

DOCUMENT DE TRAVAIL : EXAMEN DE LA LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA

MESSAGE DU PRÉSIDENT

Je suis heureux d'avoir été invité par la ministre des Transports à diriger un examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC). Je bénéficie du soutien d'un excellent groupe de conseillers et d'un secrétariat indépendant du gouvernement.

Que ce soit le long des cours d'eau, des chemins tracés par des charrettes ou des lignes de chemin de fer, les transports ont toujours joué un rôle décisif dans le façonnement du mode d'établissement des Canadiens, la démographie et le mode de vie depuis bien avant la Confédération. Nous vivions, travaillions et édifions des communautés en fonction de la facilité et de l'efficacité avec lesquelles les gens, les biens et les services pouvaient être transportés pour parvenir à la prospérité et à la qualité de vie. Même l'aménagement des villages, des villes et des zones rurales colonisées était tributaire des transports. Les transports ont toujours été un facteur catalyseur du développement économique.

À certains moments critiques de l'histoire, les gouvernements ont lancé des grands projets « d'édification d'une nation » comme la construction de la Voie maritime du Saint-Laurent, les chemins de fer transcanadiens, les pipelines et la création d'une compagnie aérienne nationale pour renforcer le pays et assurer des liaisons cruciales avec les marchés internationaux. De multiples projets de « développement » ont été réalisés à travers le pays, sachant fréquemment qu'il faudrait des décennies avant de parvenir à une masse critique et à la rentabilité commerciale.

De nos jours, le réseau de transport est nettement plus axé sur le marché, déréglementé et concurrentiel. L'intérêt s'est orienté vers des considérations plus opérationnelles, comme la sécurité, les impacts sur l'environnement, la sûreté, l'efficacité, la capacité d'appoint, la concurrence et l'adaptabilité du réseau de transport. Dans une conjoncture économique qui évolue rapidement où les chaînes d'approvisionnement mondiales, la technologie et les conditions du marché changent constamment, l'examen de la LTC donne l'occasion de déterminer la façon dont le réseau de transport du Canada peut le mieux stimuler la croissance et la prospérité futures du Canada.

L'objectif de l'examen est de fournir une évaluation indépendante de la façon dont les politiques et les programmes du gouvernement fédéral contribuent à assurer que le réseau de transport renforce l'intégration des régions tout en assurant des liaisons internationales concurrentielles. Le moment est également venu d'étudier à nouveau le rôle des transports comme catalyseur du développement, en particulier en fonction de la géographie massive, diversifiée et éloignée qui symbolise le Nord du Canada. Si l'on veut que les projets de développement jouent à nouveau un rôle appréciable, le rôle du

gouvernement doit-il consister à offrir un cadre pour recueillir des capitaux privés ou en une participation financière plus directe?

Les divers modes de transport sont également assujettis à différents niveaux de concurrence, de propriété et de participation d'intérêts étrangers sur le marché intérieur du Canada. L'hypothèse d'un statu quo à long terme semble peu plausible. Nous devons réfléchir et planifier à l'avance, en traversant des chocs et des perturbations, susceptibles de caractériser un monde en pleine évolution.

Même si les tendances et les phénomènes mondiaux au cours des 20 à 30 prochaines années sont imprévisibles et indépendants de notre volonté, nous pouvons évaluer d'autres avenir plausibles et nous interroger sur la façon de raffermir notre capacité d'adaptation. Notre aptitude à être concurrentiels et prospères à long terme nécessitera une vigilance d'anticipation pour sonder l'horizon éloigné et prendre des mesures concrètes dès aujourd'hui. Dans l'univers des transports, les délais d'exécution sont longs et même une exécution soigneusement planifiée peut prendre des années.

L'examen s'inspirera des renseignements et des conseils des Canadiens que la question intéresse, notamment les représentants de l'industrie, les usagers, les experts et d'autres intervenants qui représentent un vaste éventail de points de vue et d'expérience de l'ensemble du pays.

Le Secrétariat de l'examen de la LTC a préparé un document qui met cet examen en contexte. L'objet de ce document est de stimuler le débat au lieu de le restreindre ou de lui imprimer un parti pris. Quels sont les phénomènes et les tendances émergents auxquels le Canada doit s'adapter, et quelles sont les approches qui présentent les meilleures chances d'assurer la prospérité des générations à venir?

J'invite toutes les personnes intéressées à présenter leur mémoire avant le 30 décembre 2014. Un site Web a été conçu pour faciliter les communications avec ceux et celles que nous ne pourrions pas rencontrer en personne.

J'ai pris l'engagement de remettre un rapport à la ministre des Transports avec les recommandations de l'examen d'ici au 24 décembre 2015.

L'honorable David L. Emerson, C. P.
Président

TABLE DES MATIÈRES

	Page
1. APERÇU DE L'EXAMEN.....	4
2. LA CONJONCTURE MONDIALE A DES RÉPERCUSSIONS SUR LES TRANSPORTS AU CANADA.....	4
3. LE CONTEXTE CANADIEN.....	7
4. LE TRANSPORT FERROVIAIRE DANS LES NOUVELLES	11
4.1 <i>Capacité et services ferroviaires</i>	11
4.2 <i>Le transport ferroviaire des voyageurs de compétence fédérale</i>	13
5. LES INFRASTRUCTURES STRATÉGIQUES.....	13
6. LES TRANSPORTS DANS LES RÉGIONS, LES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET LE NORD	16
7. LES PORTES D'ENTRÉE ET LES CORRIDORS COMMERCIAUX STRATÉGIQUES DU CANADA.....	18
8. LES CADRES DE GOUVERNANCE.....	20
9. L'ENVIRONNEMENT	22
10. LES TRANSPORTS ACCESSIBLES	24
11. LA RÉGLEMENTATION, L'HARMONISATION ET LE COMMERCE.....	24
12. CONCLUSION	25
ANNEXE A – GRAPHIQUES ET TABLEAUX	26

1. APERÇU DE L'EXAMEN

Le 25 juin 2014, l'honorable Lisa Raitt, ministre des Transports, a lancé l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC). Comme le prescrit la législation, l'examen doit être terminé avant la fin de 2015 et un rapport doit être soumis à la ministre pour qu'elle le présente au Parlement. La ministre a nommé l'honorable David Emerson pour qu'il préside cet examen, et a nommé cinq conseillers : Marcella Szel, Marie-Lucie Morin, Duncan Dee, David Cardin et Murad Al-Katib.

La LTC est la législation-cadre fédérale du réseau de transport du Canada et du rôle que joue l'Office des transports du Canada dans l'administration de plusieurs parties de la Loi. La LTC énonce la Politique nationale des transports, qui fait valoir que les services de transport doivent reposer sur la concurrence et les lois du marché. La Politique stipule que la réglementation et l'intervention du gouvernement doivent généralement se limiter aux cas où le marché ne peut pas autrement atteindre des résultats satisfaisants sur le plan de l'économie, de la sécurité, de la sûreté, de l'environnement et de la société. Le mandat de l'examen porte également sur toute autre loi du Parlement qui a trait à la réglementation économique des transports, par exemple la *Loi maritime du Canada*.

L'examen s'inspirera des recherches et des consultations menées dans tout le Canada en 2014-2015. On sollicitera la contribution d'un vaste éventail d'intervenants, notamment l'industrie des transports et ses usagers, d'autres ordres de gouvernement, les associations autochtones, les groupes environnementaux et le grand public. L'examen analysera également les faits nouveaux et les pressions qui s'exercent à l'échelle mondiale et qui risquent d'entraîner des défis et des occasions pour le réseau de transport du Canada. En outre, il permettra de déterminer les pratiques optimales d'autres pays qui connaissent des changements analogues.

Pour stimuler les discussions et les mémoires, ce document met en contexte l'examen et souligne l'importance des transports pour la prospérité et la qualité de vie des Canadiens dans un monde mondialisé et interconnecté.

2. LA CONJONCTURE MONDIALE A DES RÉPERCUSSIONS SUR LES TRANSPORTS AU CANADA

Il est important que l'examen aborde les principales tendances mondiales et phénomènes en évolution susceptibles d'avoir des répercussions sur le Canada et sur son réseau de transport au cours des 20 à 30 prochaines années.

Les réseaux de transport, parallèlement à d'autres secteurs, constituent les fondements essentiels d'une économie moderne. En tant que pays tributaire du commerce dont la population est disséminée sur un vaste territoire, le Canada est particulièrement dépendant d'un réseau de transport soigneusement aménagé, fluide et efficace. Pratiquement chaque secteur, dont les transports, fonctionne dans le contexte de

chaînes d'approvisionnement et de réseaux mondiaux qui sont eux-mêmes éminemment tributaires des transports et de la logistique. Et pour exacerber les choses, il se peut que les activités de transport les plus rentables et efficaces aillent parfois à l'encontre de la réussite concurrentielle d'autres entreprises, secteurs et régions, qui donnent lieu à des pressions pour que le gouvernement intervienne.

Le secteur des transports au Canada est profondément influencé par les tendances mondiales. Par exemple, même si les États-Unis (É.-U.) demeurent le principal partenaire commercial du Canada, des puissances économiques émergentes comme le Brésil, la Chine et l'Inde attisent la concurrence et redéfinissent les modèles opérationnels qui nécessitent la restructuration des stratégies des chaînes d'approvisionnement mondiales. Les économies émergentes créent une demande accrue de matières premières et d'énergie et modifient les modes traditionnels de transport international. Et pour compliquer les choses, il faut mentionner la résurrection récente, mais importante, des États-Unis et du Mexique dans le secteur manufacturier mondial. Serons-nous de retour vers le futur?

Pendant ce temps, les économies émergentes deviennent également des chefs de file du secteur mondial des transports. Par exemple, les compagnies maritimes chinoises et les plaques tournantes aériennes du Moyen-Orient conquièrent rapidement une part croissante des échanges commerciaux et des voyages internationaux.

Les niveaux de productivité au Canada préoccupent depuis longtemps les gouvernements et l'industrie, car ils ont une incidence sur la compétitivité du pays dans l'économie mondiale. Le classement international du Conference Board du Canada en matière de croissance de la productivité du travail, mis à jour en date de mars 2013, indique que la productivité du Canada est influencée négativement par l'affaiblissement des investissements directs étrangers intérieurs et extérieurs, la faible intensité de la R et D, le maigre bilan en matière d'innovation et le pourcentage relativement peu élevé de Canadiens qui détiennent un diplôme d'études supérieures en sciences et en technologies. Si cette caractérisation est appliquée aux transports, dont la contribution entre les secteurs est majeure, les problèmes de compétitivité pourraient être aggravés. Au fil du temps, un tel écart de compétitivité pourrait avoir une incidence négative sur la prospérité des Canadiens par rapport au reste du monde. Par exemple, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévoit qu'au cours des 30 prochaines années, la croissance de l'économie canadienne sera plus lente que celle de bon nombre de nos principaux compétiteurs (voir la figure A.1 à l'annexe A). Cependant, selon les prévisions de l'OCDE, le produit intérieur brut par personne de pays tels que le Royaume-Uni et l'Australie dépassera celui du Canada.

