

DIRECTIONS

LE RAPPORT

FINAL DE

LA COMMISSION

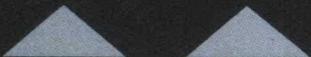
ROYALE SUR LE

TRANSPORT

DES VOYAGEURS

AU CANADA

Volume 1



DIRECTIONS

LE RAPPORT

FINAL DE

LA COMMISSION

ROYALE SUR LE

TRANSPORT

DES VOYAGEURS

AU CANADA

PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE



Volume 1

Veillez noter que dans le présent rapport, la forme masculine s'entend aussi bien pour les femmes que pour les hommes.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

En vente au Canada chez

votre libraire local

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada — Édition

Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue DSS Z1-1989/1-1992-1-2E (v. 1 et 2)

ISBN 0-660-14545-6 (v. 1 et 2)

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada

Directions : le rapport final de la Commission sur le transport des voyageurs au Canada

Publ. aussi en anglais sous le titre : Directions.

L'ouvrage complet comprendra 4 v.

Président : Louis D. Hyndman

ISBN 0-660-93248-2 (série de 4 v.)

ISBN 0-660-93814-6 (v. 1 et 2)

N° de cat. MAS Z1-1989/1-1992F (série de 4 v.)

N° de cat. MAS Z1-1989/1-1992-1-2F (v. 1 et 2)

1. Transport de voyageurs — Canada. 2. Transport de voyageurs — Politique gouvernementale — Canada. 3. Transport de voyageurs — Canada — Aspect de l'environnement. 4. Transporteurs — Politique gouvernementale — Canada. I. Hyndman, Louis D. II. Titre. III. Titre : Le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada.

HE199.9C3514 1992

388'.042'0971

C92-099718-X

TABLE DES MATIÈRES*

	Page
LETTRE DE TRANSMISSION	xxi
AVANT-PROPOS — NOTRE VISION	xxiii
REMERCIEMENTS	xxvii
CHAPITRE 1. LE POINT DE DÉPART	1
Le contexte	1
Un monde en mutation	1
De l'importance de faire des bons choix	2
Les questions d'intérêt public	3
Nos activités	4
La consultation des Canadiens	4
Le transport des voyageurs à l'étranger	4
Le transport interurbain des voyageurs au Canada	6
Notre démarche	7
Notre méthode	8
Nos orientations	8
Notre principe directeur	9
Hier et demain	10
En route	11
Renvois	13

* Cette table des matières concerne le texte du volume 1 de notre rapport qui comprend quatre volumes. Les volumes 1 et 2 constituent le rapport principal, le volume 2 offrant davantage de détails et d'information technique à l'appui du volume 1. Les volumes 3 et 4 sont une sélection d'études de recherches préparées à notre intention par le personnel de la Commission ou dans le cadre d'un contrat avec leurs auteurs. Les volumes 3 et 4 intéresseront plus particulièrement les experts et ne sont pas essentiels à la compréhension de notre rapport.



CHAPITRE 2. LA PERSPECTIVE CANADIENNE HIER, AUJOURD'HUI ET DEMAIN

15

Introduction	15
Regard sur l'histoire	15
Le rôle antérieur de l'état	16
L'évolution du rôle de l'état	18
Le système de transport des voyageurs aujourd'hui	20
Pourquoi les Canadiens se déplacent	22
Comment les Canadiens voyagent	23
Le système canadien de transport des voyageurs :	
1992 et au-delà	29
Conclusion	32
Renvois	33

CHAPITRE 3. LES COÛTS DU TRANSPORT ET QUI PAIE : VOYAGEURS OU CONTRIBUABLES?

35

Introduction	35
Subventions et coûts actuels — cachés et directs	36
Coûts à l'échelle du système	39
Interprétation du tableau 3-1 et de la figure 3-1	40
Conclusions : tableau 3-1 et figure 3-1	48
Coûts : quelques exemples de trajets	51
Interprétation des tableaux 3-2 à 3-5 et des figures 3-2 à 3-5	60
Conclusions : tableaux 3-2 à 3-5 et figures 3-2 à 3-5	62
Conclusion	64
Renvois	66

CHAPITRE 4. UN NOUVEAU DÉPART : LES BASES D'UN CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LE TRANSPORT DES VOYAGEURS

67

Introduction	67
Les bases d'un nouveau cadre de référence	67
Les objectifs	69
Les principes applicables aux voyageurs	73



Les principes applicables aux transporteurs	77
Les principes applicables aux fournisseurs d'infrastructure	78
Les conséquences pour les pouvoirs publics	81
Les fonctions gouvernementales	81
La répartition des responsabilités entre paliers de gouvernement	82
L'égalité entre les modes	83
La reddition de comptes	84
Les mécanismes de transition	84
Conclusion	86
Renvois	87

CHAPITRE 5. L'INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS : INVESTISSEMENT ET TARIFICATION 89

Introduction	89
L'infrastructure des transports : aperçu général	91
Les composantes du système de transport	91
Coûts d'immobilisation et d'exploitation	92
L'investissement dans l'infrastructure des transports	93
L'investissement privé	93
L'investissement public	93
Les principes de la tarification de l'infrastructure	94
Pour une tarification efficiente	94
Les coûts marginaux	95
Une tarification qui permet de récupérer l'intégralité des coûts	98
La tarification des réseaux	102
L'application des principes aux terminaux	105
Les gares routières	105
Les gares ferroviaires et les terminaux portuaires	106
Les aéroports	107
L'application des principes aux liens	114
Le réseau routier	114
Les liens aériens : les aides à la navigation	120
Les liens ferroviaires	121
Les liens maritimes	122



L'application des principes au contrôle	123
Renvois	124

CHAPITRE 6. LA GESTION DE L'INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS : LES INSTITUTIONS

Introduction	127
Les options institutionnelles	128
Les fournisseurs d'infrastructure privés	129
Les fournisseurs d'infrastructure publics : l'éventail des possibilités	133
Les fournisseurs publics d'infrastructure des transports : questions connexes	137
Les aéroports	138
Les administrations aéroportuaires locales (AAL)	139
L'incidence des politiques fédérales sur les coûts	142
Lignes directrices pour la réforme aéroportuaire	143
La navigation aérienne	144
Le rôle du gouvernement fédéral	145
Une institution indépendante	146
Les routes	147
Transit New Zealand : un modèle à suivre	147
Lignes directrices pour les organismes routiers provinciaux et territoriaux	148
L'idée d'un réseau routier national	149
Le contrôle des voies ferrées, gares ferroviaires et trains	155
La propriété et la concurrence	155
L'amélioration de l'accès aux voies ferrées	156
La rationalisation ferroviaire	162
Renvois	168

CHAPITRE 7. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Introduction	171
La contribution des transports à la dégradation de l'environnement	172
Les émissions productrices d'ozone troposphérique	172



L'étalement des villes	174
Le réchauffement de la planète	175
L'évaluation des dommages causés à l'environnement	177
Contenir la dégradation de l'environnement	179
Coordination et coopération	180
La protection de l'environnement grâce à la réglementation et l'éducation	183
La tarification au service de la protection de l'environnement	186
Comparaison de redevances sur les émissions, par mode	191
Renvois	199

CHAPITRE 8. POUR UNE MEILLEURE SÉCURITÉ 201

Introduction	201
La sécurité du transport interurbain des voyageurs	202
La sécurité aérienne	202
La sécurité ferroviaire	206
La sécurité de l'autocar	207
La sécurité du traversier	209
La sécurité automobile	210
Comparaison entre les différents modes	211
Les coûts des accidents	212
Qui paie les coûts des accidents?	215
Qui paie les coûts de la prévention des accidents?	217
La conception de l'infrastructure et les services	217
La réglementation des exploitants et du rendement	218
Recommandations	219
Renvois	222

CHAPITRE 9. APLANIR LES OBSTACLES : L'ACCÈS DES PERSONNES AYANT UN HANDICAP POUR LE TRANSPORT 225

Introduction	225
La situation actuelle : frustration et progrès	225
Les personnes les plus touchées	225
Les espoirs d'une amélioration de l'accès	228
Quels progrès?	228

Recommandations	233
Les droits d'accès	233
L'accessibilité des moyens et de l'infrastructure de transport	234
Les coûts des transporteurs	236
Accompagnateurs et cartes d'identité	237
La formation du personnel des transports	240
Le confort	240
Les autocars interurbains	240
La coordination des efforts	241
Renvois	243

**CHAPITRE 10. L'APPLICATION DES PRINCIPES AUX
TRANSPORTEURS : APERÇU GÉNÉRAL** 245

Introduction	245
Les transporteurs privés	245
Les déplacements en voiture particulière	246
Les déplacements en avion privé	248
Les transporteurs publics	250
«Prêt, apte et disposé»	251
Les transporteurs aériens	253
Les transporteurs ferroviaires	254
Les services de transport par autocar	255
Les traversiers	255
Renvois	257

**CHAPITRE 11. L'APPLICATION DES PRINCIPES AUX
TRANSPORTEURS AÉRIENS** 259

Introduction	259
Ce que les Canadiens nous ont dit	259
Les politiques gouvernementales d'hier	261
Les politiques gouvernementales actuelles	263
Les suites de la déréglementation économique	265

Le rendement des compagnies aériennes sous la déréglementation	269
Prix et coûts	269
La qualité du service	273
La structure des marchés et la concurrence	276
La politique aérienne internationale	282
Les ententes bilatérales sur les services aériennes	282
Recommandations	284
Propriété et contrôle	284
Consolidation de l'industrie	286
Cieux ouverts	289
Renvois	293

CHAPITRE 12. L'APPLICATION DES PRINCIPES AUX TRANSPORTEURS FERROVIAIRES

Introduction	295
Le secteur ferroviaire des voyageurs au Canada	295
Ce que les Canadiens nous ont dit	298
VIA Rail	300
La situation financière	300
Les services et les coûts	301
Comparaisons entre VIA Rail et Amtrak	305
L'avenir de VIA Rail	311
Recommandations concernant le transport ferroviaire des voyageurs	314
Les services en régions isolées	318
Les trains à grande vitesse	320
Renvois	324

CHAPITRE 13. L'APPLICATION DES PRINCIPES AU TRANSPORT PAR AUTOCAR

Introduction	325
Le transport par autocar au Canada	325
Les marchés	325
Le cadre de réglementation	326



Coûts et revenus	327
Tendances	328
Ce que les Canadiens nous ont dit	329
Le public	329
Les exploitants	329
Les politiques gouvernementales : hier et aujourd'hui	330
La réglementation	330
La concurrence	332
Les effets de la réglementation	332
Les subventions croisées	332
Autres effets	333
Pour un service de transport par autocar concurrentiel	333
L'expérience américaine	334
L'expérience britannique	335
Concurrence et diminution des tarifs	335
Innovation	336
La législation en matière de concurrence et sa mise en vigueur	338
Desservir les petites localités : la transition	339
Renvois	342

CHAPITRE 14. L'APPLICATION DES PRINCIPES AUX TRAVERSIERS

343

Introduction	344
Ce que les Canadiens nous ont dit	345
Les obligations constitutionnelles	346
La Colombie-Britannique	347
L'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve	348
Marine Atlantic et BC Ferries — coûts et recettes	350
La tarification des services de traversier	352
Renvois	358

CHAPITRE 15. L'INTÉGRATION DES MODES

361

Introduction	361
L'état actuel de l'intégration	361
Les aéroports — le meilleur exemple d'intégration intermodale	364



Comparaisons internationales	368
Les obstacles à l'intégration	369
L'automobile	369
Le rôle du gouvernement	369
La concurrence	370
La réglementation	370
Le démantèlement des barrières	371
Recommandations : vers l'intégration	373
L'accès aux terminaux	373
Les pratiques anticoncurrentielles	376
Renvois	378

**CHAPITRE 16. LE SYSTÈME À LIVRES OUVERTS :
REDDITION DE COMPTES ET TRANSPARENCE**

379

Introduction	379
Ce que les Canadiens nous ont dit	379
Ce qu'ils veulent savoir	379
Les obstacles à la transparence	380
La reddition de comptes	381
Les avantages des nouvelles institutions	381
Recommandations concernant la reddition de comptes	382
La nécessité d'une meilleure information	382
L'information dont les Canadiens ont besoin	383
Les lacunes actuelles des données	383
Recommandations pour la collecte de données	385
La transparence	386
Renvois	388

**CHAPITRE 17. LES RÉPERCUSSIONS SUR LA CONCURRENCE
INTERNATIONALE ET LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE**

389

Introduction	389
Les redevances pour le transport et la concurrence internationale	389
Les cas où la compétitivité n'est pas compromise	390



Les cas où la compétitivité est compromise	392
Conclusion	395
La propriété étrangère	397
Les transporteurs aériens	397
Les transporteurs ferroviaires	398
Les compagnies d'autocar	399
Les services de traversiers	400
Renvois	401

CHAPITRE 18. LE COÛT DU TRANSPORT VOYAGEUR — AUJOURD'HUI ET DEMAIN 403

Introduction	403
Coûts pour des exemples de trajets	405
Lecture des tableaux	406
Trajet 1 : Saskatoon–Halifax	409
Trajet 2 : Toronto– Montréal	417
Trajet 3 : Churchill–Winnipeg	422
Trajet 4 : Halifax–St. John's (Terre-Neuve)	426
Coûts totaux du système	435
Coûts totaux du scénario SQ 2000 : tableau 18-5	436
Coûts totaux une fois nos recommandations mises en oeuvre : tableaux 18-6 et 18-7	438
Conclusion	448
Renvois	449

CHAPITRE 19. LE BOUT DU CHEMIN : UN CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LE TRANSPORT DES VOYAGEURS AU XXI^e SIÈCLE 451

Introduction	451
Construire note cadre de référence	452
Les changements intéressant les voyageurs	452
Les changements intéressant les transporteurs	455
Les changements intéressant les fournisseurs d'infrastructure	458



Les changements intéressant les pouvoirs publics	461
Faire la transition	470
La réalisation de nos objectifs	473
Pour une meilleure sécurité	474
Mieux protéger l'environnement	476
Une plus grande équité envers les contribuables, les voyageurs et les transporteurs	479
Un système de transport plus efficient	482
Le bout du chemin	484
ANNEXES	485
<hr/>	
Annexe A	
Décret en Conseil	485
Annexe B	
Liste des membres de la Commission et des conseillers spéciaux	489
INDEX	491
<hr/>	

