une question d'équilibre et de jugement, à savoir si l'intervention réglementaire peut suppléer à l'absence de concurrence sur le marché. Le remède de la réglementation peut ne pas être pratique dans toutes les circonstances, même lorsque les volumes de trafic sont peu élevés.

L'incapacité des marchés de petite taille de soutenir une concurrence significative devient encore plus problématique lorsqu'il s'agit de fournir l'infrastructure. Toutes les infrastructures affichent au moins des économies d'échelle; des coûts d'investissements importants sont requis et même la capacité initiale peut être élevée par rapport aux volumes de trafic potentiels. Le plein recouvrement des coûts de l'infrastructure auprès des usagers locaux n'est peut-être pas raisonnable. Du point de vue économique des volumes élevés, le recouvrement des coûts de l'infrastructure va de soi pour les marchés importants, mais pas nécessairement pour les marchés de petite taille.

Il n'est pas suggéré de limiter l'infrastructure à ce que permet le recouvrement intégral des coûts. En raison de facteurs sociaux et politiques, l'accès et d'autres services doivent être fournis aux résidents des régions éloignées et peu peuplées. Mais des solutions de remplacement sont inévitables. Par exemple, le même niveau d'accessibilité et de services ne sera pas offert sur les marchés à faible densité. Ce problème est épineux pour un pays dont le territoire est vaste et la population clairsemée. Jusqu'à une époque récente, les subventions d'infrastructure versées aux régions peu peuplées étaient considérables. Mais, avec la commercialisation de la fourniture des éléments d'infrastructure, lorsque la chose est possible, le problème de fournir et de financer l'infrastructure là où les perspectives d'un recouvrement des coûts et d'autofinancement sont peu nombreuses est encore plus évident. Il n'y a pas de réponse immédiate à la question de savoir quel est le niveau minimal ou souhaitable de soutien pour l'infrastructure dans les régions peu peuplées ni sur le mode de financement à utiliser. Ces difficultés sont omniprésentes

dans l'histoire du Canada et ce, à tous les échelons : national, provincial/territorial et municipal. Les investissements optimaux dans l'infrastructure et le financement sur les marchés non viables devraient susciter beaucoup de discussions au cours des années à venir.

Influences nouvelles sur l'efficience du réseau de transport

Deux faits récents mais non pas nouveaux devraient tenir une place plus importante dans la politique nationale des transports :

- l'importance d'intégrer les coûts environnementaux dans le processus de détermination du réseau de transport le plus efficient;
- les restrictions qui peuvent découler de l'importance des échanges internationaux et, plus particulièrement continentaux au chapitre de la conception de politiques.

En principe, les usagers et les fournisseurs au sein d'un réseau efficient de transport reconnaissent les coûts réels. Tout comme la fourniture publique d'installations sans l'établissement de redevances adéquates a pour effet de fausser le choix des modes de transport par les usagers, la non-reconnaissance des coûts environnementaux se traduit par un réseau de transport moins efficient et par une diminution du niveau de vie des citoyens. Cette constatation est particulièrement évidente dans le secteur du transport urbain : l'utilisation de l'automobile, surtout en périodes de pointe, impose de toute évidence des coûts qui s'ajoutent à ceux que les usagers peuvent reconnaître, et d'autre part, les services de transports en commun sont délibérément subventionnés dans le but partiel de parer à l'élément de distorsion dû à l'utilisation sous-évaluée de l'automobile en milieu urbain.

La tâche d'intégrer des coûts environnementaux n'est pas facile; l'établissement de valeurs financières et la détermination de façons pratiques de les mettre en œuvre ne sont pas sans soulever de controverse. Toutefois, le Comité croit que des mesures devraient être prises pour améliorer le rendement économique et social du réseau de transport.