Le réseau de transport du Canada devra être concurrentiel à l'échelle mondiale : efficace, fiable, novateur, à l'écoute du changement et résistant aux perturbations.

La géographie, la démographie et la population du Canada présentent également des difficultés particulières pour le développement et l'exploitation d'un réseau de transport sécuritaire, sûr, efficace et respectueux de l'environnement. L'une de ces difficultés

consiste à s'assurer que le Canada dispose d'une main-d'œuvre suffisante pour concevoir, édifier et exploiter le réseau de transport. La majeure partie de la population est regroupée dans quelques villes, dont la plupart sont situées à moins de 200 km de la frontière avec les États-Unis, d'où l'importance constante de réseaux de transport ininterrompus et harmonisés en Amérique du Nord.

Tandis que la mondialisation des chaînes d'approvisionnement et les flux commerciaux en réseaux multi-plates-formes complexes, change le profil des risques et la probabilité et la gravité possible des perturbations augmentent en importance. Pour gérer efficacement les risques, il faut bien comprendre un vaste éventail de menaces : la piraterie, le terrorisme, les cyberattaques, les séismes, les inondations, les phénomènes météorologiques extrêmes, les conflits de travail, les bouleversements politiques et les maladies pandémiques. Il est donc important d'être prêt avec des plans de prévention, d'atténuation et de rétablissement de ces perturbations. Et la « résilience », la capacité d'un réseau à réagir et à s'adapter à tout un éventail de situations perturbatrices, revêt de plus en plus d'importance dans la planification du transport.

Par habitant, les Canadiens sont parmi les plus grands consommateurs mondiaux de services de transport. Et pourtant, l'importance de modes de transport abordables et de qualité pour transporter les Canadiens à des fins touristiques et d'affaires ne cesse de croître. En dépit de la révolution des communications numériques, la demande de voyages continue d'augmenter à un rythme plus rapide que l'économie dans son ensemble. Et à mesure que la population canadienne continue de



Le Canada a une géographie immense et accidentée à travers laquelle le réseau de transport doit se frayer un chemin, et qui nécessite dans une large mesure une saine gestion de l'environnement. Tandis que la prise de conscience des responsabilités environnementales prend de l'importance, de nombreuses sociétés ont adopté des politiques de responsabilité durable et elles participent à des programmes qui prouvent publiquement leur engagement envers une économie verte ou une chaîne d'approvisionnement écologique. Par exemple, le Dutch Green Award, qui a été créé aux Pays-Bas, récompense les navires qui respectent des normes très strictes en matière de sécurité et d'environnement, et qui promeuvent à l'échelle internationale l'écologisation de la chaîne d'approvisionnement et de l'économie. Aux États-Unis, l'Environmental Protection Agency a conçu le programme SmartWay[®] afin de réduire les émissions du secteur des transports en créant des stimulants pour améliorer l'efficacité énergétique de la chaîne d'approvisionnement. De nombreuses entreprises canadiennes participent également au programme SmartWay[®], mis en œuvre par Ressources naturelles Canada pour le transport des marchandises de la manière la plus propre et la plus efficace possible.

vieillir, on éprouvera des difficultés à s'assurer que le réseau de transport est accessible au nombre croissant de personnes qui ont des limites de mobilité ou autres.

3. LE CONTEXTE CANADIEN

Les transports sont un volet important de l'économie canadienne, car ils procurent des emplois, transportent des marchandises et relient les gens au Canada et dans le monde entier.

Le secteur des transports et de la logistique est à proprement parler un élément crucial de l'assise économique du Canada, puisqu'il concentre près de 66 milliards de dollars du produit intérieur brut, soit plus de 4 % du produit intérieur brut global du Canada, et qu'il employait plus de 860 000 Canadiens en 2013. En plus, le réseau de transport transporte pour plus d'un billion de dollars de marchandises chaque année; son efficacité est un important facteur concurrentiel dans toute l'économie.

On a constaté récemment un déplacement marqué des exportations du Canada, ce qui a des répercussions sur les transports. Entre 2003 et 2013, la part des exportations totales du secteur manufacturier selon la valeur a reculé de 57 % à 48 %, alors que les exportations de pétrole brut, de minerai de fer, de grain et de produits forestiers ont très nettement augmenté. Durant la même période, les importations par le Canada de produits manufacturés outre-mer ont presque doublé, alors que les importations de produits manufacturés des États-Unis sont restées relativement constantes. Cela se reflète dans un déplacement vers l'accroissement des exportations outre-mer de marchandises en vrac et des importations de conteneurs qui sont transportés essentiellement par train à travers les ports de mer, alors que la plupart du commerce entre le Canada et les États-Unis des biens manufacturés est acheminé par camion.



Source : Fondation Asie-Pacifique du Canada – Données sur le commerce en direct, Industrie Canada

L'organisation et la gouvernance du réseau de transport du Canada sont essentiellement le fruit des politiques de déréglementation et de dessaisissement menées par les gouvernements dans les années 1980 et 1990. Mentionnons à titre d'exemples la privatisation de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (le CN) et d'Air Canada, la création de Nav Canada, le transfert des opérations portuaires et aéroportuaires à des entités commerciales du secteur privé ainsi que l'ouverture bilatérale d'un certain nombre de services aériens internationaux. Ces changements ont abouti à une hausse de la productivité, à une baisse des prix et à une rénovation des infrastructures dans l'ensemble du réseau de transport. Mais au milieu des années 2000, la majorité des gains avait été réalisée, et le secteur des transports s'est heurté à de nouveaux défis pour demeurer concurrentiel face à des règlements environnementaux plus stricts, à l'émergence spectaculaire des économies en développement et à l'évolution des modes commerciaux mondiaux.

Les réseaux de transport dans les régions éloignées se concentrent principalement sur le transport des marchandises destinées à l'exportation, comme les minerais, l'énergie, les produits agricoles et forestiers. La mise en valeur de ces ressources nécessite d'étendre le réseau national de transport aux régions isolées où les répercussions possibles sur les collectivités et l'environnement exigent une gérance judicieuse. La difficulté à long terme qui consiste à moderniser les infrastructures de développement obligera les gouvernements à trouver des modèles de financement novateurs qui cadrent avec les difficultés budgétaires qui persisteront vraisemblablement pendant un certain temps. Ceci pourrait nécessiter différents cadres d'investissement ou des stimulants qui encourageraient plus d'investissements de la part du secteur privé dans

l'infrastructure. Par exemple, le partage des redevances pour couvrir les coûts, la réduction de taxes ou l'amortissement pour réduire les risques et les coûts; des accords sur le maintien de l'infrastructure suite à la mise hors service par les développeurs etc.

Le Canada a établi pour la première fois des règlements sur l'environnement au début des années 1970, et il continue d'évaluer, de surveiller et de protéger l'environnement pour les générations actuelles et futures. Les ministères gouvernementaux collaborent à la réduction des émissions, à la prévention de la pollution, au développement durable et ils encouragent l'écologisation de la chaîne d'approvisionnement. Le parc du réseau de transport du Canada reflète l'introduction de règlements visant à réduire les émissions de polluants atmosphériques, de même que les initiatives volontaires prises pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation de carburant. Par exemple, le secteur ferroviaire canadien réduit volontairement ses émissions de polluants atmosphériques depuis 1995, et ils ont modernisé leur parc pour respecter les normes volontaires d'émission. De plus, le Conseil de coopération en matière de réglementation a inclus un plan d'action volontaire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre des locomotives canadiennes et américaines. Les réductions des émissions de polluants atmosphériques et le plan d'action volontaire aideront les compagnies de chemin de fer à rester concurrentielles tout en uniformisant les règles du jeu en ce qui concerne le commerce et les coûts d'exploitation.

Alors que le Canada occupe une situation géographique idéale pour relier le poumon économique de l'Amérique du Nord aux marchés d'Asie moyennant les distances les plus courtes, seules des parts relativement restreintes de ces échanges empruntent le réseau de transport du Canada. Avec le lancement de l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique en 2006, le gouvernement fédéral a réuni l'industrie et d'autres ordres du gouvernement pour qu'ils déterminent les enjeux qu'il faut régler pour attirer des échanges commerciaux et des investissements. Parmi les enjeux répertoriés, il y avait les encombrements et les embouteillages, les obstacles d'ordre réglementaire, la piètre prise de conscience de la situation du Canada et de ses avantages. Les portes d'entrée et les corridors commerciaux, dont l'approche est décrite plus en détail ci-après, nécessitent des partenariats entre les gouvernements et les industries pour investir dans des infrastructures stratégiques, améliorer les politiques et les règlements, moderniser les cadres de gouvernance et promouvoir les portes d'entrée du Canada auprès des principaux marchés d'outre-mer.

À l'instar d'autres secteurs de l'économie, la mise au point et l'adoption de technologies et de pratiques novatrices dans le secteur des transports sont un symbole de compétitivité. Mentionnons comme exemples les nouvelles technologies de l'information, comme le suivi en temps réel du transport des marchandises à travers une chaîne d'approvisionnement au moyen de l'identification par radiofréquences (RFID) et des systèmes de positionnement global (GPS); sans oublier les méthodes d'exploitation qui améliorent la consommation de carburant des véhicules utilitaires et les techniques de construction qui réduisent les coûts d'entretien et prolongent la durée de vie des infrastructures bâties sur le pergélisol du Nord.

Au Canada, l'industrie collabore avec les pouvoirs publics, les universités et d'autres entités au développement et au déploiement d'innovations, mais les recherches révèlent que certains modes de transport sont plus susceptibles d'adopter de nouvelles technologies de communication que d'autres, et que le Canada dans son ensemble accuse un retard sur ses concurrents internationaux au chapitre de la recherche, du développement et de la commercialisation de ces nouvelles technologies. Un secteur des transports lent à adopter des innovations aujourd'hui risque de restreindre la compétitivité mondiale du pays à l'avenir.

Utilisation des technologies de communication de pointe

Pourcentage d'entreprises canadiennes, dans les industries respectives, qui utilisent des technologies de communication de pointe

Industrie	2009	2012
Agriculture, forêts, pêches et chasse	S.O.	6,8
Extraction pétrolière et gazière	22,5	37,9
Transport par pipeline	42,2	25,0
Mines et carrières (à l'exception du pétrole et du gaz)	13,8	28,5
Production, transport et distribution d'électricité	43,4	41,0
Secteur manufacturier	23,7	20,4
Finances et assurances	29,5	29,5
Services postaux/messagerie	42,3	34,9
Entreposage et stockage	35,7	20,0
Information et industries culturelles	40,9	32,2
Transports		
Transport aérien	28,2	21,7
Transport ferroviaire	14,5	27,7
Transport fluvial et maritime	39,3	30,2
Transport par camion	23,4	27,0
Transport des passagers en commun et au sol	26,7	23,7
Transports touristiques	28,7	28,5
Activités de soutien des transports	21,4	27,9

Source : Enquête sur l'innovation et les stratégies d'entreprise, utilisation des technologies de pointe, Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), Statistique Canada

Les consommateurs canadiens s'attendent à des normes de service de qualité supérieure de la part des fournisseurs de services de transport. Le système canadien de protection des consommateurs en ce qui concerne le public voyageur repose sur les plaintes officielles déposées auprès de l'Office des transports du Canada. Il existe des options de règlement des différends qui vont de la facilitation à la médiation et à l'arbitrage. Les décisions sont prises au cas par cas, mais elles ne s'appliquent qu'au fournisseur de services de transport visé dans la plainte, et non pas à l'industrie dans son ensemble. D'autres pays, comme les États-Unis et l'Union européenne, ont mis en place des régimes de réglementation plus normatifs reposant sur les droits établis des

consommateurs au sujet de certains enjeux particuliers. Même si cela offre une plus grande certitude, il y a des compromis dont il faut tenir compte dans ces cadres stratégiques.