LISTE DES FIGURES

		Page
Figure 2-1	Voyages interurbains intérieurs par objet principal, 1990	22
Figure 2-2	Voyages interurbains intérieurs par aller simple, 1990	23
Figure 2-3	Voyages interurbains intérieurs par mode et distance, 1990	24
Figure 2-4	Voyages interurbains intérieurs et internationaux, par mode principal, 1990	25
Figure 2-5	Évolution de la part respective des modes dans les voyages interurbains intérieurs, 1930-1990	26
Figure 2-6	Comparaisons avec d'autres pays des parts modales pour l'ensemble des voyages intérieurs, 1965, 1975 et 1988	27
Figure 3-1	Coûts exhaustifs des voyages interurbains intérieurs pour le système dans son ensemble, payés par les usagers et par les autres, 1991	44
Figure 3-2	Coûts exhaustifs en dollars-passager par voyage — Toronto-Montréal	53
Figure 3-3	Coûts exhaustifs en dollars-passager par voyage — Saskatoon-Halifax	55
Figure 3-4	Coûts exhaustifs en dollars-passager par voyage — Val d'Or-Montréal	57



Figure 3-5	Coûts exhaustifs en dollars-passager par voyage — Vancouver-Toronto	59
Figure 7-1	Émissions de gaz carbonique par mode, Toronto-Montréal et Saskatoon-Halifax	193
Figure 9-1	Nombre d'adultes ayant une déficience handicapante ou handicapante pour le transport, 1990	226
Figure 10-1	Distance moyenne parcourue par les voitures particulières, 1980-1988	247
Figure 11-1	Revenus par kilomètre-voyageur, principales compagnies aériennes canadiennes et américaines, 1975-1990	271
Figure 11-2	Importance des tarifs réduits pour voyages intérieurs au Canada et aux États-Unis, 1980-1990	272
Figure 11-3	Indicateurs de productivité, principaux transporteurs réguliers canadiens et américains, 1975-1990	274
Figure 11-4	Taux de rendement sur l'investissement pour les principaux transporteurs canadiens, 1975-1990	278
Figure 11-5	Passagers bénéficiant de tarifs réduits, par nombre de transporteurs desservant les paires-origines-destination, 1983-1990	279



Figure 11-6	Pourcentage de réduction par rapport au tarif classe économique par nombre de transporteurs desservant les paires-origine-destination, 1990	280
Figure 12-1	Services d'Amtrak et de VIA Rail : densité et longueur, 1989	308
Figure 12-2	Amtrak et VIA Rail : recouvrement des coûts d'exploitation, 1989, services sur distances moyennes sans wagon-lit	309
Figure 18-1	Coûts exhaustifs prévus par voyageur en l'an 2000, Saskatoon-Halifax	412
Figure 18-2	Coûts exhaustifs prévus par voyageur, en l'an 2000, Toronto-Montréal	420
Figure 18-3	Coûts exhaustifs prévus par voyageur en l'an 2000, Churchill-Winnipeg	425
Figure 18-4	Coûts exhaustifs prévus par voyageur en l'an 2000, Halifax-St-John's	430

LISTE DES TABLEAUX

	Page
Tableau 2-1 Éléments du système de transport	21
Tableau 2-2 Parts modales de l'ensemble du transport intérieur des voyageurs, en kilomètre-voyageur, dans quelques pays, 1965-1988	28
Tableau 3-1 Coûts annuels des voyages interurbains intérieurs pour le système dans son ensemble, payés par les usagers et par les autres, 1991, en dollars de 1991	42
Tableau 3-2 Coûts exhaustifs des voyages interurbains, par passager, par aller simple, 1991, en dollars de 1991 — Toronto-Montréal	52
Tableau 3-3 Coûts exhaustifs des voyages interurbains, par passager, par aller simple, 1991, en dollars de 1991 — Saskatoon-Halifax	54
Tableau 3-4 Coûts exhaustifs des voyages interurbains, par passager, par aller simple, 1991, en dollars de 1991 — Val d'Or-Montréal	56
Tableau 3-5 Coûts exhaustifs des voyages interurbains, par passager, par aller simple, 1991, en dollars de 1991 — Vancouver-Toronto	58
Tableau 5-1 Éléments du système de transport	91
Tableau 5-2 Recouvrement des coûts des aéroports, 1988	109

Tableau 5-3	Comparaison des aéroports de Yarmouth et d'Oshawa, 1987	110
Tableau 7-1	Exemples d'émissions, par mode, pour deux trajets interurbains	192
Tableau 7-2	Redevances sur les émissions en dollars par voyage-personne, Toronto-Montréal	195
Tableau 7-3	Redevances sur les émissions, en dollars par voyage-personne, Saskatoon-Halifax	197
Tableau 8-1	Décès causés par des accidents d'avion commercial, 1981-1990	203
Tableau 8-2	Nombre de décès accidentels enregistrés par les avions commerciaux, par milliard de kilomètres-voyageurs, 1981-1990	204
Tableau 8-3	Nombre d'accidents mortels par million d'heures de vol, 1981-1990	205
Tableau 8-4	Nombre de personnes tuées dans des accidents de train, par milliards de kilomètres-voyageurs, 1981-1990	207
Tableau 8-5	Morts et blessés dans des accidents mettant en cause des autocars, 1985-1987 (Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve)	208
Tableau 8-6	Nombre de décès lors d'accidents d'autocar par milliard de kilomètres-voyageurs, 1985-1987	209
Tableau 8-7	Décès pour les traversiers par milliard de kilomètres-voyageurs, 1981-1990	210



Tableau 8-8	Décès enregistrés pour l'automobile par milliard de kilomètres-voyageurs, 1989	210
Tableau 8-9	Estimations des taux récents par mode pour les voyages interurbains (par milliard de kilomètres-voyageurs)	211
Tableau 8-10	Pertes minimales moyennes estimatives par victime (route), 1990	213
Tableau 8-11	Pertes minimales moyennes estimatives par accident, par type de perte (route), 1990	214
Tableau 8-12	Pertes totales minimales estimatives pour l'ensemble des accidents, par type de perte (route), 1990	214
Tableau 9-1	Nombre de personnes ayant une déficience handicapante pour le transport, par type de déficience, 1990	227
Tableau 11-1	Structure des «familles aériennes», 1991	267
Tableau 12-1	Subventions publiques directes versées aux services voyageurs au Canada, 1987	298
Tableau 12-2	VIA Rail : Résultats financiers et d'exploitation, 1980-1991	300
Tableau 12-3	Services de VIA Rail — coûts ajustés selon les améliorations prévues, 1990	303
Tableau 12-4	Fréquentation annuelle des liaisons obligatoires, 1985-1990	304
Tableau 12-5	Taux de recouvrement des coûts des liaisons obligatoires, 1990	305

Tableau 12-6	Amtrak: Résultats financiers et d'exploitation, 1983-1989	306
Tableau 14-1	Comparaison entre des tarifs choisis de Marine Atlantic (M.A.) et BC Ferries (B.C.), 1992	354
Tableau 16-1	Lacunes actuelles des données	384
Tableau 18-1	Coûts exhaustifs par voyageur pour les situations 1991, Statu Quo 2000 et «Directions» 2000 — Trajet 1 : Saskatoon-Halifax	410
Tableau 18-2	Coûts exhaustifs par voyageur pour les situations 1991, Statu Quo 2000 et «Directions» 2000 — Trajet 2 : Toronto-Montréal	418
Tableau 18-3	Coûts exhaustifs par voyageur pour les situations 1991, Statu Quo 2000 et «Directions» 2000 — Trajet 3 : Churchill-Winnipeg	424
Tableau 18-4	Coûts exhaustifs par voyageur pour les situations 1991, Statu Quo 2000 et «Directions» 2000 — Trajet 4 : Halifax-St-John's	428
Tableau 18-5	Coûts annuels des déplacements interurbains au Canada à l'échelle du système — Scénario Statu Quo 2000	437
Tableau 18-6	Coûts annuels des déplacements interurbains au Canada pour le système dans son ensemble — Scénario «Directions» 2000	440
Tableau 18-7	Coûts annuels des déplacements interurbains au Canada — Changements apportés par le scénario «Directions 2000» par rapport au scénario Statu Quo 2000	441

Royal Commission on
National Passenger
Transportation



Commission royale sur le
transport des voyageurs
au Canada

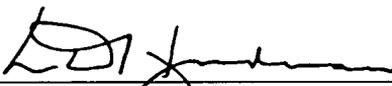
À SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Par le décret daté du 19 octobre 1989, il nous a été demandé de faire enquête et rapport sur un système national intégré de transport interurbain des voyageurs permettant de répondre aux besoins du Canada et des Canadiens du XXI^e siècle et de maintenir et améliorer les liaisons entre les régions et les collectivités du Canada.

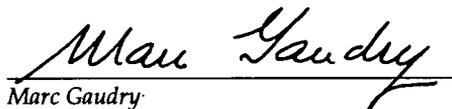
Ayant déjà présenté un rapport intérimaire en avril 1991, nous avons maintenant l'honneur de soumettre le présent rapport final dans les deux langues officielles.

Respectueusement soumis,


Louis D. Hyndman, C.R., président


Marie-Josée Drouin, vice-présidente

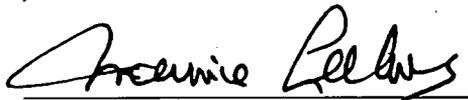

Susan Fish

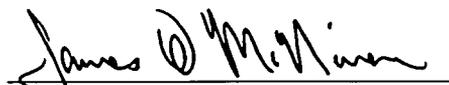

Marc Gaudry


John B. Hamilton, C.R.


John F. Helliwell, O.C.


William P. Kelly, C.M.


Maurice LeClair, C.C.


James D. McNiven

Octobre 1992
Ottawa (Canada)



AVANT-PROPOS — NOTRE VISION

À l'automne 1989, neuf Canadiens ont été appelés à se livrer à un exercice délicat. Notre mission : baliser l'itinéraire du système canadien de transport des voyageurs jusque dans le prochain siècle et formuler des recommandations qui façonneront le système du futur.

Étrangers au départ, nous sommes parvenus à fusionner nos expériences personnelles largement divergentes et à réaliser dans ce rapport la synthèse de ce que nous avons entendu et appris auprès des Canadiens et des Canadiennes. Nous savions déjà que le transport des voyageurs n'était pas une simple affaire de roues et d'ailes, de terminaux et de gares. Notre sujet, c'était plutôt ces hommes et femmes, tous ces Canadiens qui veulent se déplacer, pour rendre visite à leurs amis et parents, pour leur travail ou leurs vacances.

En sondant l'avenir, les commissaires songeaient à l'horizon illimité de nos jeunes qui sont de plus en plus nombreux à parcourir ce remarquable pays qui est le nôtre. Nos méditations ont porté sur le nombre croissant de personnes âgées qui mettent un point d'honneur à rester actives et sur les besoins des personnes handicapées qui réclament de pouvoir, elles aussi, circuler à l'aise dans les gares et prendre place sans peine dans les avions, les trains, les autocars et les traversiers. Nous avons partagé les craintes des contribuables canadiens qui, comme nous, aspirent à plus de choix et moins de dirigisme, souhaitent en avoir pour leur argent et avoir leur mot à dire dans les décisions en matière de transport qui les touchent.

Par-dessus tout, pendant que nous sillonnions le pays pour rencontrer des Canadiens et Canadiennes de tous les milieux et de toutes les régions, nous avons été impressionnés par l'immensité et la diversité de cette contrée que nous appelons Canada et, surtout, par tous ceux et celles qui la peuplent. Nous croyons à l'existence de quelque chose que l'on appelle la culture canadienne, l'âme canadienne, le mode de vie canadien, la vision canadienne. Cette singularité canadienne mérite d'être préservée, quelles que soient les difficultés.

Nous avons conscience que le système de transport, s'il n'est plus aujourd'hui la pièce maîtresse de la charpente nationale, reste néanmoins l'un des éléments indispensables qui soudent les Canadiens et les Canadiennes entre eux.

Et l'avenir? La Commission royale sur le transport des voyageurs a une vision de l'avenir du système de transport canadien et du rôle qu'il jouera dans notre vie de tous les jours. Bouclez les ceintures, le voyage commence . . .

Nous sommes en 2012. Le Canada est un membre actif et respecté de la communauté planétaire. Pays efficient, productif et compétitif, ses ressources, ses produits et sa matière grise sont appréciés dans le monde entier.

Le Canada est envié pour son sens de la justice et son respect des droits humains. Tous ceux en quête d'une terre d'accueil voient en lui l'un des pays les plus porteurs de promesses. Il continue à figurer en tête ou tout en haut de la liste des pays jouissant de la meilleure «qualité de vie».

Le système canadien de transport des voyageurs est un modèle pour le monde entier en cette année 2012. Les Canadiens voyagent dans des conditions de sécurité encore meilleures qu'en 1992. Des systèmes de navigation sophistiqués permettent aux avions de prendre l'air par des conditions météorologiques qui les auraient cloués au sol alors. Les accidents de la route, et le nombre de morts qu'ils engendrent, ont été réduits grâce à des systèmes de radar de bord, au contrôle automatisé de la circulation, à des carrosseries plus légères mais plus résistantes — et même par l'apparition des premières voitures à pilotage automatique. Dans certaines régions du pays, des voies séparées pour les voitures, les camions et les autocars permettent de circuler plus vite, avec moins d'encombrements.

Le Canada a trouvé un équilibre enviable entre le souci écologique et les autres objectifs du système de transport. Réagissant à l'opinion publique, et grâce à l'introduction, il y a 20 ans, de la notion

d'efficience en matière de prix, le secteur des transports construit aujourd'hui des voitures, des autocars, des trains, des avions et des traversiers beaucoup moins polluants.

La moitié des nouvelles voitures vendues sont électriques ou à moteur hybride pouvant consommer du propane ou du gaz naturel avec de l'essence. Il en coûte plus cher pour voyager par les quelques moyens de transport à moteurs encore polluants. Les coûts de pollution sont imprimés sur les titres de transport, les analyses comparatives des dégradations causées par chaque mode reçoivent une large publicité.

On n'a procédé au Canada, depuis 1992, qu'à très peu d'expropriations pour la construction de routes, voies ferrées ou aéroports, parce que le réseau existant et les terminaux sont utilisés avec plus d'efficience. On ne bétonne plus les terres agricoles.

Partout dans le monde on applaudit le Canada pour son action en faveur des personnes handicapées. Aujourd'hui, en 2012, on dénombre beaucoup plus de Canadiens et Canadiennes de plus de 60 ans qu'il y a 20 ans. Dans les transports, le personnel s'évertue à faciliter les choses aux personnes ayant des déficiences motrices, malvoyantes ou malentendantes, et la conception des gares et les annonces aux voyageurs sont conviviales pour tous.

Des trains rentables, faisant appel à des technologies d'avant-garde, sont prévus ou en service entre Vancouver et Abbotsford, Edmonton et Calgary, Windsor et Québec.