La seconde question qui a surgi dernièrement est l'importance du commerce international. Le Canada est une nation commerçante depuis longtemps et au cours des dernières décennies, les échanges commerciaux internationaux, surtout avec les États-Unis, ont pris encore plus d'ampleur. Cela a signifié qu'une plus grande quantité de nos échanges traverse les frontières, si bien que le rendement de notre réseau de transport influe sur notre rendement sur

le plan de la concurrence. En fait, le réseau de transport lui-même se trouve en concurrence directe avec celui d'autres pays. Il importe que la politique et le régime de réglementation ne favorisent ni n'entravent le transport par rapport à d'autres industries.

L'économie et le niveau de vie du Canada se développeront d'une façon optimale si les Canadiens peuvent œuvrer dans des industries et des services offrant des avantages comparables. Si le fardeau fiscal du secteur des transports est plus écrasant que celui d'autres industries nationales, ce secteur sera désavantagé sur le plan de la concurrence. D'autre part, comme les échanges commerciaux et les activités d'intégration avec notre voisin géant du Sud sont de plus en plus importants, une plus grande harmonisation de nos politiques respectives serait peut-être nécessaire, même si le résultat représente un écart par rapport à la situation optimale dans un monde parfaitement concurrentiel. Il ne s'agit pas d'une règle stricte mais d'une question qui est de plus en plus importante pour le Canada.

Responsabilisation et transparence

Quelle que soit la politique publique, le Comité est d'avis qu'une plus grande visibilité des transactions aurait pour effet de favoriser le débat public et parfois même d'améliorer les mesures correctives. Une plus grande disponibilité des données encouragerait une analyse poussée des politiques au sein des secteurs privé et public.

Le Comité a essayé de suggérer des cadres réglementaires et une fourniture d'infrastructure qui se prêteraient davantage à un examen public, ainsi que les types de renseignements à recueillir de façon courante et à rendre accessibles pour analyse.

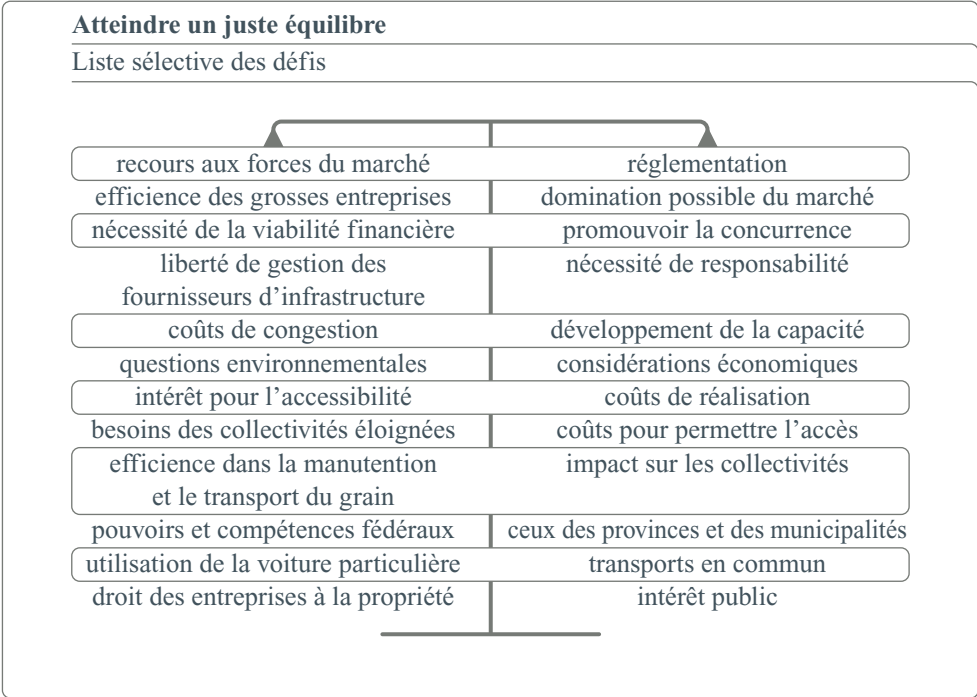
Utilisation des transports pour réaliser des objectifs dans d'autres secteurs