Également dans le domaine du transport aérien, le Canada a adopté une approche proactive à l'égard des négociations bilatérales sur le transport des passagers et du fret avec d'autres pays qui stimulent la connectivité. La politique Ciel bleu de 2006 a pour but d'encourager la concurrence et les nouveaux services aériens, d'offrir des débouchés aux compagnies aériennes canadiennes, d'offrir des possibilités de commercialisation aux aéroports, d'appuyer les objectifs commerciaux et la sécurité, la sûreté et l'efficacité. Depuis 2006, des accords de transport aérien (ATA) ont été conclus couvrant au moins 80 pays. Transports Canada affirme qu'il cherchera à conclure un plus grand nombre d'ATA et que l'Asie et l'Amérique latine sont les deux régions de prédilection.

4. LE TRANSPORT FERROVIAIRE DANS LES NOUVELLES

Le déraillement catastrophique de Lac-Mégantic et l'arrière sans précédent des expéditions de grain en 2013 expliquent, pour diverses raisons, que les questions relatives au transport ferroviaire soient une priorité absolue pour l'examen de la LTC.

4.1 Capacité et services ferroviaires

Les compagnies de chemin de fer canadiennes exploitent de vastes réseaux intégrés de fret ferroviaire en Amérique du Nord qui approvisionnent les industries et les consommateurs en marchandises dont ils ont besoin, livrant des produits sur les marchés nationaux et externes. Elles sont également l'épine dorsale des chaînes d'approvisionnement de l'ensemble de l'économie et leur rendement peut nettement affecter celui de l'économie en général. Avec peu ou pas de subventions en capital ou d'exploitation, les compagnies de chemin de fer fonctionnent dans une conjoncture essentiellement commerciale, recueillant des capitaux sur les marchés financiers en fonction de leur rentabilité et de leur rendement compétitif. Elles sont également parmi les plus grands investisseurs dans le réseau de transport du Canada.

De par la nature même des réseaux ferroviaires, il y a un élément de « monopole naturel » et de « transport captif » qui donne lieu à une surveillance réglementaire et à des interventions. En conséquence, la LTC contient un certain nombre de dispositions sur la « protection des expéditeurs » pour résoudre les inquiétudes soulevées par l'abus potentiel du pouvoir de marché des compagnies de chemin de fer. L'Office des transports du Canada est habilité par la Loi à faire respecter ces dispositions.



Il n'est pas étonnant qu'une diversité de phénomènes perturbateurs puissent se produire et se produisent effectivement. En 2013, par exemple, l'Ouest du Canada a produit une récolte record de 76 millions de tonnes métriques de grain, supérieure de plus d'un tiers à celle de l'année précédente. La rudesse de l'hiver a entravé la capacité des compagnies de chemin de fer à transporter de plus importants volumes de grain et d'autres produits dans l'Ouest du Canada, en particulier à Vancouver pour l'exportation (voir figure A.2 à l'annexe A).

Le gouvernement fédéral a étudié et modifié la LTC à plusieurs reprises pour résoudre le problème du transport du grain de l'Ouest et pour améliorer l'accès des expéditeurs à des accords de service négociés avec les compagnies de chemin de fer, dans les cas où ces accords ne peuvent pas être négociés commercialement. En réponse à l'arriéré des expéditions de grain en 2013-14, le gouvernement a adopté la *Loi sur le transport ferroviaire équitable pour les producteurs de grain*, et les règlements qui en relèvent, pour faciliter le transport rapide et efficace du grain vers les marchés d'écoulement en imposant des exigences sur les volumes hebdomadaires aux compagnies de chemin de fer pour le transport du grain. D'autres initiatives sont également en cours, notamment la création d'une table ronde sur la chaîne d'approvisionnement des produits de base qui regroupe des cadres dirigeants de l'industrie au cœur d'un dialogue sur les problèmes de logistique qui affectent les produits en vrac. Toutefois, la situation résultant de l'arriéré des livraisons de grains l'an dernier soulève d'importantes questions quant à la capacité et résilience, non seulement du secteur ferroviaire, mais aussi d'autres maillons de la chaîne d'approvisionnement.

Il est important de situer des événements comme la crise du transport du grain dans un contexte élargi. Les changements survenus dans l'économie mondiale ont fait augmenter la demande de produits de base, ce qui a entraîné une hausse de la demande des expéditions en vrac par chemin de fer (voir figure A.3 de l'annexe A). Les engorgements du transport de pétrole et de gaz par pipeline ont également entraîné une hausse de la demande d'une alternative au train. En même temps, les innovations en agriculture entraînent une hausse des rendements intérieurs du grain, des légumineuses et des oléagineux. Des faits analogues surviennent dans les secteurs du pétrole, du gaz et de l'extraction minière. Ainsi, ce que certains ont interprété comme une flambée temporaire fait sans doute partie d'un déplacement permanent à mesure que l'économie canadienne a besoin d'une capacité accrue pour l'expédition de produits en vrac. Par exemple, on prévoit que les exportations en vrac de minerai de fer, de potasse et de charbon continueront d'augmenter jusqu'à au moins 2025, après quoi on ignore les intentions précises des investisseurs en ce qui concerne le remplacement des mines existantes (voir figure A.4 à l'annexe A). Pour les grandes régions du pays, la prospérité est en péril si le réseau de transport ne se montre pas à la hauteur. La réputation du Canada, comme source fiable de produits et partenaire commercial est en jeu.

4.2 Le transport ferroviaire des voyageurs de compétence fédérale

Les liaisons ferroviaires voyageurs interurbaines sont un mode où le gouvernement fédéral continue d'accorder des subventions directes. Notons que les services ferroviaires voyageurs interurbains sont largement subventionnés dans d'autres parties du monde, notamment en Europe de l'Ouest, aux États-Unis et en Australie. Les petites compagnies de chemin de fer et VIA Rail Canada Inc. (VIA), qui est une société d'État, sont subventionnées par le fédéral (voir figure A.5 à l'annexe A pour les niveaux de financement fédérales accordé à VIA). Même sur les axes les plus fréquentés du couloir Windsor-Québec, VIA a besoin de subventions fédérales. Sur les axes desservant les plus petits marchés, les trains de voyageurs sont exploités avec des subventions par voyageur qui sont supérieures de 10 à 20 fois à celles accordées dans le couloir Windsor-Québec. Les services ferroviaires voyageurs interurbains ne sont pas l'unique mode de transport subventionné par le gouvernement; par exemple, les taxes sur le carburant sont perçues en partie pour neutraliser les coûts de construction et d'entretien des routes.

L'évaluation des services ferroviaires voyageurs interurbains doit être mesurée dans le contexte de l'intérêt public : le niveau de financement de l'État, l'existence d'options de voyage, les améliorations possibles d'efficacité, l'accès aux communautés régionales et éloignées, les partenariats intermodaux, la durabilité de l'environnement et l'encombrement des routes. Le type de services ferroviaires voyageurs dont veulent les Canadiens, et le montant qu'ils sont prêts à déboursier à long terme contribueront à la formulation de recommandations pour cet examen.

5. LES INFRASTRUCTURES STRATÉGIQUES

La viabilité à long terme des infrastructures stratégiques garantira que les réseaux de transport facilitent le flux efficace des échanges commerciaux et des déplacements. Reste à savoir comment il faut établir les priorités dans un monde où les ressources se font de plus en plus rares.

Lorsque les entreprises décident de là où elles entendent investir et implanter leurs installations, la qualité des infrastructures de transport et de la connectivité mondiale est un paramètre clé.

Il y a eu une hausse importante du niveau des investissements publics dans les infrastructures de transport depuis 10 ans. Ce financement a atteint son apogée entre 2009 et 2011 grâce aux programmes de relance lancés dans le sillage du fléchissement de l'activité économique mondiale. Par exemple, Infrastructure Canada indique que le montant de la contribution fédérale depuis 2006 s'élève à environ 4,8 milliards de dollars pour l'infrastructure de transport et à environ 4,7 milliards de dollars pour le transport en commun. Les investissements fédéraux dans l'infrastructure de transport sont répartis dans bon nombre de ministères et organismes, sous les bannières de

divers programmes, qu'il s'agisse de l'entretien courant des routes qui traversent les parcs nationaux, du Plan Chantiers Canada d'Infrastructure Canada ou des initiatives de développement économique régional. Pour cette raison, il est très difficile de savoir exactement combien le gouvernement fédéral dépense sur l'infrastructure de transport dans une année.

Ce financement a été réparti entre un certain nombre de programmes différents assortis d'objectifs et de mécanismes d'exécution divers. La plupart sont des programmes de durée limitée qui attribuent des fonds selon un mode de partage des coûts pour la réalisation de projets précis évalués en fonction des critères d'admissibilité d'un programme donné. Certains programmes visent des objectifs stratégiques particuliers comme l'aménagement d'infrastructures de portes d'entrée et de corridors commerciaux, alors que d'autres sont des transferts suivis aux provinces, aux territoires et aux municipalités, comme le Fonds fédéral de la taxe sur l'essence.

Même si certains programmes fédéraux d'infrastructures ont ciblé les infrastructures les plus importantes pour le flux des échanges et des voyages, le Canada n'a pas de cadre politique unificateur à partir duquel il est possible d'établir les priorités nationales entre les modes de transport.

Le Réseau routier national est fondé sur des mesures relativement claires et objectives, et il est aménagé de concert avec les provinces et les territoires qui exploitent la grande majorité des infrastructures et qui en sont propriétaires.

En revanche, le réseau national d'aéroports, et les administrations portuaires canadiennes ont été conçus essentiellement pour faciliter la privatisation de ces biens appartenant au gouvernement fédéral, plutôt que d'établir des priorités pour un réseau stratégique d'actifs de transport. Peu de changements sont survenus dans ces désignations depuis les années 1990 pour refléter les changements survenus sur le marché. La participation du gouvernement fédéral aux services ferroviaires voyageurs et aux services de traversier dans certains cas est un héritage des accords conclus avec certaines provinces lorsqu'elles ont été admises dans la Confédération.