Le rôle de l'État s'est transformé au cours des années 1990. Les pouvoirs publics ont virtuellement renoncé à intervenir dans le fonctionnement des transports pour se concentrer sur un rôle nouveau, la définition des orientations, l'arbitrage et l'établissement de normes. L'effectif des administrations publiques responsables de ces tâches est tombé de 120 000 en 1992 à 20 000 aujourd'hui. Les Canadiens et les Canadiennes ont l'impression de mieux maîtriser, à l'échelle locale, leur système de transport des voyageurs.

Les Canadiens et les Canadiennes sont également bien informés à son sujet et savent qu'ils peuvent se déplacer dans le pays de la manière la plus efficace, sans gaspillage ni double emploi. Ils ont un vaste choix de tarifs, d'heures de départ et de niveaux de confort. Les contribuables sont assurés que le système s'autofinance, tandis que les voyageurs savent et admettent qu'ils assument tous les coûts que leurs déplacements imposent au système. Ceux qui ne voyagent pas se réjouissent de voir que l'argent de leurs impôts ne sert plus à payer les voyages des autres. Il ne reste plus que quelques subventions mineures, la plupart ayant été progressivement supprimées au cours des années 1990. En bref, les Canadiens possèdent le système qu'ils souhaitent, paient ce qu'ils consomment et en ont pour leur argent.

La plus grande ouverture à la concurrence a fait surgir de nouvelles compagnies aériennes, de nouvelles entreprises d'autocars de toutes tailles, de nouveaux choix sur les rails et de nouvelles façons de se déplacer sur l'eau. Les terminaux qui servent également de centres commerciaux locaux, de quartiers d'affaires, de foires commerciales, d'expositions et de centres communautaires accueillent différents transporteurs et modes de transport et offrent des liaisons commodes avec les autres gares.

Les contribuables, et cela compte tout autant, sont rassurés de savoir que tous les projets en matière de transport sont obligatoirement soumis à des études de coûts-avantages rigoureuses et que les routes et aéroports existants sont bien entretenus et exploités avec une efficacité maximale.

Voilà notre vision de l'avenir. Elle n'est pas utopique. Les recommandations ci-après — lorsqu'elles seront suivies — en feront une réalité.

Le président



Louis D. Hyndman, C.R.
Automne 1992



REMERCIEMENTS

Au moment où la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada s'apprête à déposer son rapport final intitulé *Directions*, il me vient à l'esprit cette citation fameuse de John Donne, «Aucun homme n'est une île, complet en soi-même». Je veux donc saisir l'occasion qui m'est donnée ici d'exprimer mes remerciements aux nombreuses personnes qui ont rendu le présent rapport possible. Ce fut vraiment un travail d'équipe.

J'aimerais, tout d'abord, témoigner ma profonde gratitude à mes collègues commissaires. Lorsque neuf personnes ayant un horizon et des antécédents professionnels aussi divers sont choisies pour oeuvrer à un projet commun, l'entreprise ne peut réussir que si chacun s'y donne à fond, sans ménager ni son temps, ni son engagement. Ce sont cette diversité, ce dévouement et cette détermination chez mes collègues qui ont fait pour moi de cette expérience une riche et belle aventure. Je leur serai éternellement reconnaissant de leur franchise, de leurs bons conseils et de leur amitié en tant que Canadiens. Je sais par ailleurs qu'ils se joignent à moi dans les remerciements qui suivent.

C'est à M^{me} Janet R. Smith, directrice exécutive de la Commission, à qui est revenu le formidable défi que fut celui d'aider et d'appuyer neuf commissaires, ainsi que la responsabilité d'ensemble pour l'administration des travaux et des recherches de la Commission. Ses talents exceptionnels pour l'organisation et la gestion ont assuré en permanence le bon fonctionnement de la Commission et nous ont donné la liberté nécessaire pour nous consacrer exclusivement à l'exécution de notre mandat. Nous avons tous bénéficié de sa connaissance approfondie des transports et des rouages administratifs, de sa perspicacité, de sa curiosité et de son expérience professionnelle. Janet fut pour moi une conseillère avisée et une confidente franche et honnête.

De nombreuses personnes se sont jointes aux rangs de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada pendant son mandat de trois ans et toutes méritent notre gratitude. On leur demandait souvent de faire «un petit kilomètre de plus», et elles ne nous ont jamais déçus. Elles sont toutes nommées à l'annexe B, mais je me dois d'accorder à certaines d'entre elles une mention spéciale.

La Commission a eu le privilège de pouvoir compter sur une équipe de cadres supérieurs et de professionnels des plus compétents, d'une loyauté à toute épreuve. Je veux nommer John Sargent, directeur de la Recherche; Helen Hardy, sous-directrice de la Recherche; Brian Johnson, directeur des Politiques et de la planification; Denise Ommanney, directrice des Consultations; Linda Bergeron, directrice des Communications; Nina-Maria Butcher, directrice des Services administratifs et Sherry Hudon, adjointe à la directrice exécutive et secrétaire du Comité de gestion.

La tâche qui nous revenait, celle de recommander un cadre de référence pour les transports canadiens au XXI^e siècle, exigeait que nous prenions conseil auprès des meilleurs experts de divers domaines très spécialisés, et nous avons eu le bonheur de trouver chez ceux auxquels nous avons recouru, un niveau de compétence hors du commun. Nous exprimons donc notre plus sincère gratitude à tous ceux et celles qui ont contribué au programme de recherches en vue du rapport final.

Étant donné que les systèmes de transport sont étroitement associés à chaque pays, notre mandat nous a amenés à consulter nos homologues à l'étranger. Nous voulions constater sur place les rôles que leur système de transport jouait et évaluer comment les solutions proposées ailleurs pourraient s'appliquer à l'expérience canadienne. Ces consultations internationales ont élargi et enrichi le cadre de notre rapport final, et nous aimerions exprimer notre reconnaissance à tous ceux et celles qui nous ont fait don de leur temps et de leur

savoir. Nous tenons également à remercier Transports Canada et le ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur pour leur aide dans l'organisation de ces échanges internationaux.

Toujours sous la rubrique des consultations, nous sommes grandement redevables à tous les Canadiens et Canadiennes qui ont participé aux audiences publiques et autres volets de nos travaux pour nous communiquer leurs opinions et leurs préoccupations concernant le système canadien de transport des voyageurs. Nous avons entendu des personnes handicapées, des gens d'affaires, des représentants de syndicats et de gouvernements, des personnes âgées, des jeunes et des citoyens ordinaires de partout au pays intéressés par la question. Nous avons été touchés par les témoignages, oraux et écrits, que nous ont faits des Canadiens sur leur expérience de l'actuel système de transport. Nous avons également été frappés de voir combien les Canadiens aspirent à un système meilleur. Ce que nous pouvons leur offrir de mieux, en témoignage de notre reconnaissance, est la preuve que nous les avons écoutés et entendus : ils retrouveront dans ces pages nombre de leurs opinions et préoccupations.

La production d'un rapport final exhaustif en quatre volumes, surtout lorsque celui-ci traite de données hautement techniques, exige un travail de rédaction, de révision, de correction et de traduction de la plus haute qualité. Le personnel de la Commission, appuyé par une équipe de professionnels, s'est efforcé de maintenir un niveau de langue élevé tout en veillant à ce que le texte soit à la portée de tous les Canadiens. Nous remercions Nadja Corkum et Claire Harrison, d'Astroff Corkum Ross Associates Inc., pour leur contribution au texte anglais et Volker Junginger et Christine O'Meara, de Tradunion Inc. pour leur travail de traduction et de révision de la version française.

Je dois également des remerciements très personnels à Estelle Lord, mon adjointe administrative à Edmonton, pour ses services dévoués et compétents.

Enfin, nous tenons à souligner la patience de nos familles, qui ont dû endurer nos nombreuses absences pendant la durée des travaux de la Commission. Elles méritent, pour avoir été des alliés fidèles et compréhensifs, de partager la fierté que nous inspire le résultat de nos efforts.

Le président

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. D. Hyndman', written in a cursive style.

Louis D. Hyndman, C.R.
Automne 1992



CHAPITRE 1

LE POINT DE DÉPART

LE CONTEXTE

En octobre 1989, le gouvernement du Canada nous a donné pour mission de «faire enquête et rapport sur un système national intégré de transport interurbain des voyageurs permettant de répondre aux besoins du Canada et des Canadiens au XXI^e siècle»¹.

UN MONDE EN MUTATION

Nous avons été témoins, au cours des trois années de notre mandat, d'une cascade d'événements extraordinaires et inattendus qui ont secoué le Canada et le monde. En 1989, au moment où nous amorçons notre tâche, nous ne pouvions imaginer les bouleversements qui ont balayé l'Europe centrale et orientale et redessiné la carte géopolitique. Au Canada, l'Accord du lac Meech semblait en voie de ratification. L'Accord de libre-échange avec les États-Unis venait d'être signé et les économies nord-américaines étaient en pleine expansion.

Aujourd'hui, l'URSS n'est plus et les morceaux épars de son empire, de même que ses anciens satellites d'Europe de l'Est, traversent les affres de la conversion à l'économie de marché. L'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) est mis à rude épreuve par l'inertie de ses membres face à la concurrence de plus en plus acharnée que se livrent les économies modernes dans tout un éventail de secteurs, depuis l'agriculture jusqu'à la propriété intellectuelle et les services en général. Les économies nord-américaines sont enlisées dans une longue récession dont les effets sont exacerbés par la vaste restructuration en cours. Au moment de la rédaction de notre rapport final, les Canadiens procèdent à une remise en question fondamentale de la nature de leur pays, qui les amène à redéfinir leurs institutions nationales et à repenser toute leur conception du fédéralisme.



Le transport, partout dans le monde, traverse lui aussi une phase de profonde transformation. Le trafic ferroviaire en Europe orientale a chuté en même temps qu'augmentaient les ventes de voiture. La plupart des compagnies aériennes ont souffert de la récession et de la guerre du Golfe de 1991 : beaucoup ont fait faillite, d'autres ont fusionné ou ont été absorbées. Les problèmes croissants de pollution ont sensibilisé le public à la nécessité d'une action planétaire dans le domaine des transports et d'autres secteurs. Le desserrement des contraintes réglementaires qui pesaient sur les prestations de services a fait surgir de nouvelles façons de répondre aux besoins des voyageurs. Maints pays ont mis à l'essai des modalités nouvelles de financement privé de l'infrastructure des transports et privatisé les transports publics. Nous pensons que ces mutations sont loin d'être achevées. Les Canadiens ne peuvent ignorer les changements qui surviennent ailleurs dans le monde et les défis qu'ils représentent.

DE L'IMPORTANCE DE FAIRE LES BONS CHOIX

Globalement, les Canadiens ont consacré, en 1989, sensiblement plus de ressources au transport — 16 pour cent du produit intérieur brut (PIB) — qu'à la santé — 9 pour cent du PIB. Les moyens mis en oeuvre pour assurer le transport interurbain des voyageurs représentaient de 30 à 40 pour cent des ressources consacrées au transport, soit 5 à 7 pour cent du PIB (selon que l'on donne une large définition ou non des voyages «interurbains», surtout pour les déplacements en automobile)². Ceci consiste en une dépense annuelle d'entre 30 et 45 milliards de dollars, soit une moyenne de 1 100 \$ à 1 700 \$ par personne. Au fur et à mesure que les économies nationales deviendront plus interdépendantes, les choix que le Canada opérera au niveau de l'investissement dans les transports détermineront de plus en plus sa réussite économique sur le marché mondial.

La révolution télématique est en train de bouleverser la manière dont les entreprises fonctionnent et contribue à la mondialisation des marchés³. Par exemple, les systèmes de production, de commercialisation et de financement des grosses sociétés multinationales sont de plus en plus intégrés à l'échelle de la planète. À l'avenir, la qualité

de vie dans tous les pays dépendra de la capacité à s'adapter à un milieu marqué par le démantèlement des entraves nationales à la circulation des capitaux, de la main-d'oeuvre, des biens et des services.

Maints secteurs de l'économie canadienne, notamment le tourisme et toutes les entreprises exportatrices, dépendent d'un système de transport performant afin de mieux servir leurs clients. Cette nécessité vitale impose aux entreprises de transport des voyageurs de rechercher les moyens d'améliorer leurs services et de réduire leurs prix.

LES QUESTIONS D'INTÉRÊT PUBLIC

Le contribuable, souvent à son insu, est partie prenante à la plupart des déplacements, quel que soit le mode de transport emprunté. Le public voyageur réclame des services de transport meilleurs et plus nombreux, en même temps que le contribuable se montre de plus en plus réticent à en assumer le fardeau. Certains Canadiens voyagent beaucoup, mais d'autres qui se déplacent plus rarement ou pas du tout sont néanmoins amenés, par le biais de l'impôt, à payer pour les premiers. Même si l'étau budgétaire actuel se desserre, les Canadiens continueront à faire pression sur les pouvoirs publics afin qu'ils dépensent leurs deniers avec sagesse — en préservant le système de transport des voyageurs en période de vaches maigres et en n'engageant pas des investissements inconsidérés en période de vaches grasses.

L'incidence des moyens de transport sur l'environnement est devenu un sujet de plus en plus préoccupant. Les moyens de transport occasionnent des embouteillages, sont cause de pollution atmosphérique et sonore, en plus d'utiliser des terres pour la construction de routes, d'aéroports et de parcs de stationnement. Au fur et à mesure que les Canadiens se rendent compte de l'incidence des moyens de transport sur la santé humaine et sur l'évolution à long terme de notre planète, les questions d'ordre environnemental revêtent une importance croissante au moment de prendre des décisions en matière de

transport. Les gouvernements, à quelque niveau que ce soit, font face aux pressions grandissantes du public en faveur d'une réglementation destinée à assurer une meilleure protection de l'environnement.

NOS ACTIVITÉS

Au cours des trois années qu'a duré notre mission, nous avons consulté les Canadiens, étudié le transport des voyageurs à l'étranger et réalisé un programme de recherche.

LA CONSULTATION DES CANADIENS

Nous avons mis en oeuvre toute une série de moyens — audiences publiques, mémoires écrits, lignes téléphoniques sans frais et autres consultations — pour prendre l'avis des Canadiens intéressés, tant consommateurs que fournisseurs d'installations et de services de transport, sans parler des pouvoirs publics, des contribuables et des syndicats⁴. Nous voulions en effet comprendre les besoins et aspirations des voyageurs et déterminer la position des prestataires de services et fournisseurs d'infrastructure, de façon à discerner les enjeux et isoler les problèmes qui se posent.