Les transports exercent une influence qui se fait sentir un peu partout au sein de l'économie. Ils interconnectent les industries, les régions et les échanges commerciaux. Ils représentent notre façon de nous déplacer dans les villes, de traverser le pays et de voyager à l'étranger. Les transports font partie de la base économique des régions. En raison de cette influence prépondérante, les transports sont parfois considérés comme un instrument stratégique potentiel pour réaliser des objectifs dans d'autres secteurs, comme le développement régional, l'intégration politique, l'amélioration de la mobilité et, partant, du

niveau de vie et la contribution aux transferts de revenus interrégionaux. Alors que les investissements ou les politiques dans le secteur des transports peuvent jouer un rôle utile dans certaines circonstances, le Comité doute de façon générale de leur utilité pour résoudre les problèmes sociaux ou économiques dont la portée dépasse les transports. Nous sommes d'accord avec la distinction qu'a faite la Commission MacPherson entre les objectifs généraux de la politique nationale et les objectifs précis de la politique nationale en matière de *transport*. À l'instar de la Commission MacPherson et des commissions subséquentes, notre tâche se limite à la politique dans le secteur des transports et à la législation connexe. Même si le gouvernement conclut que certaines politiques en matière de transport peuvent servir à réaliser des objectifs sociaux, un réseau efficient sert de base solide à la réalisation d'objectifs stratégiques généraux.

Atteindre un juste équilibre

Pour des raisons pratiques, une approche modale a guidé le Comité dans la rédaction de son rapport, mais, dans la mesure du possible, nous avons appliqué des principes et des méthodes cohérents pour l'ensemble des modes de transport. L'objectif visé est un *réseau* de transport économique et efficient,



ce qui implique une efficacité générale et uniforme dans les modes de transport. Pour tous les modes, le Comité préconise le recours à la concurrence et au marché ou à des mécanismes commerciaux si la chose est possible. Si une réglementation devient nécessaire, le Comité favorise une réglementation efficace par rapport au coût, axée sur l'efficacité et qui n'aura pas pour effet de déformer l'équilibre efficace qui existe entre les modes de transport.

Sur le plan de l'infrastructure publique, le Comité est à la recherche de règles et de pratiques qui favoriseront un équilibre efficace pour la totalité des modes de transport. Le Comité désire des mécanismes qui faciliteront des niveaux efficaces d'investissements publics, une gestion et une utilisation efficaces de l'infrastructure ainsi que des redevances d'usage établies en fonction du coût des investissements. La responsabilisation et la gestion de l'infrastructure sont des éléments importants dans tous les modes. Le Comité préconise des politiques et des mécanismes qui feront en sorte que les différents niveaux de dépenses publiques dans les modes de transport n'entraveront pas une utilisation efficace de ces modes. Ce principe a vu le jour dans le rapport de la Commission MacPherson et c'est dans cette direction qu'évolue la politique nationale dans le secteur des transports. Pour le Comité, cette direction est la bonne et nous considérons des façons d'élargir ce principe pour qu'il s'applique également aux routes et au transport urbain tout en tenant compte de la nécessité de fournir l'infrastructure sur les marchés à faible densité.

En résumé, le Comité reconnaît l'objectif qui a été au cœur de la politique canadienne en matière de transport au cours des dernières décennies, mais des mécanismes d'équilibre sont requis pour de nombreuses questions. Il y a des compromis entre l'efficacité et d'autres objectifs, entre les avantages d'une intervention réglementaire et les coûts d'une telle intervention. Dans le reste du rapport, nous sommes à la recherche du juste équilibre dans de nombreuses situations. Le Comité ne possède pas toutes les réponses, mais il s'efforce de jeter de la lumière sur la façon de modifier la politique nationale et la législation en matière de transport en fonction de ces points.

Notes

- ¹ Les études initiales qui ont attiré une attention soutenue sont les suivantes : D.A. Aschauer, « Is Public Expenditure Productive? », dans *Journal of Monetary Economics* 23 (1989), p. 188–200; et « Does Public Capital Crowd Out Private Capital? », dans *Journal of Monetary Economics* 24, p. 171–188.