En mars 2014, le gouvernement fédéral a lancé le nouveau Plan Chantiers Canada d'une valeur de 53 milliards de dollars échelonné sur 10 ans afin de financer les projets d'infrastructures de concert avec d'autres ordres de gouvernement et le secteur privé. Même si les programmes fédéraux d'infrastructure ont permis d'améliorer et d'élargir le réseau de transport dans toutes les régions du Canada, les demandes de financement dépassent de loin les ressources disponibles à une époque où tous les ordres de gouvernement font face à des restrictions budgétaires. Un certain nombre d'études récentes révèlent qu'un sérieux « déficit d'infrastructures » persiste au Canada. Par exemple, la Fédération canadienne des municipalités a déterminé en 2007 que les municipalités canadiennes avaient un déficit cumulé d'infrastructures d'environ 123 milliards de dollars en ce qui concerne les infrastructures existantes et qu'elles avaient besoin de 115 milliards de dollars de nouvelles infrastructures. En mai 2004, le Groupe financier TD Bank a déclaré que le déficit annuel cumulé du financement des infrastructures, pour entretenir comme il faut ou remplacer les biens publics existants,

était de l'ordre de 50 milliards de dollars à 125 milliards de dollars. Il faut donc fixer des priorités, opérer des choix et à tout le moins, adopter de nouvelles technologies et des approches novatrices pour établir les prix, le financement et l'utilisation des infrastructures existantes.

Le Canada a un vaste stock d'infrastructures qui ont besoin d'être entretenues à mesure qu'elles vieillissent. La propriété et la gestion de ces infrastructures sont largement dispersées entre différents ordres de gouvernement, différents organismes gouvernementaux et le secteur privé. La politique fédérale, comme le Volet national d'infrastructure du nouveau Fonds Chantiers Canada, stipule que l'entretien relève des responsabilités de l'exploitant, et les programmes fédéraux de financement privilégient explicitement la construction d'une nouvelle capacité plutôt que la remise en état des infrastructures vétustes. Il est donc important de parvenir à un équilibre financièrement durable entre les fonds d'exploitation et d'entretien et les nouvelles constructions. Reconnaissant la nécessité d'un tel équilibre, le Nouveau Plan Chantiers Canada a alloué 1,25 milliard de dollars pour le financement des partenariats public-privé (PPP). Les PPP sont une approche d'approvisionnement d'infrastructure publique à long terme et basé sur la performance qui permet au gouvernement de tenir le secteur privé responsable des biens publics tout au long de leur cycle de vie prévu. À ce jour, les PPP sont des réussites pour les gouvernements dans la livraison de grands projets d'infrastructure, par exemple, le Pont de la Confédération.

Le mode de financement des infrastructures peut affecter l'évolution fructueuse du réseau de transport. En investissant directement dans un élément particulier du réseau, les gouvernements risquent de créer une capacité excessive, de décourager la rationalisation de la capacité du réseau ou de créer des règles du jeu manquant d'uniformité entre les différents modes de transport. Alors que la Politique nationale des transports est neutre quant au mode qui doit transporter un produit/une personne sur un trajet donné, la majeure partie du financement des infrastructures fédérales de transport contribue à une nouvelle capacité routière. La plupart de ces investissements ciblent le réseau routier national (voir la figure A.6 de l'annexe A pour une carte du réseau national).

Les infrastructures d'autres modes de transport sur grandes distances comme le transport aérien, le transport maritime et le transport ferroviaire des marchandises sont pratiquement entièrement autofinancées grâce aux frais d'utilisation. Les taxes, les frais et les droits sont tellement importants qu'ils contribuent dans une large mesure aux rentrées générales du gouvernement. Cela n'est pas sans conséquence sur le juste équilibre des investissements entre les divers modes de transport et pourrait se traduire par une fragilisation de la position concurrentielle à long terme des transporteurs aériens canadiens, des aéroports et peut-être même des ports de mer.

6. LES TRANSPORTS DANS LES RÉGIONS, LES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET LE NORD

Le réseau de transport du Canada est confronté à des difficultés uniques pour ce qui est de relier les communautés éloignées, notamment dans le Nord, et d'assurer que la mise en valeur des ressources naturelles contribue à la croissance de l'économie.

Tandis que la population canadienne est de plus en plus concentrée dans les grandes zones métropolitaines, les communautés éloignées des Premières nations et le Nord connaissent l'un des taux de croissance démographique les plus rapides du pays. Bon nombre des nouveaux projets de mise en valeur des ressources naturelles qui alimentent la croissance de l'économie sont situés loin des grands centres de population, et un nombre croissant de travailleurs sont acheminés vers les chantiers éloignés par avion. En vertu de ces tendances, les réseaux de transport dans les régions et dans le Nord continueront d'assurer une importante connectivité, même s'ils ne transportent pas des volumes ou des valeurs de trafic « importants sur le plan national ».

« La croissance démographique, le gain de popularité de l'écotourisme et les investissements dans des projets de mise en valeur des ressources accentuent la nécessité d'un réseau solide d'infrastructure de transport dans les territoires. » – Budget de 2014

Les changements climatiques ont de profondes répercussions sur le réseau actuel de transport dans le Nord, comme le changement des saisons d'exploitation des routes de glace l'hiver et des voies maritimes et la hausse des coûts d'entretien des infrastructures. Cette dynamique se déroule dans un milieu d'exploitation déjà très coûteux qui se caractérise par des volumes de trafic relativement bas, des conditions météorologiques très rudes, de grandes distances, de courtes saisons, des services concurrentiels/de remplacement limités et des régions écologiquement vulnérables. Le chevauchement des responsabilités entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les groupes autochtones ajoute d'autres couches de complexité stratégique.

Comme le souligne la politique étrangère du Canada pour l'Arctique, qui fixe les priorités dans la région de l'Arctique, le gouvernement du Canada ne s'attend pas à ce que le Passage du Nord-Ouest soit un itinéraire de transport maritime sécuritaire ou fiable dans un avenir proche, en raison des multiples difficultés de navigation. Toutefois, l'amélioration de la situation pourra se traduire par un plus grand nombre de navires qui empruntent le passage du Nord-Ouest pour le tourisme, le réapprovisionnement saisonnier, les activités de recherche et l'exploration des ressources naturelles. En sa qualité de membre de l'Organisation maritime internationale, le Canada est « responsable de fournir des services météorologiques et d'alerte à la navigation pour faciliter la gestion sécuritaire du trafic maritime dans les régions de l'Arctique » qui

englobent une bonne part du littoral arctique du Canada, dont le Passage du Nord-Ouest.

De plus, le du Conseil de l'Arctique, où Canada tient la présidence jusqu'à mai 2015, est le forum intergouvernemental qui facilite la coopération, la coordination et les rapports entre les pays riverains de l'Arctique. Le thème de la présidence du Canada est « Le développement au service de la population du Nord, l'importance attachée à la mise en valeur responsable des ressources de l'Arctique, la navigation sécuritaire dans l'Arctique et le développement des communautés circumpolaires durables ». Un tel thème risque d'aboutir au développement économique et à une augmentation du commerce international pour les communautés nordiques et le pays dans son ensemble.

Les opportunités de développement sociales et économiques du Nord sont souvent liées à des projets particuliers de mise en valeur des ressources naturelles, elles-mêmes assujetties au caractère cyclique qui dépend de la volatilité des prix et de la fluctuation de la demande mondiale. Compte tenu des coûts élevés de démarrage et d'exploitation des projets dans le Nord, une légère baisse des prix ou de la demande prévue d'un produit risque d'entraîner l'arrêt d'un projet à tout moment, ce qui est susceptible d'avoir des répercussions sur le développement à long terme des communautés avoisinantes. Il n'en reste pas moins que les infrastructures de transport sont essentielles à l'exploitation des éventuels développements qui pourront servir à améliorer la connectivité et la desserte des régions éloignées du Nord du Canada.

Pour les territoires, il faut prendre des décisions importantes, en particulier en ce qui concerne les projets d'aménagement à réaliser, tout en investissant dans les réseaux régionaux et dans les correspondances du Nord avec le réseau national de transport.

Les ports et les aéroports dans les régions éloignées du Canada n'ont souvent pas un volume de trafic suffisant pour générer les recettes nécessaires à l'entretien de leurs infrastructures, même s'ils continuent de respecter les normes renforcées de sécurité et de sûreté auxquelles les Canadiens s'attendent. De même, le transport aérien, le transport par autocar, les services ferroviaires voyageurs et les services de traversier qui assurent la connectivité régionale dans de nombreuses régions du pays sont souvent mis au défi de maintenir des routes et des fréquences tout au long de l'année compte tenu du nombre restreint de voyageurs. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux subventionnent certains de ces services, mais il n'existe pas de politique fédérale claire et le niveau de soutien des contribuables varie du tout au tout entre les modes et les administrations.

Cependant, lorsqu'un nouveau concurrent fait une entrée fructueuse sur un marché régional, les retombées pour les consommateurs peuvent être appréciables. L'exemple le plus frappant est la croissance colossale des voyages entre Toronto et le Nord de l'Ontario, où l'adjonction d'une compagnie aérienne a entraîné une augmentation de la fréquence des vols, une baisse des prix et une multiplication des choix pour les habitants des communautés plus petites et plus éloignées qui n'avaient pas accès

jusqu'à des services suffisants. Alors que les retombées de l'amélioration de la connectivité et la facilitation des échanges commerciaux et des investissements sont concrets, il reste à savoir dans quelle mesure un marché régional plus restreint peut alimenter des services multiples concurrentiels dans le temps et à travers les fluctuations cycliques de l'économie régionale. Si le trafic diminue et qu'un concurrent délaisse le marché, le résultat peut être une spirale d'augmentation des prix, de baisse de la demande, de perte de connectivité et de service avec des effets de ricochet sur toute l'économie d'une région.

Les défis sont particulièrement aigus dans les régions éloignées. Dans ces régions, les communautés et les industries sont particulièrement tributaires du transport aérien et maritime pour être reliées au réseau national de transport et avoir accès à des biens et des services essentiels. Les populations et les économies sont souvent trop restreintes pour générer les volumes de trafic nécessaires qui permettent au secteur des transports d'assurer ces services essentiels de manière rentable.

7. LES PORTES D'ENTRÉE ET LES CORRIDORS COMMERCIAUX STRATÉGIQUES DU CANADA

Les portes d'entrée du Canada relient le Canada, l'Asie, l'Europe et l'Amérique latine par des itinéraires directs et par un réseau de transport aussi efficace qu'intégré.

Les portes d'entrée sont des points de convergence critiques au Canada pour le flux international des passagers, du fret, de l'information et des capitaux. Des infrastructures de transport et de communications, de saines politiques, des gens possédant des compétences et des connaissances spécialisées et des technologies sont autant d'éléments qui appuient les flux variables et les interactions entre le Canada et le reste du monde. Parallèlement à ces portes d'entrée, il y a une diversité de voies et de corridors commerciaux qui permettent d'acheminer les exportations et les importations à destination et en provenance des marchés internationaux.