LE TRANSPORT DES VOYAGEURS À L'ÉTRANGER

Nous avons également étudié les solutions mises en oeuvre à l'étranger. La multitude des changements politiques et économiques touche nombre de pays et nous avons découvert que le Canada n'est pas seul à remettre en question les façons traditionnelles de formuler la politique de transport et de prendre les décisions d'investissement, ni à rechercher des solutions nouvelles. Partout dans le monde, les pouvoirs publics s'attachent à rendre leurs systèmes de transport plus performants.

Plusieurs pays ont récemment entrepris de revoir leur politique et certains en sont déjà au stade de l'exécution des changements. Les États-Unis, la Suisse, la Suède et les Pays-Bas abordent les problèmes



de transport selon une optique d'ensemble. Ils ont arrêté, et commencent à mettre en oeuvre, des stratégies à long terme qui apportent des solutions globales aux problèmes communs à tous les modes⁵. D'autres étudient ponctuellement des aspects et des modes de transport spécifiques. L'Australie et l'Allemagne se sont penchées sur l'escalade des déficits et d'autres difficultés dans le secteur ferroviaire⁶. L'Australie a revu, et est en train de modifier, les redevances d'usagers de la route et la réglementation du transport aérien. La Nouvelle-Zélande, elle aussi, a profondément réaménagé les modalités selon lesquelles l'infrastructure routière est fournie et payée.

Nombre de pays ont assoupli leur tutelle administrative et économique sur les entreprises de transport des voyageurs. Les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni considèrent aujourd'hui le transport moins comme un instrument de la politique étatique et davantage comme une activité économique qui gagne à être confrontée aux contraintes, à la discipline économique, à la créativité et aux stimulants du marché. Maints pays étudient les moyens de fixer les prix d'une manière qui reflète le coût des services et de l'infrastructure des transports :

- Aux États-Unis, un rapport gouvernemental parle explicitement de «faire en sorte que les usagers des transports assument la part maximale pratique du coût des services et des installations qu'ils utilisent»⁷.
- En Suède, la législation exige que les tarifs de transport englobent le coût de la pollution, des embouteillages et des accidents⁸.
- En Norvège, le centre-ville d'Oslo est ceinturé d'une grande zone à péage destinée à décourager la circulation automobile urbaine en faisant payer ceux qui empruntent les rues centrales.
- À Singapour, la circulation urbaine est contrôlée par un système de permis par quartier. Les autorités vendent un nombre limité de permis spéciaux que tous les véhicules roulant dans la zone restreinte doivent arborer.

Plusieurs pays mettent également à l'essai des modalités administratives et des structures de propriété novatrices :

- Le gouvernement australien a confié en 1986 la planification et l'exploitation des principaux aéroports du pays à une société aéroportuaire fédérale.
- La Nouvelle-Zélande a créé *Transit New Zealand* — une administration quasi autonome qui gère les routes et les recettes de voirie et qui est financée par les redevances d'usagers.
- Le Royaume-Uni a privatisé en 1987 ses principaux aéroports, transformant en société privée la *British Airport Authority*.
- En France, en Italie et en Espagne, un important réseau d'auto-routes à péage est exploité par des sociétés privées ou mixtes.
- L'Allemagne et le Royaume-Uni ont annoncé un projet de privatisation des sociétés ferroviaires publiques.
- Un certain nombre d'autres pays invitent le secteur privé à participer à l'étude, au financement, à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de routes, ponts et tunnels, par exemple le tunnel sous la Manche qui reliera le Royaume-Uni et la France.

LE TRANSPORT INTERURBAIN DES VOYAGEURS AU CANADA

Dans le cadre de notre programme de recherche, nous nous sommes penchés sur de nombreux aspects du transport interurbain des voyageurs : la façon dont les Canadiens se déplacent, leurs destinations, les coûts et leur prise en charge, la sécurité de chaque mode, les répercussions sur l'environnement. Nous avons continué à consulter les voyageurs, les fournisseurs d'installations et de services, les responsables administratifs et des experts canadiens et étrangers. Tout cela nous a permis de mieux cerner les problèmes et les enjeux.

Nous avons conclu que la manière dont le système de transport est géré au Canada n'est plus adaptée au monde d'aujourd'hui. Voici pourquoi :

- Les gouvernements prennent souvent les décisions concernant le transport des voyageurs sur la base d'objectifs contradictoires.
- Même si ce n'est pas toujours le cas, la plupart des voyageurs ne payent pas le plein coût de leurs déplacements et, dans aucun mode, les tarifs, redevances et droits payés par les usagers ne couvrent pleinement les frais.
- Les transporteurs individuels sont soumis à des règles variables — certains opèrent dans un milieu concurrentiel, d'autres jouissent d'un monopole.
- Les prix traduisent rarement les coûts du service utilisé. De ce fait, les usagers des secteurs du système les plus fréquentés subventionnent les autres.
- Le coût du transport des voyageurs est parfois trop élevé parce que les pouvoirs publics n'ont pas toujours investi dans les réalisations les plus rentables.
- Le coût social du transport, et notamment le coût écologique, n'est presque jamais pleinement pris en compte, ni par l'État, ni par l'entreprise privée, ni par le voyageur.
- Le contribuable est mal renseigné sur les raisons de décisions particulières ou sur l'emploi qui est fait de son argent.

NOTRE DÉMARCHE

Nous avons adopté une perspective globale, à long terme, du transport des voyageurs. Notre programme d'étude, de consultation et de recherche nous a donné la possibilité exceptionnelle de prendre du recul par rapport au quotidien et de considérer la problématique du système dans une optique plus large que ne le peuvent ceux qui sont aux prises avec des décisions quotidiennes. Notre voeu est, en effet,



de contribuer à résoudre non seulement les difficultés d'aujourd'hui mais d'anticiper celles de demain.

NOTRE MÉTHODE

D'emblée, nous avons eu à choisir entre deux méthodes pour accomplir notre tâche. L'une consistait à traiter, individuellement, les centaines de problèmes qui se posent aujourd'hui dans le domaine du transport des voyageurs. Nous aurions pu aborder notre mission en dressant une liste des difficultés actuelles, tenter de trouver des solutions et rechercher ensuite une articulation logique et cohérente entre elles⁹. Mais nous pensions que cette méthode, à elle seule, conduirait à l'échec, car les solutions ne seraient alors pas fondées sur des objectifs à long terme ni sur des finalités claires. Les recommandations que nous pourrions formuler sur cette base ne seraient guère qu'un rapiéçage incohérent, coûteux et de courte durée.

Nous avons donc retenu la deuxième méthode, qui consistait à élaborer un cadre de référence s'inscrivant dans le long terme. Nous pensons que ce cadre — c'est-à-dire les lois, règlements et institutions régissant les transports — doit viser une finalité et des objectifs sur lesquels les Canadiens s'entendent. Une fois en place un tel cadre, les décisions futures guidées par lui seront logiques, cohérentes et moins onéreuses une fois comptabilisés les coûts défrayés par toutes les parties.

NOS ORIENTATIONS

Les orientations que nous recommandons dans ce rapport, lorsqu'elles seront acceptées, ne feront pas que suivre l'évolution mondiale du transport des voyageurs à l'échelle mondiale, elles l'anticiperont.

Nos recommandations conduiront à :

- un système de transport des voyageurs sûr;
- un système respectueux de l'environnement;



- un système plus équitable, dont le coût est pris en charge par ceux qui en bénéficient;
- un système moins onéreux, compte tenu de tous les coûts, et dont les services épousent mieux la demande des voyageurs; et
- une baisse générale d'impôts, grâce à la réduction du coût d'ensemble et au transfert de coûts du contribuable vers les voyageurs.

NOTRE PRINCIPE DIRECTEUR

Nous avons envisagé deux options possibles pour notre cadre de référence : un système subventionné et un système autofinancé.

Le fait de subventionner le transport fait bénéficier les voyageurs de tarifs avantageux mais inflige de lourds impôts aux contribuables, qu'ils voyagent ou non. Nous avons réfléchi à cette option de très près, car elle est similaire à celle retenue par les gouvernements jusqu'à présent. Par exemple, la construction du chemin de fer Canadien Pacifique (CP) dans les années 1880 et l'expansion des transports aériens dans les années 1940 ont été largement financées par le contribuable. Aujourd'hui, cependant, l'infrastructure est raisonnablement bien développée si bien que les dépenses publiques et privées portent davantage sur l'entretien de ce qui existe que sur des réalisations nouvelles. Ce qui convenait au stade du développement n'est plus adapté à un système parvenu à maturité.

Certains de nos interlocuteurs ont fait valoir qu'un système de transport massivement soutenu par le contribuable rendrait le Canada plus compétitif à l'échelle internationale en comprimant le coût du transport pour les entreprises. Nous avons constaté, au contraire, que dans les pays où le transport est lourdement subventionné, l'investissement et l'activité en sont déformés, ce qui pénalise l'efficacité et la compétitivité de l'économie. Par exemple, jusqu'à très récemment, le transport était très fortement soutenu par les pouvoirs publics en Europe de l'Est et en Amérique du Sud, sans amélioration

réelle de la prospérité et de la productivité. Même les pays de la Communauté économique européenne réfléchissent aujourd'hui aux résultats des grosses subventions octroyées à leurs chemins de fer.

Nous pensons que si le système de transport ne devient pas efficient dès aujourd'hui, les Canadiens paieront très cher, plus tard, les ajustements nécessaires à la survie sur le marché mondial. Notre cadre de référence repose sur l'idée que le transport doit être assuré au moyen d'un système financé par ses usagers et non par des ministères ou autres organismes de tutelle. Nous considérons le transport comme différent de secteurs publiquement financés tels que la santé et l'éducation, et plus proche d'un service du genre des télécommunications et de l'électricité. Dans notre schéma, les transports seraient sevrés de l'argent du contribuable et les installations et services seraient fournis en fonction de la disposition des usagers à les payer.

HIER ET DEMAIN

La politique future du transport des voyageurs se démarquerait de celle du passé, notamment par les éléments suivants :

- Jusqu'à présent, l'État réglementait les paramètres économiques des systèmes de transport des voyageurs et fournissait lui-même nombre des installations. Nous pensons que ces systèmes devraient être ouverts et accessibles et que l'État devrait se contenter d'arbitrer et de définir les grandes orientations.
- Jusqu'à présent, la constitution répartissait entre les niveaux de gouvernement les compétences en matière de transport des voyageurs d'une manière souvent incohérente et contradictoire. Nous pensons que les responsabilités devraient être confiées au plus bas niveau de gouvernement capable de s'en acquitter efficacement, qu'il s'agisse du niveau municipal, régional, territorial, provincial ou fédéral ou d'une combinaison de plusieurs d'entre eux.



- Jusqu'à présent, le système de transport des voyageurs était soutenu financièrement par les contribuables, qu'ils voyagent un peu, beaucoup ou pas du tout. Nous pensons qu'il est maintenant parvenu à une maturité suffisante pour s'autofinancer, de façon à ce que les voyageurs payent ce qu'ils consomment et en aient pour leur argent.
- Jusqu'à présent, les pouvoirs publics prenaient les décisions relatives au transport des voyageurs sans rendre suffisamment de comptes à ceux qui payent les impôts et achètent les billets. Nous pensons que les décisions doivent être visibles et compréhensibles et tous les coûts publiquement dévoilés. Le système de transport doit être transparent dans ses comptes et comptable de ses décisions.

Nous avons conscience que le fait de soustraire le système de transport d'un seul coup à la tutelle de l'État n'ira pas sans profondes répercussions pour les transporteurs et les voyageurs. C'est pourquoi nous prévoyons des périodes de transition pour lui permettre de s'adapter et de devenir graduellement plus autonome, plus responsable, plus viable et plus respectueux de l'environnement. Ces étapes transitoires devront être courtes et ne pas servir de prétexte à l'immobilisme ou à la lenteur dans la mise en oeuvre de nos recommandations.

EN ROUTE

Dans les chapitres suivants, nous dessinons un cadre de référence pour le transport de demain et formulons des recommandations pour son application. Nous avons structuré le Rapport de la manière suivante :

- Le chapitre 2 donne un aperçu du système canadien de transport des voyageurs — hier, aujourd'hui et demain.
- Le chapitre 3 analyse les coûts du système actuel et leur prise en charge.



- Le chapitre 4 expose les principes qui sous-tendent notre schéma, de même que sa finalité et ses objectifs. Nous y passons en revue les conséquences pour les pouvoirs publics, les voyageurs, les contribuables, les transporteurs et les fournisseurs d'infrastructure. Nous y abordons également les mécanismes de transition.
- Dans les chapitres 5 à 15, nous appliquons nos principes au système actuel, abordant les problèmes d'environnement, de sécurité et d'accès, et analysons les répercussions sur chacun des modes.
- Dans les chapitres 16 et 17, nous nous penchons sur des aspects particuliers, tels que reddition de comptes, transparence et facteurs internationaux.
- Dans le chapitre 18, nous examinons les coûts du transport pour les voyageurs dans le nouveau cadre de référence.
- Le chapitre 19 résume les changements législatifs, réglementaires et institutionnels nécessaires à la concrétisation du cadre et décrit la correspondance entre ces modifications et nos objectifs.

Nous avons recherché — et pensons avoir trouvé — des solutions canadiennes à des problèmes canadiens. Ces propositions donneront naissance à un système de transport des voyageurs considérablement meilleur, qui stimulera la concurrence, la créativité et l'innovation technologique, offrira à la plupart des Canadiens l'éventail maximal de choix et évitera aux Canadiens qui ne voyagent pas de payer la facture de ceux qui voyagent.

RENOIS

1. Voir l'Annexe A, volume 1, le mandat complet.
2. Ces chiffres correspondent à des mesures très complètes des ressources mises en oeuvre pour assurer les services de transport général, de santé et de transport de voyageurs interurbain. Dans le cas du transport général, ils comprennent à la fois les services consommés directement par les particuliers et les gouvernements et ceux utilisés par les entreprises pour produire des biens et des services autres que de transport. Nos mesures couvrent les services fournis par les transporteurs commerciaux (sur la base de leur chiffre d'affaires), les transports «produits directement» par l'usager — les achats de voitures particulières et les dépenses de fonctionnement automobiles servent d'indicateurs de la composante personnelle de la production directe - et les services dérivés de l'infrastructure de transport fournie par l'État et qui ne sont pas déjà compris dans les redevances d'usagers englobées dans le chiffre d'affaires des transporteurs ou les frais de fonctionnement des véhicules privés.

La définition la plus étroite des voyages «interurbains», en ce qui concerne les ressources consacrées au voyage interurbain, correspond à un déplacement aller simple de plus de 80 kilomètres. La définition la plus large correspond à tous les voyages interurbains par avion, train (sauf les transports urbains), l'autocar, le traversier (sauf les trajets urbains et les courtes traversées de rivière) et tous les déplacements en automobile sur les autoroutes provinciales. Lorsque nous comparons les rôles des différents moyens de transports, en particulier dans les chapitres 2 et 10, nous nous servons de la définition la plus étroite. Dans les chapitres 3 et 18, où les coûts des différents types d'infrastructure constituent un élément important, nous utilisons la définition la plus large.

Une méthode différente pour déterminer la «taille du secteur des transports» consiste à ne retenir que la valeur ajoutée par les industries du transport, pour toutes les catégories (fret et voyageurs, urbain et interurbain), qui se chiffre à environ 4 pour cent du PNB. Par comparaison, la valeur ajoutée des services de santé, hôpitaux et industries pharmaceutiques est de 7 pour cent du PNB.

Pour plus de détails, voir Notes relatives au chapitre 1 et Notes relatives au chapitre 2 du volume 2 de ce rapport.

3. Au cours des 20 dernières années, le volume mondial des échanges de marchandises a crû plus rapidement que celui de la production mondiale. Par ailleurs, au cours des années 1980, l'investissement étranger direct a augmenté plus rapidement que le volume mondial des échanges de marchandises. Source : Conseil économique du Canada, *Pulling Together: Productivity, Innovation and Trade*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1992.
4. Pour un tour d'horizon complet de ce que les Canadiens nous ont dit, voir le chapitre 5 de *En marche : le Rapport intérimaire de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991.
5. La Suisse a mis sur pied en 1972 une Commission fédérale de 62 membres chargée d'élaborer un concept intégral des transports en Suisse dont le *Rapport final sur les travaux de la Commission fédérale de la conception globale suisse des transports* a été publié en 1977. La Suède a publié en 1988 sa politique des transports pour les années 1990. Aux États-Unis, l'important rapport intitulé *Moving America*, a été déposé en 1990. Les Pays-Bas ont élaboré en 1990 leur «Deuxième plan structurel des transports».

6. Le rapport de la Commission industrielle australienne, intitulé *Rail Transport*, a été publié en octobre 1991 à peu près en même temps que celui de la Commission gouvernementale sur les chemins de fer allemands.
7. L'énoncé de la politique américaine se trouve dans *Moving America*, p. 56.
8. *Loi sur les transports de 1979* et *Loi sur les transports de 1988*.
9. Voir *En marche : le Rapport intérimaire de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991, pp. 179-183.



CHAPITRE 2

LA PERSPECTIVE CANADIENNE HIER, AUJOURD'HUI ET DEMAIN

INTRODUCTION

Notre enquête vient à point nommé. Le monde change et le Canada avec lui. Ces mutations sont riches à la fois de possibilités nouvelles et de défis lancés à ceux dont les décisions d'aujourd'hui façonneront les transports de demain. Nous sommes convaincus que nos recommandations les aideront à faire les bons choix.

Comment le Canada peut-il saisir ces possibilités et relever ces défis? Nous pouvons trouver un fil conducteur dans l'étude du passé et du présent, c'est-à-dire dans les forces historiques qui ont engendré l'actuel système de transport des voyageurs canadien et dans les tendances à l'oeuvre aujourd'hui qui marqueront le système de demain. C'est pourquoi, dans ce chapitre, nous examinerons le passé, décrirons le système actuel et explorerons les possibilités qui s'ouvrent pour l'avenir.

REGARD SUR L'HISTOIRE

Les premiers colons empruntaient les voies naturelles que sont les lacs et les rivières pour explorer l'intérieur du pays. Au XVIII^e siècle, les premiers moyens de transport par eau, tels que le canoë, reçurent le renfort, aux fins du commerce, de goélettes et d'embarcations à fond plat. Au début du siècle suivant, avec l'apparition des bateaux à vapeur, on vit se mettre en place des moyens de transport par eau structurés, essentiellement privés, avec horaires réguliers, tarifs fixes et différentes classes de cabine.

Entre le XIX^e siècle et le début du XX^e siècle, pouvoirs publics et secteur privé conjuguèrent leurs efforts pour mettre en place l'infrastructure des transports dont l'économie canadienne avait besoin

pour se développer. Au fur et à mesure que de nouveaux moyens de se déplacer ont fait leur apparition, des types d'infrastructure différents furent créés :

- Au XIX^e siècle, construction des canaux Welland, Lachine et Rideau et pose de milliers de milles de voies ferrées.
- Achèvement, en 1885, du premier chemin de fer transcontinental. La construction de voies ferrées se poursuit à un rythme rapide jusque dans la deuxième décennie du XX^e siècle.
- À partir de 1920, création d'un réseau routier stimulé par la faveur accordée à l'automobile. L'effort d'équipement routier couvre plusieurs décennies, avec notamment la construction de la route Transcanadienne entamée en 1949 et achevée en 1965.
- Toujours dans les années 1920, introduction des premières liaisons aériennes commerciales. Au cours des années 1950, leur expansion amène la création de nouveaux aéroports et la modernisation des systèmes de navigation et de contrôle de la circulation aérienne.

LE RÔLE ANTÉRIEUR DE L'ÉTAT

Au début de l'histoire du Canada, les pouvoirs publics considéraient la construction de canaux et de voies ferrées comme relevant de l'initiative privée. Cependant, il s'avéra que des projets de si grande envergure coûtaient trop cher pour être commercialement viables. Peu à peu, les pouvoirs publics furent amenés à intervenir dans le financement, la propriété et la gestion de l'infrastructure et des services de transport. Ils volèrent souvent au secours des promoteurs privés avec une aide financière, sous forme de subventions, de crédits et de garanties d'emprunt de façon à viabiliser les projets.

Ainsi, c'est avec l'aide de l'État que la Société des chemins de fer Canadien Pacifique (CP) construisit le chemin de fer transcontinental. Pour inciter un groupe privé à se lancer dans le projet, le gouvernement fédéral offrit une concession foncière de 25 millions d'acres (10 millions d'hectares), une subvention en espèces de 25 millions

de dollars (soit de 15 à 20 fois ce montant en dollars courants ou l'équivalent de 350 à 500 millions de dollars) et toute une série de privilèges (dont la promesse d'un monopole de 20 ans sur le trafic entre la ligne principale et la frontière américaine). C'est grâce à cette aide de l'État que vit le jour une compagnie ferroviaire profitable qui a survécu jusqu'à ce jour.

En dépit du soutien financier public, le secteur privé connaissait bien des échecs. C'est ainsi que l'État dut racheter les canaux Welland et Lachine, qui étaient en mains privées, pour les garder en activité. De même, nombre de sociétés ferroviaires privées se surendettèrent, si bien qu'en 1919 le gouvernement fédéral en regroupa un grand nombre sous le contrôle de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN).

Les gouvernements provinciaux commencèrent à investir dans la construction routière dans les années 1920, maintenant l'effort pendant la dépression des années 1930 sous la forme de programmes de création d'emplois. Après la Seconde Guerre mondiale, la multiplication des voitures particulières et l'expansion du camionnage contraignirent à asphalter de plus en plus de routes et à moderniser le réseau. Au cours de cette période, la construction et l'entretien des routes devinrent un important poste de dépenses budgétaires des gouvernements provinciaux.

La participation du gouvernement fédéral dans les transports s'intensifia au cours de la Seconde Guerre mondiale, le développement des services aériens venant s'ajouter à son rôle antérieur dans les transports ferroviaires et maritimes. Après la guerre, le gouvernement fédéral intervint massivement dans le financement de l'infrastructure aérienne, construisant des aéroports, développant le système de navigation aérienne et assumant la propriété de nombreux aéroports. Entre 1951 et 1961, les dépenses fédérales d'équipement aérien furent multipliées presque par neuf. Le gouvernement fédéral et les provinces participèrent également conjointement à la construction de la route Transcanadienne, première et seule collaboration des deux paliers à un projet de transport de grande envergure.

Les pouvoirs publics contrôlaient également des entreprises de transport des voyageurs. Tout au long de cette période d'expansion, la réglementation fédérale régissait les transporteurs aériens et ferroviaires, tandis que la tutelle provinciale ou territoriale s'étendait sur l'automobile, le camionnage et l'autocar. Ces règlements couvraient pratiquement chaque aspect économique du transport des voyageurs, y compris la création des entreprises, le choix des dessertes, la fixation des tarifs et l'établissement des normes de service.

Les pouvoirs publics, par la réglementation du secteur, par la propriété d'entreprises de transport (tel que CN et sa filiale, TransCanada-Airlines, fondée en 1937) ou la combinaison des deux, se servaient du transport comme moyen de poursuivre divers objectifs gouvernementaux. Ils considéraient comme légitime que les profits dégagés dans certains marchés-voyageurs subventionnent d'autres marchés non rentables.

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT

Vers le début des années 1960, les pouvoirs publics commencèrent à se pencher sur les effets des politiques de transport antérieures. Tout au long du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, l'effort avait porté sur la création et l'édification du système de transport canadien. La perspective commença à changer en 1960. Les principaux modes et réseaux de transport étaient alors bien développés et le système de transport des voyageurs était parvenu à maturité, même si les pouvoirs publics voyaient encore la nécessité d'investir dans certains domaines pour agrandir et moderniser l'infrastructure.

En 1961, la Commission royale sur les transports, sous la présidence de MacPherson, déposa son rapport sur le transport ferroviaire des marchandises. Elle critiquait les politiques gouvernementales qui entravaient les chemins de fer en les empêchant de soutenir la concurrence des autres modes de transport de fret. En dépit du champ d'étude restreint de cette commission, la portée de ses conclusions dépassait largement le seul transport ferroviaire des marchandises.

Ses recommandations influencèrent la *Loi sur les transports nationaux de 1967*, première loi fédérale en la matière couvrant tous les modes. Elle mettait l'accent sur la nécessité de la concurrence entre l'avion, le train, le camion et l'autocar dans l'intérêt d'un «système économique, efficient et adéquat de transport»¹.

Tout en favorisant la concurrence intermodale, la Loi de 1967 ne levait pas les restrictions réglementaires de nature économique freinant la concurrence intramodale. Les transporteurs, qu'ils soient aériens, maritimes ou routiers, restaient astreints à un strict encadrement économique.

Au cours des années 1970 et au début des années 1980, des pressions croissantes s'exercèrent sur les gouvernements afin qu'ils assouplissent ce contrôle. En effet, les États-Unis avaient sensiblement allégé la régulation économique des transports, et les voyageurs et expéditeurs canadiens réclamaient des réformes de manière à bénéficier de tarifs aussi bas que ceux dont jouissaient les usagers américains.

C'est ainsi que le gouvernement canadien fut amené à entreprendre un certain nombre de réformes à la fin des années 1970 et au début des années 1980 et à promulguer la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* (LTN, 1987). Cette dernière posait qu'un système «sûr, rentable et bien adapté» aurait le plus de chances de se réaliser «en situation de concurrence, dans et parmi les divers modes de transports, entre tous les transporteurs». En matière de transport des voyageurs, cette loi touchait un mode surtout, éliminant tout contrôle des entrées, des sorties et des prix dans le transport aérien intérieur. En outre, le gouvernement fédéral privatisa Air Canada entre 1988 et 1989.

Le gouvernement fédéral promulgua également la *Loi de 1987 sur les transports routiers*, qui eut pour effet le démantèlement graduel du contrôle réglementaire du camionnage par les provinces.

Les autorités provinciales continuent cependant à réglementer les services d'autocars, encore que le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard aient récemment assoupli les conditions d'accès au

marché et que l'Alberta ait ouvert l'entrée sur le marché des services d'affrètement d'autocars à quiconque répond à un critère d'aptitude minimal.

Nombre des recommandations de la Commission royale MacPherson de 1961 préconisant un assouplissement de la réglementation et davantage de concurrence dans le domaine des transports furent mises en oeuvre au cours des 30 années qui ont suivi.

LE SYSTÈME DE TRANSPORT DES VOYAGEURS AUJOURD'HUI

Le transport interurbain des voyageurs représente aujourd'hui un important secteur d'activité économique. Nous estimons qu'en 1989 les voyageurs et contribuables canadiens lui ont consacré entre 30 et 45 milliards de dollars (selon la définition que l'on donne à voyages «interurbains», surtout pour les déplacements en automobile)². Ce chiffre englobe les services voyageurs des transporteurs interurbains, la partie interurbaine des dépenses automobiles personnelles (prix d'achat des voitures compris), ainsi que les dépenses publiques intéressant l'infrastructure des transports.

Le secteur fournit également du travail à de nombreux Canadiens. En 1991, les services de transport interurbain des voyageurs comptaient un effectif de près de 70 000 personnes et de nombreux autres Canadiens travaillaient dans des branches dérivées, telles que construction et entretien des routes, des aéroports et du système de navigation aérienne, fabrication et entretien des voitures, camions et autocars, production et distribution de pétrole, gaz et pièces. Les pouvoirs publics, à tous les niveaux, consacrent aux transports une main-d'oeuvre importante, en tant que propriétaires et fournisseurs d'infrastructure et de services de transport, sans compter les tâches réglementaires et administratives. Par exemple, Transports Canada possède un effectif d'environ 21 000 personnes et tous les paliers de gouvernement — fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux — emploient au total environ 100 000 personnes dans les transports et les communications³.

Le transport interurbain des voyageurs est un assemblage complexe d'éléments interdépendants où tous les modes sont représentés : routier, aérien, ferroviaire, maritime. On peut y distinguer deux composantes :

- les transporteurs par autocar, avion, train et traversier, auxquels s'ajoutent les véhicules personnels — voitures, camionnettes et fourgonnettes (que nous regrouperons dans ce rapport, pour plus de simplicité, sous le vocable de voitures); et
- l'infrastructure, soit les terminaux ou gares, soit les liens ou voies sur lesquels s'effectuent les déplacements et les systèmes de contrôle de la circulation.

Le tableau 2-1 donne une vue d'ensemble des éléments du système de transport.