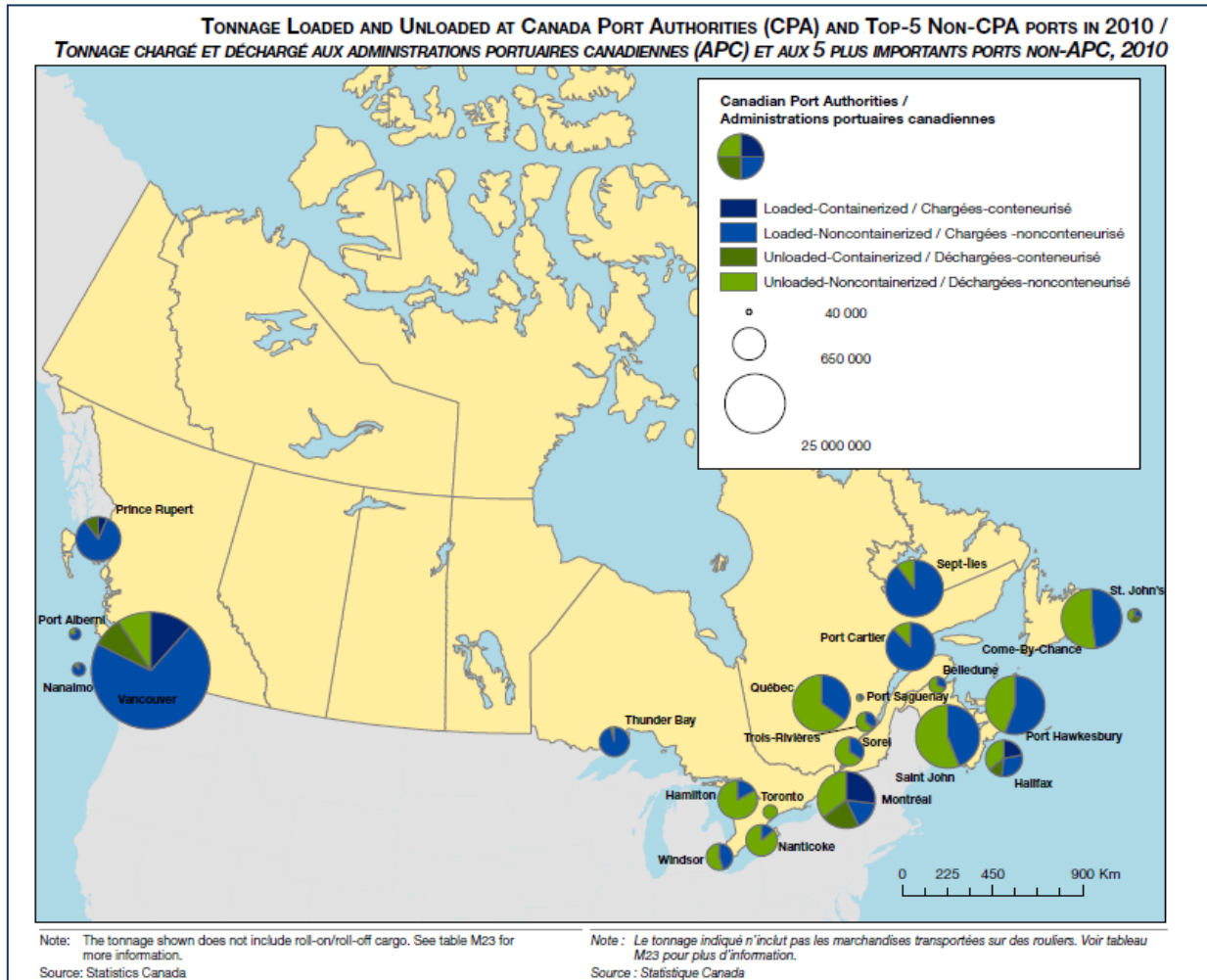
Alors que les chaînes d'approvisionnement mondiales et les réseaux de transport évoluent constamment pour réduire les coûts et la friction des transports, le Canada occupe une position enviable sur le plan géographique pour tenir lieu de plaque tournante aux échanges commerciaux et aux voyages entre un certain nombre de marchés à croissance rapide en Amérique du Nord, en Asie et en Amérique latine. Des distances plus courtes, l'absence relative d'engorgements, des taux d'imposition attrayants et d'autres avantages commerciaux peuvent souvent neutraliser les coûts et le caractère peu pratique qu'il y a à franchir plus d'une frontière.

Ces dernières années, le gouvernement fédéral a lancé des projets d'infrastructures de transport valant des milliards de dollars en partenariat avec les provinces et d'autres partenaires des secteurs public et privé afin d'accroître la capacité, l'efficacité et la fiabilité des infrastructures portuaires, aéroportuaires, ferroviaires, routières et transfrontalières vitales à travers le pays. Les investissements du fédéral dans les infrastructures ont été complétés par des initiatives politiques et réglementaires afin d'améliorer l'efficacité, le débit et la fiabilité des portes d'entrée de l'Ouest et de l'Est du Canada. Parmi les mesures prises, mentionnons la fusion du port de Métro Vancouver, les applications technologiques comme les systèmes de suivi des conteneurs et de réservation de camions, la coopération internationale et les communications internationales et la commercialisation des avantages que le Canada représente sur le plan du commerce et des investissements.

L'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique, par exemple, a été lancée en 2006 et ses résultats sont impressionnants : les ports de Vancouver et de Prince-Rupert conquièrent une part croissante du marché du commerce de l'Amérique du Nord avec l'Asie. D'autres mesures ont été prises pour promouvoir les portes et les corridors de l'Est. Halifax, Montréal et St. John offrent la possibilité de relier l'Amérique latine, l'Europe-Méditerranée et le Sud de l'Asie. Dans tous les cas, la concurrence est farouche avec les portes d'entrée et les corridors américains et mexicains.

Malgré le récent fléchissement du secteur automobile nord-américain, le commerce entre le Canada et les États-Unis des biens manufacturés reste un volet important de l'économie canadienne. La majorité de ce commerce se fait par camion à travers les ponts internationaux de Windsor, Sarnia et de la région de Niagara Falls en Ontario, et avec le croisement Windsor-Detroit comptant pour près de la moitié du trafic total. Un nouveau pont international est en cours de construction à Windsor, mené par le gouvernement du Canada pour augmenter la capacité du transport des marchandises entre le Centre du Canada et les États-Unis. Un irritant permanent du secteur canadien des transports et de la logistique a été l'absence de reconnaissance des États-Unis des méthodes et des technologies canadiennes de contrôle qui permettent de contrôler par scanner toutes les marchandises dès leur arrivée dans le marché nord-américain. Afin d'adresser ces obstacles, en février 2011, le premier ministre du Canada et le président des États-Unis ont rendu public un document intitulé Par-delà la frontière. Cette déclaration établissait un nouveau partenariat à long terme qui s'articule autour d'une approche de la sécurité et de la compétitivité économique qui repose sur le périmètre commun, afin de renforcer notre sécurité et d'accélérer la circulation légitime des personnes, des biens et des services. Il reste beaucoup à faire pour encore améliorer les formalités frontalières et les obstacles entre le Canada et les États-Unis.

La mondialisation soutenue et les changements potentiellement transformationnels comme l'élargissement du canal de Panama et l'aménagement d'un nouveau canal au Nicaragua continueront d'inciter les entreprises à réexaminer leurs pratiques de gestion des chaînes d'approvisionnement. Le Canada devra prévoir et réagir rapidement face aux diverses menaces et occasions qui risquent de compromettre la compétitivité à long-terme de nos portes d'entrée et de nos couloirs commerciaux.



8. LES CADRES DE GOUVERNANCE

Il est important d'évaluer les cadres de gouvernance actuels et les pratiques du réseau de transport pour déterminer s'ils continuent à répondre aux besoins évolutifs des Canadiens et des entreprises.

Comme nous l'avons vu plus haut, le gouvernement fédéral a cédé la gestion de la plupart des installations de transport lui appartenant à des entités commerciales qui semblaient en meilleure posture pour exploiter et aménager ces actifs avec efficacité, et refléter les intérêts de la communauté. Toutefois, les modèles de cession étaient variables : depuis la privatisation pure et simple des services et des actifs au CN et à Air Canada; jusqu'à la location des aéroports appartenant au fédéral à des sociétés privées à but non lucratif; jusqu'à l'établissement d'administrations portuaires commercialisées qui demeurent des agents de l'État. Les pouvoirs, les structures décisionnelles, les chaînes de responsabilisation envers les intervenants et les niveaux de surveillance du fédéral varient dans chaque cas.

Les plus grandes administrations portuaires et aéroportuaires du Canada gèrent des infrastructures stratégiques qui assurent des flux d'échanges et de voyages internationaux croissants avec sécurité et efficacité. Dans la plupart des cas, ces installations sont bien gérées, fournissant ainsi à l'industrie et au public canadien des infrastructures et des services de qualité internationale, à titre non lucratif, sur des terrains qui appartiennent au gouvernement fédéral. Toutefois, on peut se demander si les modèles de gouvernance actuels offrent les stimulants qu'il faut; par exemple, pour ce qui est d'équilibrer les coûts et les aménagements pour les usagers, et d'attirer des services nouveaux et concurrentiels.

Les politiques fédérales assimilent ces installations à des infrastructures économiques importantes qui fournissent des services essentiels à l'économie et au public. En même temps, elles sont devenues une extension de fait de l'assiette fiscale et des recettes à l'échelle fédérale et provinciale (voir figure A.6 de l'annexe A). Les loyers aéroportuaires, les taxes sur le carburant aviation et une diversité de taxes imposées aux voyageurs aériens sont devenus une importante source de revenu pour le gouvernement.

Un bon nombre des concurrents mondiaux les plus acharnés du secteur des transports du Canada, comme les plaques tournantes aéroportuaires et les transporteurs aériens de la planète, bénéficient de subventions et/ou de la propriété de l'État qui traite les investissements dans les infrastructures et les services de transport comme faisant partie de leurs stratégies économiques nationales. La politique aérienne du Canada stipule que les usagers doivent payer l'intégralité des coûts de construction et d'entretien des infrastructures et d'exploitation d'un aéroport et du système de navigation aérienne, de la prestation des services de contrôle de sécurité, des taxes sur le carburant relativement élevées et elle compte sur des sources de financement qui ne sont pas assurées par les contribuables. Cette approche stratégique, parallèlement à un marché interne relativement restreint, explique que les Canadiens paient parmi les tarifs les plus élevés du monde, en plus de créer un obstacle à l'ouverture du marché à la concurrence étrangère.

Un certain nombre d'autres organismes et administrations ont un mandat et une structure de gouvernance qui sont établis par voie de législation fédérale sous l'autorité du ministre des Transports. L'Office des transports du Canada revêt une importance particulière en raison de son double rôle d'organe quasi judiciaire chargé de résoudre les différends commerciaux et de transport en rapport avec les consommateurs, et d'organe de réglementation économique qui détermine et délivre des autorisations, des licences et des permis aux entreprises de transport de compétence fédérale. D'autres, comme les Administrations canadiennes de pilotage (*Loi sur le pilotage*), les administrations portuaires (*Loi maritime du Canada*) et les administrations des ponts fédéraux ont été créées en vertu de différentes lois, à différents moments et à différentes fins et de ce fait, elles ont toutes une diversité de structures de gouvernance.

Conscients de l'importance de ces entités pour assurer la surveillance de divers paramètres des transports au Canada, depuis le règlement des plaintes sur la

concurrence à la surveillance de la sécurité du transport maritime à l'exploitation d'infrastructures valant des milliards de dollars, il est important de s'assurer que leur structure permet une surveillance rigoureuse et des décisions ponctuelles et équilibrées.

9. L'ENVIRONNEMENT

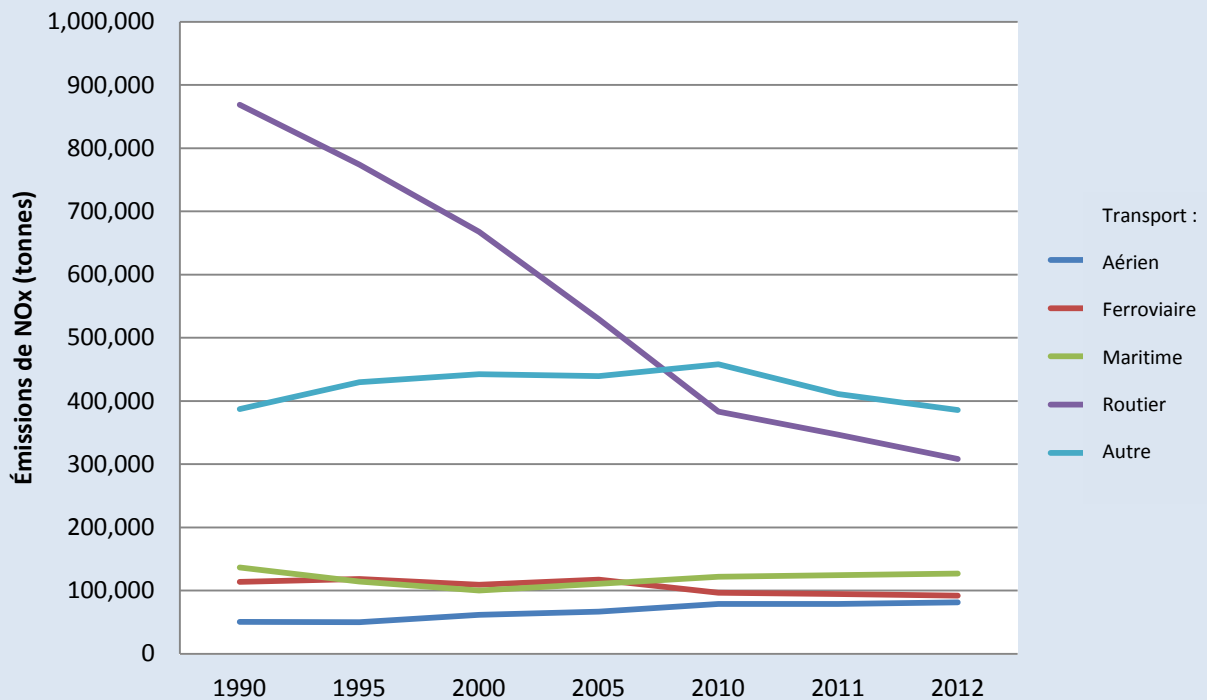
Des normes strictes qui assurent la durabilité des transports contribuent à protéger notre environnement commun et peuvent également avoir des retombées économiques.

Le public s'inquiète de plus en plus des conséquences que la pollution de l'environnement et les émissions de dioxyde de carbone risquent d'avoir sur la qualité de vie future et la pérennité des communautés. C'est pourquoi on s'attend de plus en plus à ce que le réseau de transport limite ses répercussions sur la qualité de l'air, de l'eau et des sols au Canada. En plus de réduire l'empreinte environnementale des activités de transport, le réseau de transport devra également faire face aux conséquences des changements climatiques, par exemple l'élévation du niveau de la mer, les changements qui surviennent dans le pergélisol et la multiplication des catastrophes naturelles. La protection de l'environnement est plus redoutable à mesure que le commerce et l'activité économique s'étendent vers les régions sensibles, comme le Nord.

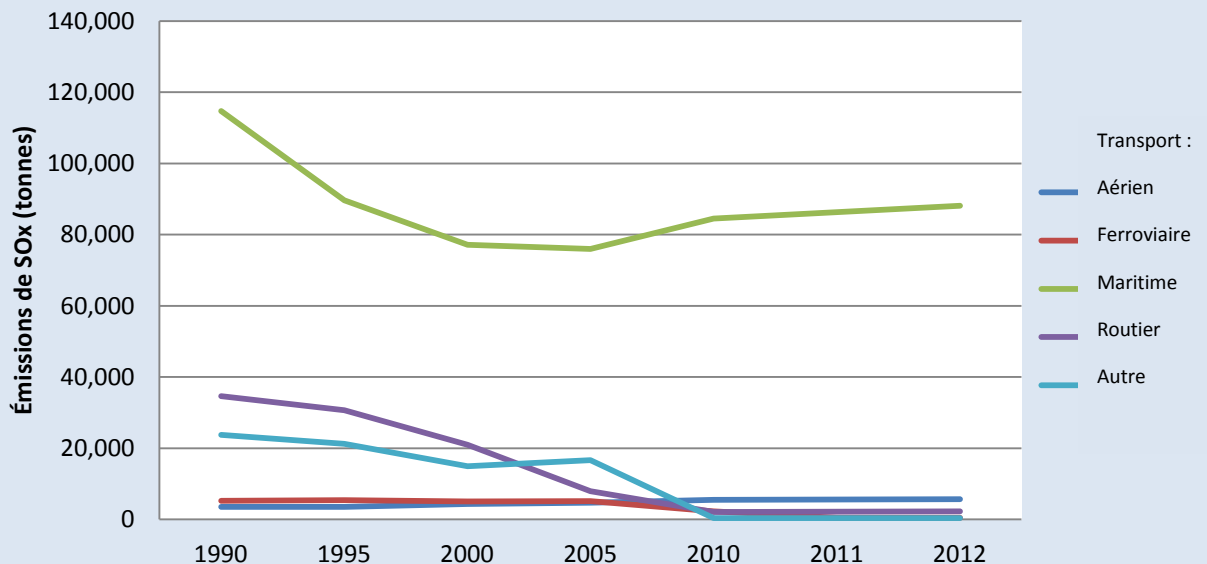
Le Canada s'est engagé, à l'échelle nationale et multilatérale, à trouver des solutions réalistes qui permettront de régler les problèmes d'environnement tout en atténuant les incidences plus profondes sur l'efficacité et les coûts d'expédition, avec des niveaux de succès variables. Par exemple, depuis le début des années 1980, d'importants progrès ont été réalisés dans la réduction des émissions de polluants qui provoquent les pluies acides, comme les oxydes de soufre et d'azote par le secteur des transports. De nombreux modes de transport utilisent aujourd'hui des carburants à faible teneur en soufre pour réduire les émissions d'oxydes de soufre et utilisent des dispositifs de post-traitement pour réduire les émissions d'oxydes d'azote. Cependant, la réduction des gaz à effet de serre est plus complexe et les émissions de gaz à effet de serre ont une corrélation directe avec la quantité de carburant consommé.

En revanche, il existe pour le réseau de transport des possibilités d'exploiter « l'économie verte » alors que les consommateurs et les entreprises ciblent les produits, les services et les chaînes d'approvisionnement respectueux de l'environnement. Idéalement, les approches environnementales doivent compléter les initiatives économiques, et toute stratégie à long terme visant à promouvoir l'efficacité et la productivité du secteur des transports doit soigneusement tenir compte des objectifs environnementaux.

Émissions d'oxydes d'azote selon le mode de transport dans le temps



Émissions d'oxydes de soufre selon le mode de transport dans le temps



10. LES TRANSPORTS ACCESSIBLES

Garantir l'accessibilité du réseau de transport aux personnes ayant une déficience continuera d'être un objectif important compte tenu du vieillissement de la population canadienne.

La *Loi sur les transports au Canada* contient des dispositions qui stipulent que le réseau de transport réglementé par le fédéral doit être accessible sans obstacles abusifs à la mobilité des personnes ayant une déficience. Ces règlements sont en vigueur depuis le milieu des années 1990, même si les approches plus récentes préconisent des codes de pratiques volontaires qui traitent par exemple des communications et de l'accessibilité des aéronefs, des gares de voyageurs, des wagons de chemin de fer et des traversiers, des normes d'accessibilité et de l'égalité d'accès au réseau. Ces codes ont été conçus par les fournisseurs de services de transport de concert avec le milieu des personnes ayant une déficience.



En 2012, près de 14 % des Canadiens affirmaient vivre avec une déficience auditive, visuelle, allocutive, cognitive ou de mobilité, et parmi les personnes âgées (de 65 ans et plus), cette proportion dépassait 43 %. La population du Canada vieillit et

selon Statistique Canada, la proportion de citoyens âgés pourrait passer d'environ 15 % aujourd'hui à plus de 25 % dans 20 ans (voir figure A.8 à l'annexe A). De ce fait, aussi bien le nombre total que la part relative de la population vivant avec des déficiences devrait elle aussi augmenter. Il sera difficile d'assurer que les transports continuent d'être accessibles à ce groupe croissant de Canadiens, tout en maintenant la compétitivité et l'efficacité pour le secteur et le gouvernement.

11. LA RÉGLEMENTATION, L'HARMONISATION ET LE COMMERCE

L'amélioration des conditions offertes aux entreprises consiste à éliminer les obstacles inutiles et à harmoniser les règlements avec ceux des principaux partenaires commerciaux, ce qui peut contribuer à la compétitivité, rehausser la productivité et stimuler l'innovation.

La démarche canadienne en matière de réglementation est résumée dans la *Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation* « qui est un instrument stratégique clé qu'utilise le gouvernement pour faciliter l'activité économique et protéger la santé, la sécurité, la sûreté et l'environnement des Canadiens ». En vertu de son Plan d'action pour la réduction du fardeau administratif annoncé en octobre 2012, le gouvernement du Canada a amorcé une ambitieuse réforme systémique de la réglementation afin de réduire les formalités administratives dans bien des secteurs, dont les transports et le commerce. D'importantes mesures visant à alléger le fardeau d'administration et de

conformité ont été prises et les entreprises continuent de s'attendre à ce que des règlements ne soient adoptés que lorsque cela est absolument nécessaire.