Tableau 2-1

ÉLÉMENTS DU SYSTÈME DE TRANSPORT

Mode	Transporteur	Infrastructure		
		Terminaux	Liens	Contrôle de la circulation
Routier	Automobiles	Terrains de stationnement	Routes (ponts compris)	Police, signalisations routières, code de la route et règlements
	Autocars	Gares routières		
Aérien	Avions	Aéroports (pistes comprises)	Systèmes de navigation aérienne	Contrôle de la circulation aérienne
Ferroviaire	Trains	Gares ferroviaires	Voies ferrées	Répartition, systèmes de signalisation
Maritime	Traversiers	Terminaux portuaires (y compris quais et embarcadères)	Voies navigables et canaux (y compris les aides à la navigation)	Contrôle de la circulation maritime

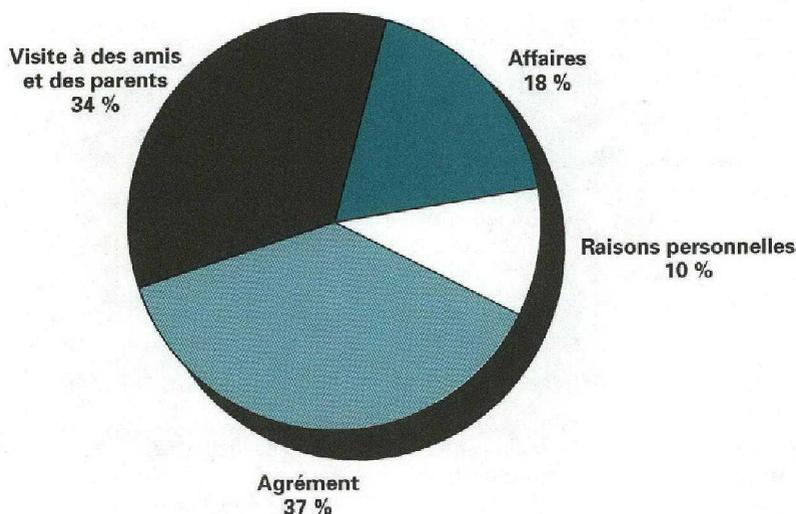
Le système de transport interurbain des voyageurs est relié aux systèmes urbains sans que l'on puisse distinguer clairement les déplacements entre les villes et ceux à l'intérieur des agglomérations. Par ailleurs, le transport des marchandises et le transport des voyageurs sont souvent combinés.

POURQUOI LES CANADIENS SE DÉPLACENT

Les voyages occupent une place non négligeable dans la vie canadienne, qu'ils soient d'affaires ou privés. Le réseau relie les régions et les villes entre elles, donnant aux gens la possibilité de se rencontrer pour le travail, de visiter leurs amis et leurs familles et d'élargir leur horizon. En 1990, les Canadiens ont effectué plus de 150 millions de déplacements interurbains, dont 134 millions à l'intérieur des frontières, soit une moyenne de cinq voyages par Canadien⁴.

La plupart des Canadiens qui voyagent le font pour des vacances, voir du pays ou rendre visite à leurs amis et parents. Les voyages d'affaires ne représentent qu'une petite part des déplacements intérieurs (Figure 2-1).

Figure 2-1
VOYAGES INTERURBAINS INTÉRIEURS PAR OBJET PRINCIPAL, 1990



Total des personnes-voyages : 133,8 millions

Source : Statistique Canada, *Touriscope 1990 : Voyages intérieurs*, catalogue n° 87-504, octobre 1991, p. 27.

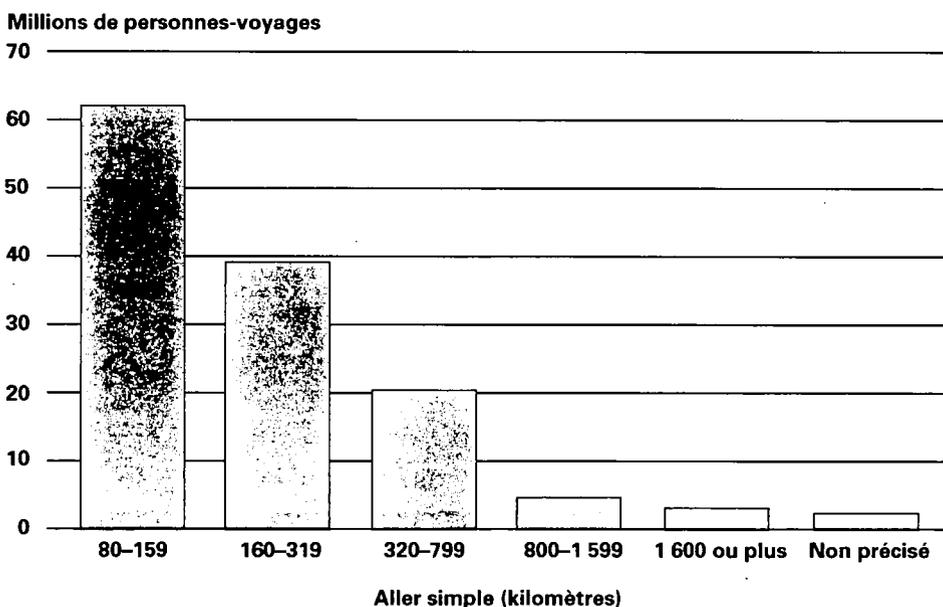
Nota : Le total comprend une catégorie «non précisé».

La majorité des voyages interurbains ont lieu sur des distances courtes et moyennes : en 1990, dans 76 pour cent des cas, la distance aller simple se situait entre 80 et 320 kilomètres (Figures 2-2 et 2-3). Toutefois, les allers simples de plus de 320 kilomètres représentent au-delà de 60 pour cent du total de kilomètres-voyageurs parcourus. Par ailleurs, la majorité de ces voyages s'inscrivent à l'intérieur des provinces ou territoires.

COMMENT LES CANADIENS VOYAGENT

Les Canadiens, comme les habitants de tous les autres pays occidentaux développés, donnent la préférence à la voiture pour leurs déplacements interurbains⁵. Ainsi, en 1990, cette dernière a accaparé près de 80 pour cent des kilomètres-passagers à l'intérieur des frontières. Elle est le mode de transport le plus populaire dans

Figure 2-2
VOYAGES INTERURBAINS INTÉRIEURS PAR ALLER SIMPLE, 1990

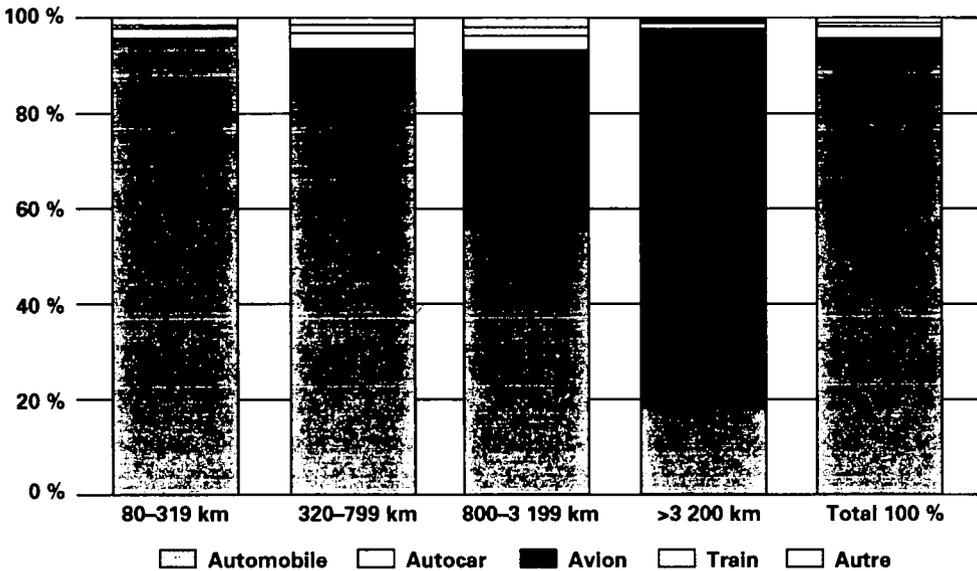


Source : Statistique Canada, *Touriscope 1990 : Voyages intérieurs*, catalogue n° 87-504, octobre 1991, p. 27.

Figure 2-3

VOYAGES INTERURBAINS INTÉRIEURS PAR MODE ET DISTANCE, 1990

Distribution modale



Source : Données non publiées de l'Enquête sur les voyages des Canadiens de Statistique Canada.

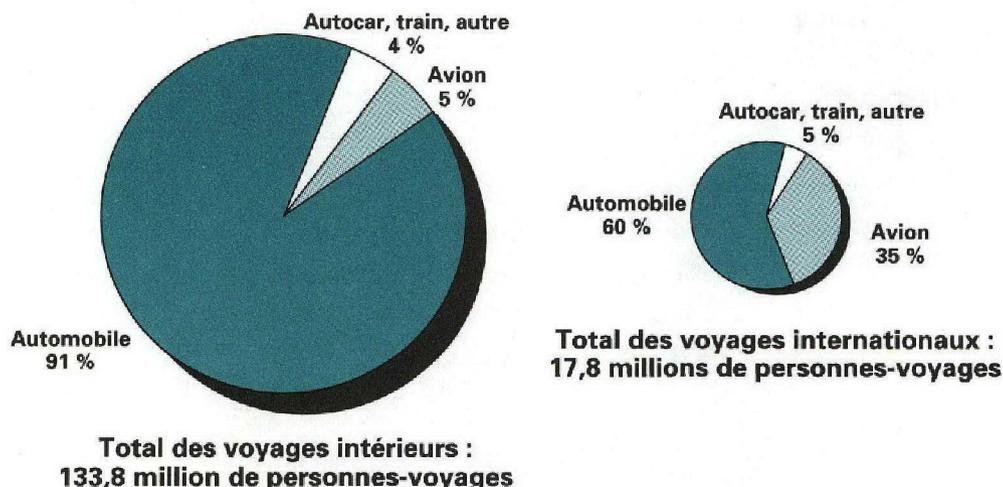
Nota : La catégorie «autre» comprend le bateau, la moto, la bicyclette, et les modes non précisés par les répondants.

toutes les catégories de distances, hormis les voyages de plus de 3 200 kilomètres où elle ne représente qu'une petite proportion (Figure 2-3).

Les Canadiens privilégient également l'automobile pour leurs voyages à l'étranger (principalement aux États-Unis), encore que 35 pour cent de ces déplacements se fassent par avion (Tableau 2-4). Cette popularité de la voiture s'explique par le fait que les États-Unis sont de loin la destination étrangère préférée des Canadiens. C'était le cas, en 1990, de 85 pour cent des voyages hors frontières. Comme dans le cas des déplacements intérieurs, la plupart des voyages à l'étranger des Canadiens ont un but personnel (vacances et visite à des amis et parents) plutôt que professionnel.

Figure 2-4

VOYAGES INTERURBAINS INTÉRIEURS ET INTERNATIONAUX PAR MODE PRINCIPAL, 1990



Sources : Voyages intérieurs : Statistique Canada, *Touriscope 1990 : Voyages intérieurs*, catalogue n° 87-504, octobre 1991, p. 27.

Voyages internationaux : Figures non publiées de l'Enquête sur les voyages des Canadiens de Statistique Canada.

Nota : La catégorie «autre» comprend le bateau, la moto, la bicyclette et les modes non précisés par les répondants.

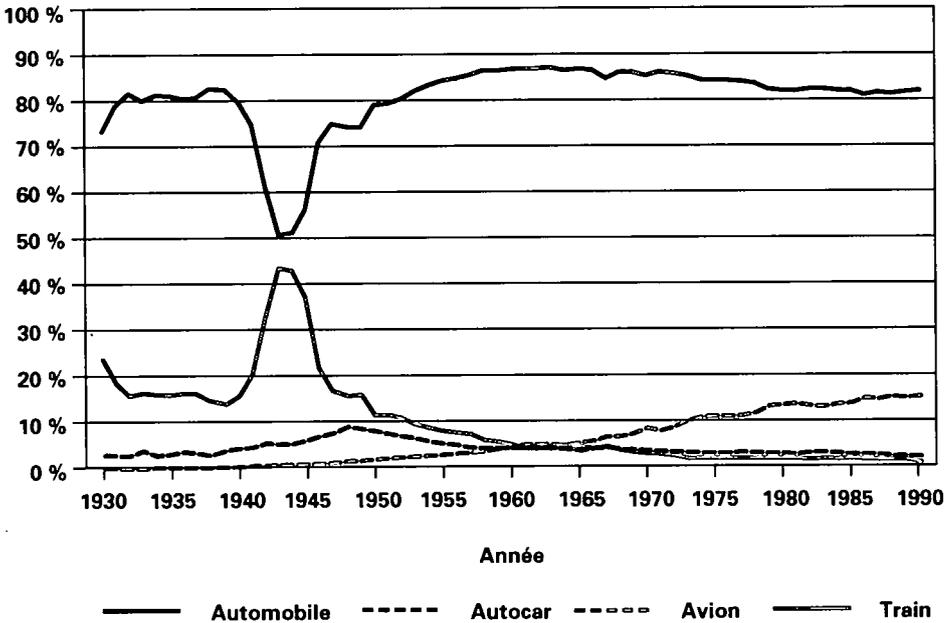
Les préférences des Canadiens quant au mode de déplacement sont relativement stables dans le temps. Ainsi que le montre la figure 2-5, l'automobile est restée le moyen de transport privilégié depuis 1930, hormis pendant la parenthèse de la Seconde Guerre mondiale. L'avion gagne en popularité depuis ses débuts dans les années 1930 et est devenu le premier moyen de transport en commun. L'autocar et le train ne cessent de décliner depuis les 50 dernières années.