L'harmonisation de la réglementation entre les partenaires commerciaux réduit la paperasserie en évitant le dédoublement inutile, en augmentant la compatibilité et en allégeant le fardeau des entreprises. Le Conseil de coopération en matière de réglementation (CCR) Canada-États-Unis a été créé en 2011 et au cours de sa première phase, il a pris 29 initiatives en vue d'harmoniser les approches réglementaires, moyennant la contribution des intervenants. Les initiatives de transport étaient axées sur les règles régissant les voitures, les camions, les trains, les voies navigables partagées et les questions d'ordre général. Parmi les mesures prises, mentionnons l'harmonisation des règlements du Canada et des États-Unis sur la sécurité des véhicules automobiles et une harmonisation plus efficace de la réglementation en matière de sécurité ferroviaire. La prochaine phase du CCR consistera à institutionnaliser la planification conjointe et la collaboration entre les organes de réglementation du Canada et des États-Unis.

Les gouvernements ont dû s'adapter à un environnement de sécurité et de sûreté à évolution rapide en élaborant et en adoptant des règlements et d'autres mesures. Ceux-ci peuvent reposer sur des approches nationales ou sur des normes élaborées par des organes multilatéraux comme l'Organisation de l'aviation civile internationale. La reconnaissance mutuelle des mesures de protection de la sûreté entre les pays est un moyen important qu'utilisent les gouvernements pour faire face aux conditions et aux risques actuels. Cependant, les couches de nouvelle réglementation et les exigences de contrôle ont également pour effet d'imposer de nouveaux coûts et des retards à la circulation des gens et des marchandises, avec des effets ricochets à travers toute l'économie. Une difficulté constante pour les organes de réglementation consiste à faire preuve d'agilité face au changement, sans imposer de nouveaux coûts ou lourdeurs administratives.

12. CONCLUSION

Les mémoires sont un volet important de l'examen. Nous espérons que ce document fera germer de nouvelles idées et stimulera les débats. Les intéressés sont invités à soumettre mémoires au Secrétariat jusqu'au 30 décembre 2014. Le président, les conseillers et le Secrétariat tiennent à recevoir les mémoires des parties que la question intéresse sur les principaux enjeux à régler pour remplir le mandat de l'examen.

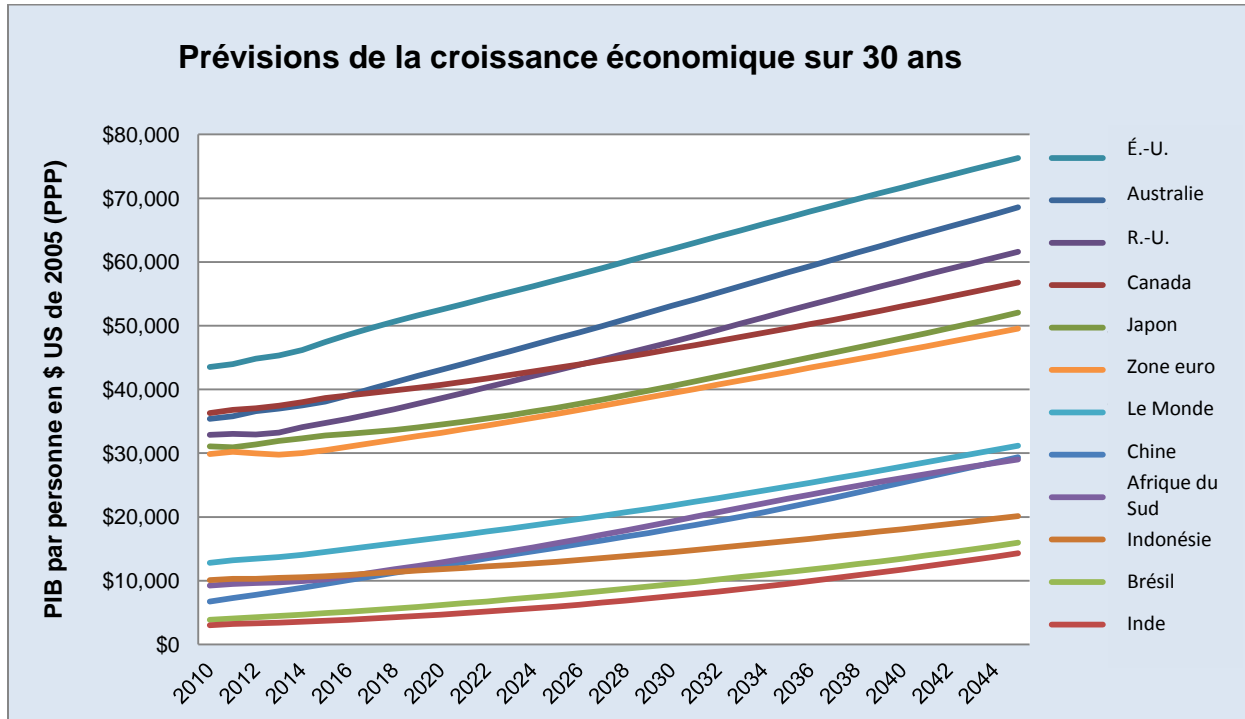
Pour de plus amples renseignements, notamment sur la façon d'envoyer un mémoire, veuillez vous adresser au Secrétariat à l'adresse :

Secrétariat d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*

350, rue Albert, suite 330
Ottawa (Ontario) K1A 0N5
613-998-8405
secretariat@reviewcta-examenltc.gc.ca

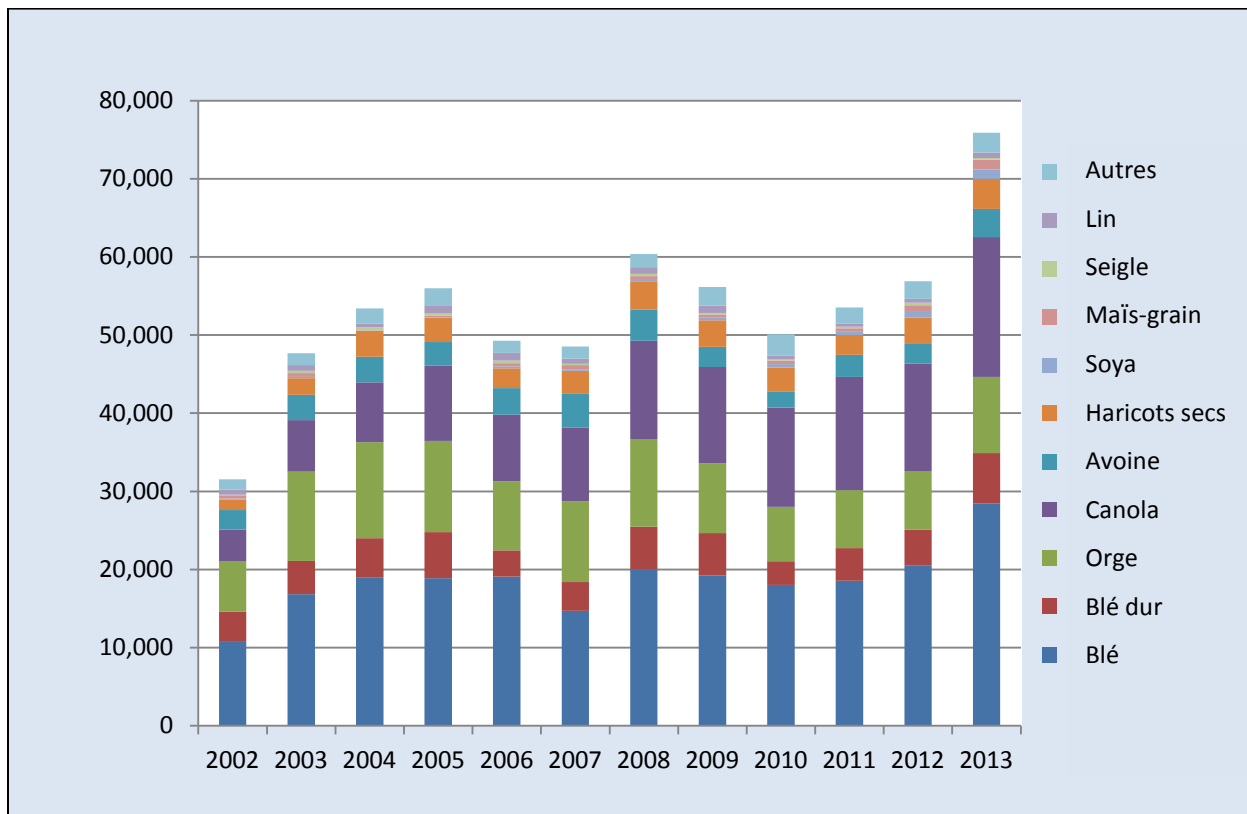
ANNEXE A – GRAPHIQUES ET TABLEAUX

Figure A.1 – Prévisions du produit intérieur brut sur 30 ans à propos de certains pays



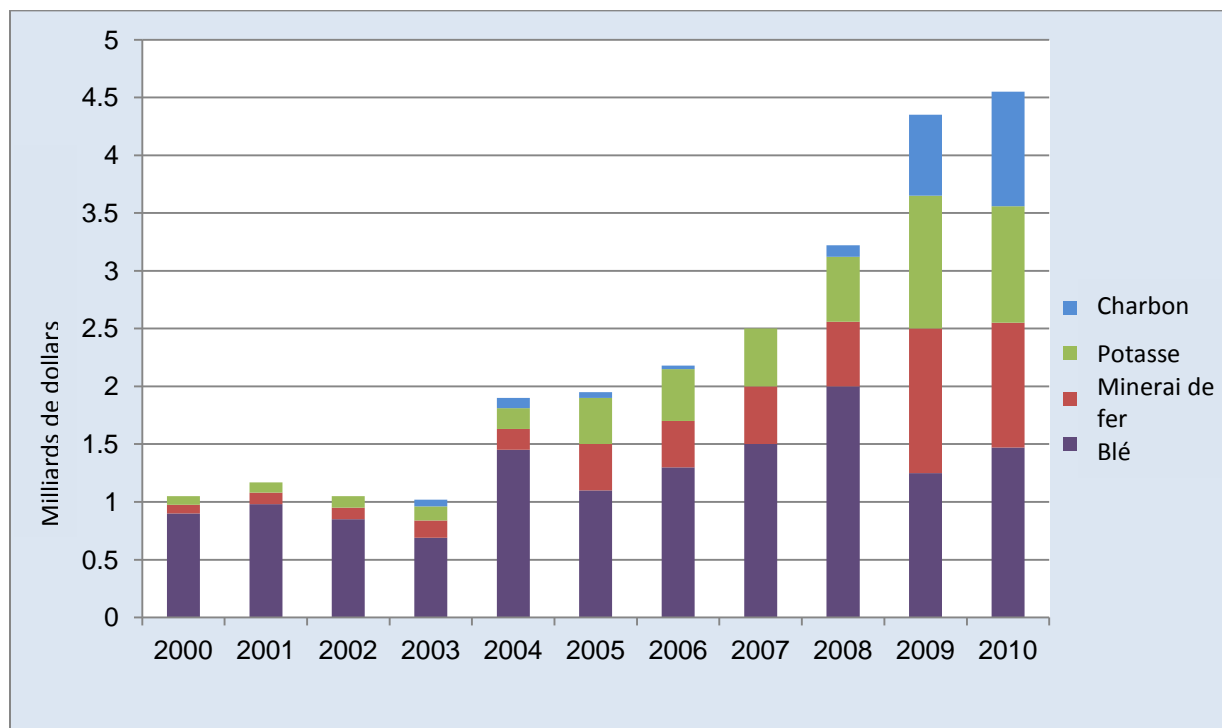
Source : Organisation de coopération et de développement économiques

Figure A.2 – Production céréalière annuelle 1980-2012 (en 000 de tonnes)



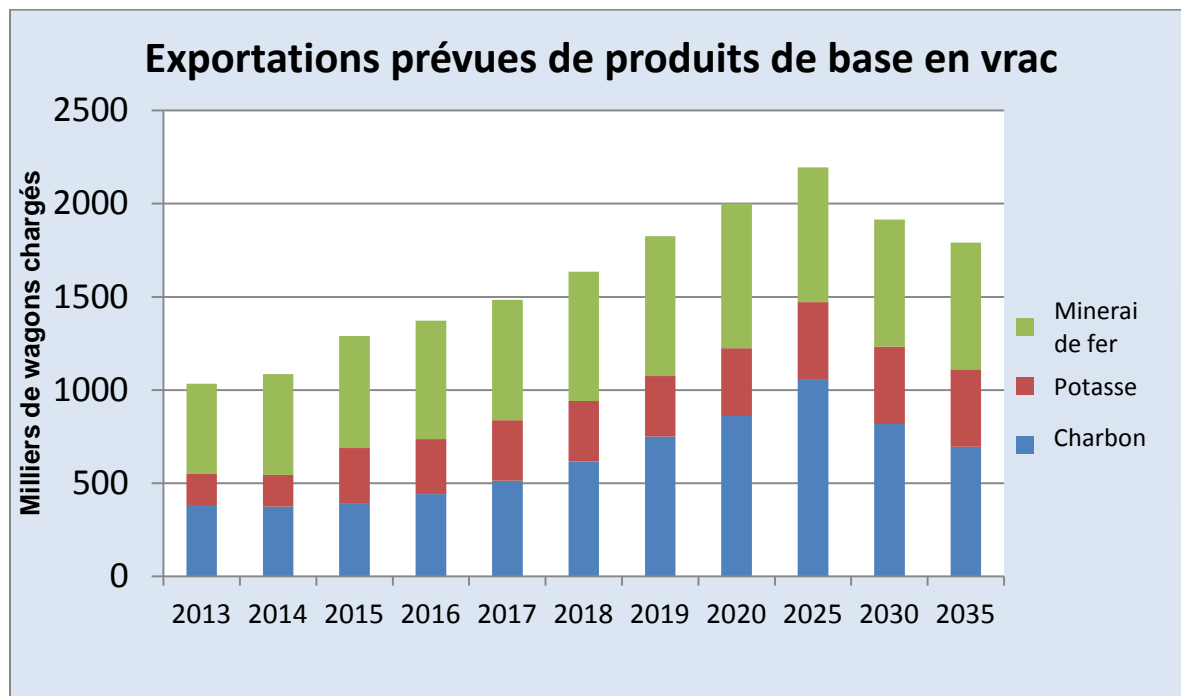
Source : Statistique Canada

Figure A.3 – Exportations canadiennes des principaux produits transportés par le train vers l'Asie



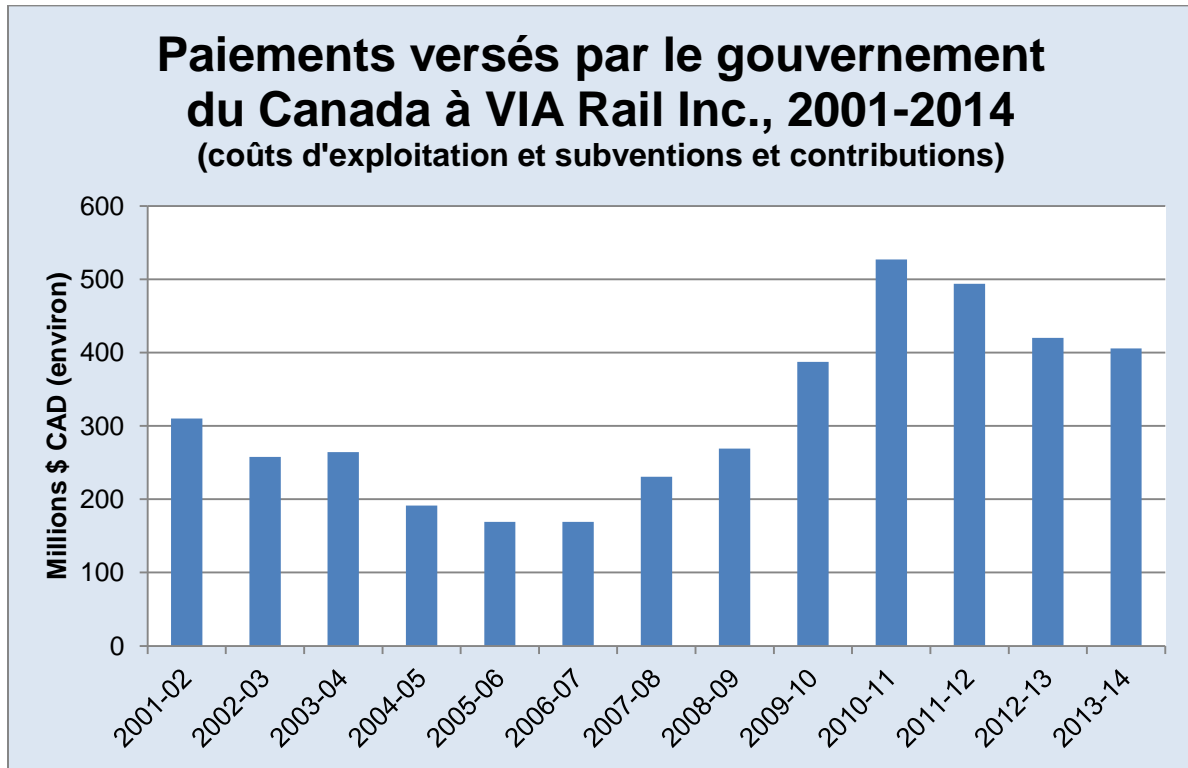
Sources: Industry Canada; Conference Board of Canada

Figure A.4 – Exportations de produits de base en vrac – prévues



Source : Rapports des entreprises, Wood Mackenzie, Groupe AME, Association internationale de l'industrie des engrais, Ressources naturelles Canada

Figure A.5 – Paiements versés par le gouvernement du Canada à VIA Rail Inc., 2001-2014



Source : Transports Canada

Figure A.6 – Le réseau routier national



Source : Transports Canada

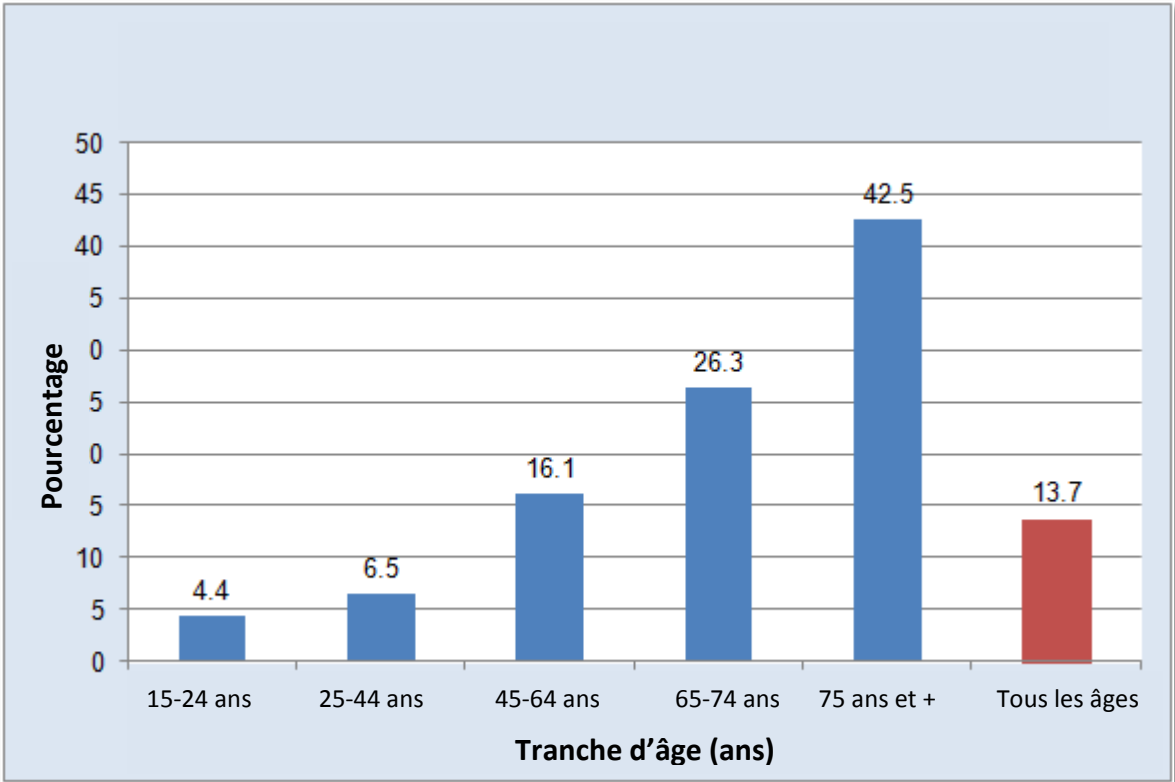
Figure A.7 – 2013 : Recettes et paiements des ports et aéroports au gouvernement fédéral

Administration aéroportuaire	Recettes brutes	Loyer aéroportuaire	Taux moyen
Toronto-Pearson	1 117 534 000 \$	128 877 000 \$	11,53 %
Montréal	446 600 000 \$	45 600 000 \$	10,21 %
Vancouver	434 183 000 \$	42 272 000 \$	9,73 %
Calgary	351 326 000 \$	34 761 000 \$	9,89 %
Edmonton	182 844 000 \$	15 380 000 \$	8,41 %
TOTAL (18 aéroports)	3 099 753 000 \$	291 720 000 \$	9,41 %

Administration portuaire	Recettes brutes, 2013	Charges fiscales brutes	Taux moyen
Vancouver	210 900 379 \$	6 208 414 \$	2,94 %
Montréal	87 357 000 \$	3 819 000 \$	4,37 %
Toronto	50 293 020 \$	2 411 000 \$	4,79 %
Prince Rupert	39 302 561 \$	1 800 000 \$	4,58 %
Québec	30 814 552 \$	1 300 000 \$	4,22 %
TOTAL (18 ports)	547 300 000 \$	19 313 000 \$	3,53 %

Source : Transports Canada

Figure A.8 Proportion de la population canadienne ayant une déficience, 2012



Source : Statistique Canada