Les Canadiens se démarquent d'autres pays de par leurs habitudes de voyage mais non de par leur attachement à leur voiture. Comme le montrent les données comparatives sur les déplacements internationaux dans la figure 2-6 et le tableau 2-2, la voiture est désormais un mode de transport aussi important au Royaume-Uni et en Allemagne (ancienne Allemagne de l'Ouest) qu'elle ne l'était aux

Figure 2-5

ÉVOLUTION DE LA PART RESPECTIVE DES MODES DANS LES VOYAGES INTERURBAINS INTÉRIEURS, 1930-1990

Part du total des kilomètres-voyageurs interurbains

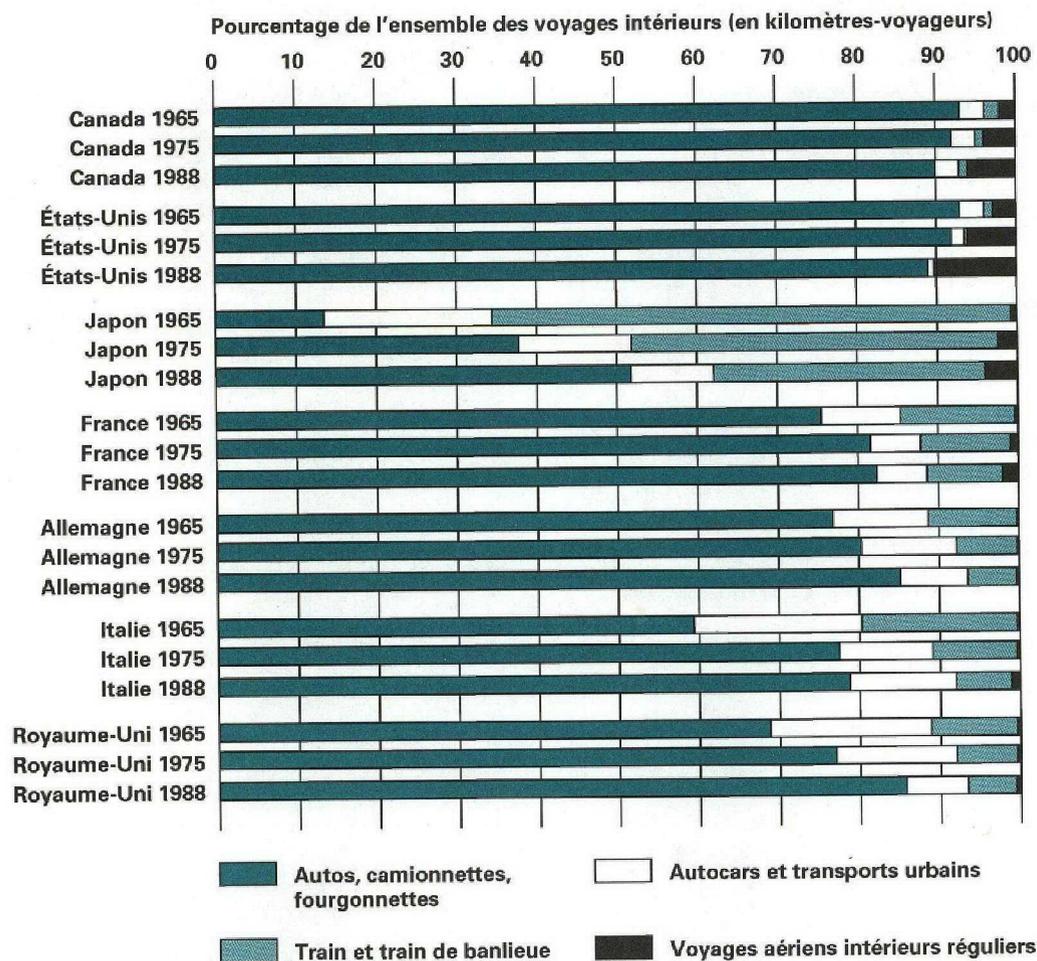


Sources : Statistique Canada et calculs de la Commission royale. Pour plus de détails, voir les Notes relatives au chapitre 2 dans le volume 2 du rapport.

États-Unis et au Canada pendant plusieurs décennies. La voiture est également le mode dominant en France et en Italie. Dans tous ces pays, l'utilisation de la voiture a nettement augmenté au cours des dernières vingt-cinq années. Les Japonais utilisent de plus en plus la voiture également même s'ils continuent d'emprunter le train de façon plus importante que les Canadiens ou les Américains. Le train joue donc également un rôle plus marqué en Europe de l'Ouest. Toutefois, la plupart des pays connaissent le même déclin à long terme de l'autocar et du train qu'au Canada. De même, l'avion gagne du terrain partout, le plus nettement aux États-Unis. Cette faveur croissante rencontrée par l'avion serait encore plus apparente dans un certain nombre d'autres pays si les données englobaient les voyages internationaux.

Figure 2-6

COMPARAISONS AVEC D'AUTRES PAYS DES PARTS MODALES POUR L'ENSEMBLE DES VOYAGES INTÉRIEURS, 1965, 1975 ET 1988



Sources : Les calculs effectués par le personnel de la Commission sont basés sur les données de Statistique Canada, de la Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) et d'un certain nombre de sources américaines et japonaises. Pour plus de détails, consulter les Notes relatives au chapitre 2 dans le volume 2 du rapport.

Nota : L'ensemble des voyages intérieurs comprend les voyages urbains et interurbains.

Tableau 2-2

PARTS MODALES DE L'ENSEMBLE DU TRANSPORT INTÉRIEUR DES VOYAGEURS, EN KILOMÈTRES-VOYAGEURS, DANS QUELQUES PAYS, 1965-1988

	1965 (%)	1970 (%)	1975 (%)	1980 (%)	1985 (%)	1988 (%)
Véhicules-voyageurs (automobiles, camionnettes, fourgonnettes)						
Canada	93	93	92	91	91	90
États-Unis	93	92	92	90	89	88
Japon	14	35	38	42	46	52
France	75	82	81	82	82	82
Allemagne	77	80	80	81	83	85
Italie	59	76	77	76	77	79
Royaume-Uni	69	75	77	82	84	86
Autocar et transports urbains						
Canada	3	3	3	3	3	3
États-Unis	3	2	2	2	2	1
Japon	21	17	14	14	12	10
France	10	7	6	7	6	6
Allemagne	12	11	12	11	9	8
Italie	21	12	12	14	14	13
Royaume-Uni	20	15	14	10	9	7
Train interurbain et train de banlieue						
Canada	2	1	1	1	1	1
États-Unis	1	1	**	**	**	**
Japon	65	47	46	40	39	34
France	15	11	11	10	10	9
Allemagne	12	9	8	7	7	6
Italie	19	12	10	9	8	7
Royaume-Uni	10	9	8	7	6	6
Avion (services intérieurs réguliers)						
Canada	2	3	4	5	5	6
États-Unis	3	5	6	8	9	10
Japon	1	1	3	4	4	4
France	**	1	1	1	2	2
Allemagne	**	**	**	**	**	**
Italie	**	1	1	1	1	1
Royaume-Uni	1	1	1	1	1	1

Source : Les calculs effectués par le personnel de la Commission sont basés sur les données de Statistique Canada, de la Conférence européenne des ministres des Transports et d'un certain nombre de sources américaines et japonaises. Pour plus de détails, consulter les notes du chapitre 2 dans le volume 2 du rapport.

Nota : Ce tableau présente l'ensemble du transport intérieur des voyageurs et non les déplacements interurbains intérieurs.

On a utilisé les données sur l'ensemble des déplacements car les données comparables internationales sur la portion interurbaine des déplacements n'existent pas. Si elles étaient disponibles, elles indiqueraient logiquement une augmentation de la part de l'avion, une diminution de la part de l'autocar et peut-être une légère augmentation du train et une légère diminution de l'automobile.

Les données peuvent ne pas être entièrement comparables entre pays, c'est pourquoi il faut lire ce tableau pour faire des comparaisons générales sans accorder trop d'importance aux légères différences.

Les voyages aériens intérieurs peuvent être insignifiants dans les petits pays. Les données sur l'ensemble des voyages aériens intérieurs et internationaux devraient sans doute indiquer une part bien plus importante du mode aérien dans ces pays.

** indiquent une part inférieure à 0,5%.

LE SYSTÈME CANADIEN DE TRANSPORT DES VOYAGEURS : 1992 ET AU-DELÀ

Combien de services de transport, et de quelle nature, les voyageurs voudront-ils et accepteront-ils de payer à l'horizon des 30 prochaines années? Quelles sortes de moyens de transport existeront? Il est toujours hasardeux de vouloir lire l'avenir. En effet, les besoins en matière de transport sont la résultante de nombreux facteurs — par exemple, l'activité économique et les niveaux de revenu des Canadiens, l'évolution des habitudes de travail et des modes de vie et l'apparition de technologies nouvelles.

La projection dans l'avenir des tendances à l'oeuvre aujourd'hui permet d'entrevoir les grandes lignes du futur. On peut ainsi avancer les prévisions suivantes :

- La voiture restera le mode de transport privilégié et continuera à l'emporter sur les moyens de transport en commun.
- Au fur et à mesure que la génération du «baby-boom» de l'après-guerre parviendra à l'âge moyen, le nombre des voyages augmentera. En effet, la tranche d'âge entre 25 et 54 ans des générations

précédentes tendait à voyager plus que toutes les autres. Au fur et à mesure que cette génération parviendra à l'âge de la retraite, le nombre des déplacements diminuera (parce que les personnes âgées tendent à voyager moins).

- La plupart des voyages de longue distance, et notamment la quasi-totalité des déplacements dans le Nord, continueront à se faire par avion.
- En raison de sa faible population et de son marché réduit, le Canada continuera de dépendre surtout de technologies de transport mises au point ailleurs. Les pouvoirs publics, chez nous, peuvent bien imposer des normes canadiennes aux émissions des aéronefs, mais si les constructeurs étrangers ne fabriquent pas des appareils répondant à ces spécifications, le Canada ne pourra qu'influencer de façon très limitée l'introduction de technologies nouvelles.
- Le Canada a une frontière commune avec les États-Unis, pays dont l'économie atteint une envergure dix fois supérieure. Il devra, de ce fait, continuer à tenir compte de la proximité physique de ce géant au moment de prendre ses décisions futures en matière de transport des voyageurs.
- Le climat canadien continuera à influencer le coût du transport. Un climat froid renchérit les coûts au niveau de la conception, de la construction et de la durée de vie des véhicules, au niveau de l'infrastructure et des frais d'exploitation et en raison des fluctuations saisonnières de la demande.

On ne peut se contenter, toutefois, de projeter les tendances actuelles pour être assuré d'avoir un tableau complet des besoins futurs de transport. En effet, d'autres facteurs peuvent intervenir :

- La demande de voyages future, à l'intérieur de chaque tranche d'âge, pourrait différer de la tendance actuelle. Par exemple, les progrès de la médecine, l'évolution des modes de vie, l'élévation des revenus individuels pourraient amener les personnes âgées à voyager davantage qu'aujourd'hui.

- Une population vieillissante, disposant de plus de temps libre et comptant une plus forte proportion de personnes handicapées, pourrait éprouver des préférences différentes de celles d'aujourd'hui quant au choix des modes de transport.
- Face aux problèmes de congestion et de pollution des grandes agglomérations, les Canadiens pourraient être amenés à moins privilégier l'automobile. Même un recul léger du recours à la voiture aurait des répercussions de grande ampleur sur les transports en commun.
- Le phénomène de mondialisation pourrait entraîner une multiplication des voyages internationaux. On en voit déjà certains indices. Par exemple, entre 1980 et 1990, le nombre de ces voyages a crû à un rythme annuel moyen de 5,2 pour cent, contre 1,9 pour cent de hausse des voyages intérieurs.
- Les progrès technologiques dans les télécommunications pourraient entamer la demande de réunions face à face et donc celle de voyages (et particulièrement d'affaires). À l'inverse, l'apparition de postes de télécommunication personnels portatifs en liaison avec le monde entier pourrait permettre aux gens d'affaires «d'emporter leur bureau avec eux», et donc d'accroître leur mobilité et la fréquence de leurs voyages.
- De nouveaux moyens de transport, tels que les avions supersoniques avancés, les systèmes véhicules-routes intelligents, les trains et traversiers à grande vitesse, pourraient modifier la façon dont les Canadiens voyagent.

Au vu de l'expérience des 30 dernières années, nous doutons que les habitudes de voyage des Canadiens changent radicalement au cours des 30 prochaines années. Les marchés continueront à évoluer, mais les fournisseurs de services sont peu susceptibles d'être confrontés à des bouleversements de la demande ou à des formes de déplacement radicalement nouvelles dans un proche avenir. Néanmoins, sachant qu'il est virtuellement impossible de prévoir l'avenir avec certitude, nous avons reconnu d'emblée la nécessité de doter le

cadre de référence que nous proposons d'une flexibilité suffisante pour que transporteurs, pouvoirs publics et voyageurs puissent s'adapter à d'éventuels changements de grande ampleur.

CONCLUSION

Le Canada se trouve face à maints défis et possibilités. Certains sont communs à d'autres pays et nous pouvons nous inspirer de la manière dont ceux-là adaptent leur système de transport des voyageurs. Mais le Canada se trouve également devant des promesses et des aléas particuliers, qui sont les produits de son histoire, de sa géographie, de son climat et de sa culture singuliers. Les Canadiens ont besoin de solutions qui soient taillées à la mesure de leurs problèmes et préoccupations propres.



RENOIS

1. Après avoir promulgué la *Loi sur les transports nationaux de 1967*, le gouvernement a apporté des changements corollaires à la *Loi sur les chemins de fer* qui ont doté les compagnies ferroviaires canadiennes d'un environnement plus libéral que leurs homologues américaines jusqu'à ce que les États-Unis dérèglementent largement le transport ferroviaire au début des années 1980.
2. Comme il est indiqué au renvoi 2 du chapitre 1, l'éventail est attribuable aux voyages interurbains en automobile définis comme des voyages aller-simple de plus de 80 kilomètres ou tous les voyages sur autoroute en automobile. Voir Notes relatives au chapitre 1 et Notes relatives au chapitre 2, volume 2 de ce rapport.
3. Source pour les données sur l'emploi gouvernemental total dans les secteurs des transports et des communications, Statistiques Canada, *Emploi et rémunération dans le secteur public 1990/91*, Catalogue No. 72-209, octobre 1991. Cette source ne donne pas les données sur le seul emploi dans les transports.
4. Pour une description plus détaillée du transport de voyageurs interurbain, voir le chapitre 2 du volume 2 du présent rapport et le chapitre III de *En marche : le rapport intérimaire de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991.

Remarque : Les voyages interurbains, tant au niveau intérieur qu'international, sont définis comme des déplacements de plus de 80 kilomètres aller simple dans ce chapitre et le chapitre suivant. Cela exclut quantité de déplacements non urbains intérieurs, particulièrement en voiture, et nombre de voyages de magasinage hors frontière.

5. La notion d'«interurbain» peut se définir de différentes façons et l'estimation du nombre des déplacements automobiles, en particulier, est sujette à des marges d'erreurs considérables. Il faut de ce fait considérer nos chiffres de voyage, exprimés en nombre de déplacements interurbains ou en kilomètres-voyageurs, comme des approximations. Pour plus de précisions, voir le chapitre 2 du volume 2 du présent rapport.



CHAPITRE 3

LES COÛTS DU TRANSPORT ET QUI PAIE : VOYAGEURS OU CONTRIBUABLES?

INTRODUCTION

Une première étape essentielle dans tout examen du dossier des transports et dans la prise de décisions avisées en matière de transport des voyageurs consiste à bien cerner l'ensemble des coûts du transport, y compris ceux des accidents, des dommages causés à l'environnement et de la mise en place de l'infrastructure nécessaire. Par ailleurs, si le transport des voyageurs doit être financé par les usagers, comme nous le recommandons, il importe de savoir quelle part du coût total revient aujourd'hui aux voyageurs eux-mêmes et laquelle est assumée par d'autres.

Certains craignent peut-être que le transfert des coûts des non-voyageurs aux voyageurs n'amène une augmentation du coût des déplacements, une baisse de l'utilisation du système de transport des voyageurs et un ralentissement de la croissance économique. Nous tenons à rappeler à ceux-là que ces coûts sont déjà payés par les Canadiens. Le financement des transports au moyen de droits d'utilisation plutôt que de taxes ne modifierait pas, en soi, les coûts totaux que subissent déjà les Canadiens. Nous croyons d'autre part que les changements que nous recommandons quant à la façon dont les Canadiens devraient financer le système de transport des voyageurs amèneront d'autres modifications qui se solderont, à leur tour, par une réduction du coût d'ensemble du système de transport des voyageurs.

Avec le schéma que nous proposons, voyageurs et transporteurs paieraient l'intégralité des coûts, mais ceux-ci seraient établis dans un contexte de principes d'investissement et de tarification efficaces. En effet, il ne s'agit pas d'imposer aux voyageurs de payer un système

de transport trop coûteux et gaspilleur parce que doté d'une capacité ou trop grande ou trop petite, du mauvais type ou au mauvais endroit. Voyageurs et transporteurs pourront acheter les services dont ils ont besoin au plus bas prix possible.

Le reste du présent chapitre est consacré à une évaluation des coûts d'ensemble du système actuel, système qui n'est pas aussi efficient qu'il pourrait le devenir. Dès le début, nos chiffres surestiment les coûts totaux du transport et les coûts supplémentaires devant être payés par les voyageurs, mais ces chiffres doivent néanmoins être le point de départ pour comprendre le système actuel et les changements envisageables. Lorsque nous parlons des coûts payés par les voyageurs, nous y incluons les frais imposés aux transporteurs et qui seront répercutés sur les tarifs imposés aux voyageurs.

SUBVENTIONS ET COÛTS ACTUELS — CACHÉS ET DIRECTS

À l'heure actuelle, les contribuables financent sciemment les transports au moyen de subventions directes et ils les financent à leur insu au moyen de subventions cachées. Les subventions directes sont celles qui figurent en tant que montants transférés des contribuables aux transporteurs et aux voyageurs dans les budgets établis par les gouvernements. Les subventions cachées sont celles qui sont moins visibles au public.

Ces dernières entravent l'élaboration de politiques de transport rationnelles. Au cours des audiences publiques que nous avons tenues, plusieurs intervenants se sont dit frustrés par les subventions cachées qui existent à l'intérieur du système de transport des voyageurs. Celles-ci peuvent induire en erreur des gouvernements désireux de prendre des décisions en s'appuyant sur des principes d'efficience et de compétitivité, et réduire la capacité du public d'évaluer les décisions des pouvoirs publics. Si, par exemple, un gouvernement doit choisir entre construire une route pour un trajet donné ou fournir un service ferroviaire, il sera incapable de faire le bon choix (le meilleur service de transport au coût le plus bas pour le voyageur) s'il ignore les coûts véritables de chacune des deux possibilités.

Le Comité permanent de la Chambre des communes sur les transports a lui aussi fait état des problèmes liés aux subventions cachées. En effet, dans son rapport de mars 1992, intitulé *Étude sur les lignes à grande vitesse : la version canadienne*, le Comité recommande (Recommandation 9) « . . . que la Commission nationale d'enquête sur un système national de transport des passagers s'attache, dans son rapport final, à déterminer le niveau des subventions cachées inhérentes à l'infrastructure de chaque mode; cette détermination est jugée essentielle pour fixer avec exactitude le montant des subventions attribué à chaque mode».

Subventions cachées, subventions directes, avantages ou inconvénients particuliers résultant de mesures gouvernementales peuvent se présenter sous des formes très diverses.

Les coûts de l'infrastructure des transports : Les gouvernements peuvent fournir à un mode l'infrastructure (terminaux, liens et contrôle de la circulation — tableau 2-1 du chapitre 2) gratuitement ou moyennant versement de paiements qui sont inférieurs aux coûts. Dans de tels cas, la subvention sort de la poche du contribuable et figure dans le budget du gouvernement. La question de savoir comment la subvention doit être répartie entre différents groupes de voyageurs est, quant à elle, discutable.

Les coûts environnementaux : À l'heure actuelle, les gouvernements permettent que des activités de transport endommagent l'environnement sans pour autant chercher à obtenir des transporteurs ou des voyageurs qu'ils en paient les coûts. Cela équivaut à une subvention payée par le public d'aujourd'hui, qui vit les effets néfastes subis par l'environnement, et peut-être également à une subvention financée par les générations futures. Mis à part les coûts de certains travaux de nettoyage qu'entreprennent les gouvernements et qui figurent dans leurs budgets, la plupart des coûts liés aux dommages environnementaux (par exemple, inconfort ou problèmes de santé) ne se retrouvent pas dans les comptes gouvernementaux.

Les coûts des accidents : Les voyageurs ne paient pas la totalité des coûts liés aux accidents. Certains des coûts sont payés à même les régimes de soins de santé publics, qui n'en recouvrent, au mieux, qu'une partie seulement auprès des usagers et des transporteurs.

Les taxes et droits spéciaux de transport : Ces taxes et droits sont particuliers au transport, mais n'ont pas été désignés en tant que contributions visant l'infrastructure, les dommages environnementaux ou les accidents. Comptent parmi eux les taxes sur le carburant, les droits d'immatriculation des véhicules ainsi que ceux des permis de conduire et d'exploitants de service de transport. Selon nous, les taxes générales à la consommation, comme par exemple les taxes de vente provinciales et la taxe sur les produits et services, ne constituent pas un coût ou un inconvénient particulier pour un quelconque mode de transport des voyageurs, étant donné qu'elles s'appliquent un peu partout dans l'économie. C'est pourquoi nous ne les avons pas fait intervenir dans notre analyse. Les taxes et droits spéciaux applicables aux tarifs ou aux intrants, comme par exemple le carburant, nous intéressent cependant quant à eux, étant donné qu'ils sont susceptibles d'accorder à un mode un avantage financier par rapport à un autre.

Les taxes foncières qui s'appliquent de la même façon à toutes les industries ne seraient pas incluses, mais devraient intervenir les différences dans l'application de certaines taxes foncières (par exemple, si de telles taxes sont levées pour les emprises de voies ferrées mais non pour les routes). Là où existent des taxes spéciales — ou des écarts dus à un taux d'imposition général supérieur à la moyenne — il importe d'en tenir compte pour compenser les subventions cachées liées aux coûts d'infrastructure, de dommages environnementaux et d'accidents qui sont présentement à la charge des contribuables.

Nous avons estimé les coûts correspondants à l'infrastructure des transports, aux dommages environnementaux et aux accidents, les revenus en provenance des taxes et droits spéciaux ainsi que les subventions directes. Nous nous appuyons sur ces estimations pour examiner le traitement que les gouvernements réservent aux différents modes de transport des voyageurs.

COÛTS À L'ÉCHELLE DU SYSTÈME

Comme nous l'avons déjà signalé, les gens ne seront pas en mesure de prendre des décisions en matière de transport bien fondées en l'absence de données complètes sur le coût de voyager de chaque mode. À notre connaissance, de tels chiffres n'ont jamais été compilés pour le Canada. Voilà pourquoi nous avons cherché à estimer les coûts du transport à l'échelle du système et la part qui revient à l'heure actuelle aux usagers et aux autres (Tableau 3-1 et Figure 3-1). Le total des coûts payés par la catégorie des «autres» donne une idée de la valeur des subventions, tant cachées que directes.

Les «usagers» sont les voyageurs, les propriétaires de véhicule et les transporteurs. Les «autres», qui contribuent au paiement des coûts du système de transport, qu'ils l'utilisent ou non, sont les contribuables (qui couvrent les dépenses des gouvernements) et le public (qui a à subir la plupart des coûts occasionnés par les dommages environnementaux).

Nous tenons cependant à prévenir le lecteur que nos estimations de coûts sont imprécises, étant donné l'insuffisance des données disponibles. Nous croyons néanmoins qu'elles sont utiles, ne serait-ce que pour cerner les coûts véritables des différents modes, mais que les gouvernements devraient disposer de meilleures estimations avant d'adopter des politiques, y compris celles concernant la tarification des services offerts aux voyageurs.

Nous présentons ces moyennes en guise d'introduction. Plus loin dans le présent chapitre, nous donnons des estimations de coûts pour des trajets particuliers qui seront peut-être plus pertinentes en regard de certaines décisions des pouvoirs publics que les moyennes à l'échelle du système.

Une unité de mesure qui se prête aisément à la comparaison des coûts entre modes est le coût par kilomètre-voyageur, c'est-à-dire le coût de transporter un passager sur un kilomètre, soit le total des coûts divisé par le nombre total de kilomètres-voyageurs. Nous

reconnaissons néanmoins que le coût par kilomètre-voyageur ne constitue pas une mesure de comparaison parfaite, étant donné qu'il n'est pas toujours possible de faire des comparaisons entre modes. Par exemple, lorsque des personnes voyagent par traversier et en voiture, les coûts sont calculés en fonction d'un coefficient de passagers d'occupation des véhicules. Dans le cas de l'autocar, de l'avion et du train, les coûts ne correspondent qu'au transport des passagers et de leurs bagages. Certains transporteurs offrent des repas ou des collations; dans le cas d'autres, les passagers doivent payer un supplément s'ils veulent consommer quelque chose. D'autre part, le voyage moyen diffère d'un mode à l'autre. Les voyages par avion sont en général beaucoup plus longs et ceux en traversier beaucoup plus courts que ceux effectués en automobile ou en train. Les coûts moyens à l'échelle du système par kilomètre-voyageur ne sont pas comparables sur tous les plans, mais servent néanmoins de point de départ.

Le coût d'un déplacement varie sensiblement d'un mode à un autre. Cela est parfaitement logique étant donné que certains modes coûtent plus cher à exploiter et offrent davantage de services que d'autres. Les cas qui nous intéressent le plus sont ceux où les coûts non payés par les usagers diffèrent sensiblement entre modes. Ces variations indiquent que la politique gouvernementale d'aujourd'hui n'est pas neutre à l'égard de l'ensemble des modes, mais confère plutôt des avantages concurrentiels à certains d'entre eux.

INTERPRÉTATION DU TABLEAU 3-1 ET DE LA FIGURE 3-1

Le tableau 3-1 (a) illustre les composantes des coûts moyens, en cents par kilomètre-voyageur, pour les voyages intérieurs effectués avec les différents modes en 1991. Le tableau 3-1 (b) donne une estimation du coût total des voyages interurbains intérieurs, en millions de dollars, pour les différents modes. Nos prévisions de coût total pour les déplacements en voiture dans le présent chapitre ainsi que dans le chapitre 18 englobent tous les déplacements en voiture sur les grandes routes, au lieu de se limiter aux voyages de 80 kilomètres ou plus, selon la définition plus étroite des voyages interurbains par voiture utilisée dans d'autres chapitres.

La figure 3-1 donne une représentation graphique des composantes des coûts à l'échelle du système moyens (Tableau 3-1 (a)).

Les coûts assumés par les usagers (notamment les taxes et droits spéciaux sur les transports payés par les voyageurs) sont rajoutés de sorte que la hauteur totale de la barre à gauche du graphique indique le total des coûts assumés par les voyageurs.

Les coûts assumés par les «autres» sont rajoutés pour former la barre droite. La longueur totale de la barre représente le coût brut assumé par les «autres» avant de soustraire les revenus perçus à partir des taxes et droits spéciaux sur les transports. La distance en dessous de zéro à laquelle la barre commence est égale au montant reçu. (La partie en dessous de zéro représente les revenus tirés des mêmes taxes et droits spéciaux qui sont indiqués comme des coûts aux usagers par la partie supérieure de la barre gauche). Par conséquent, la hauteur totale de la barre au dessus de zéro indique le coût net assumé par les «autres».

La hauteur de la barre des usagers peut être comparée à la hauteur (au dessus de zéro) de la barre des «autres» pour voir les contributions nettes relatives des usagers et des «autres» aux moyens de transport en question.

Notre analyse des coûts s'appuie sur des estimations établies pour 1991. Là où les données de 1991 relatives aux coûts et à l'utilisation du système n'étaient pas disponibles, nous avons recouru à des données plus anciennes, extrapolées jusqu'en 1991, ce qui vient augmenter la marge d'erreur. D'autre part, nous avons tenté d'étaler dans le temps l'incidence de la récession; en effet, nos estimations correspondent à des coûts et à des revenus normaux en 1991. Dans le tableau, les coûts moyens systémiques par kilomètre-voyageur sont données au dixième de cent et les coûts totaux au million de dollars près. Dans les tableaux suivants, les coûts des trajets sont donnés au dollar près. Nous tenions en effet à faire ressortir certaines petites composantes de coûts qui seraient restés invisibles si les chiffres avaient été arrondis conformément à l'ordre de grandeur des

plus importantes. Toute estimation, quelle qu'elle soit, n'est cependant qu'une approximation.

Les estimations de coûts sont documentées dans le volume 2 du rapport. Dans les paragraphes qui suivent, nous expliquons brièvement la signification de chacune des composantes des coûts.

Tableau 3-1(a)

COÛTS ANNUELS DES VOYAGES INTERURBAINS INTÉRIEURS POUR LE SYSTÈME DANS SON ENSEMBLE, PAYÉS PAR LES USAGERS ET PAR LES AUTRES, 1991, EN DOLLARS DE 1991

Coûts moyens en cents par kilomètre-voyageur						
Type de coût	Automobile			Autocar		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	0,0	2,1	2,1	0,0	0,3	0,3
Environnement	0,0	0,6	0,6	0,0	0,2	0,2
Accidents	3,7	0,1	3,8	0,4	0,0	0,4
Taxes/redevances spéc. de transp.	1,2	-1,2	0,0	0,3	-0,3	0,0
Véhicules/transporteurs	10,9	0,0	10,9	8,4	0,2	8,6
Total	15,8	1,6	17,4	9,1	0,4	9,5
Type de coût	Avion			Train		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	2,2	3,4	5,6	2,9	0,0	2,9
Environnement	0,0	1,0	1,0	0,0	0,6	0,6
Accidents	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2
Taxes/redevances spéc. de transp.	0,6	-0,6	0,0	0,4	-0,4	0,0
Véhicules/transporteurs	14,4	0,1	14,4	7,4	32,8	40,2
Total	17,3	3,8	21,1	10,9	33,0	43,9
Type de coût	Traversier			Voyages interurbains totaux		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	0,0	4,7	4,7	0,2	2,2	2,4
Environnement	0,0	2,0	2,0	0,0	0,6	0,6
Accidents	0,1	0,0	0,1	3,3	0,2	3,4
Taxes/redevances spéc. de transp.	0,9	-0,9	0,0	1,1	-1,1	0,0
Véhicules/transporteurs	24,1	11,6	35,7	11,2	0,2	11,4
Total	25,1	17,4	42,5	15,8	2,0	17,8

Tableau 3-1(b)

**COÛTS ANNUELS DES VOYAGES INTERURBAINS INTÉRIEURS POUR LE SYSTÈME DANS SON ENSEMBLE,
PAYÉS PAR LES USAGERS ET PAR LES AUTRES, 1991, EN DOLLARS DE 1991**

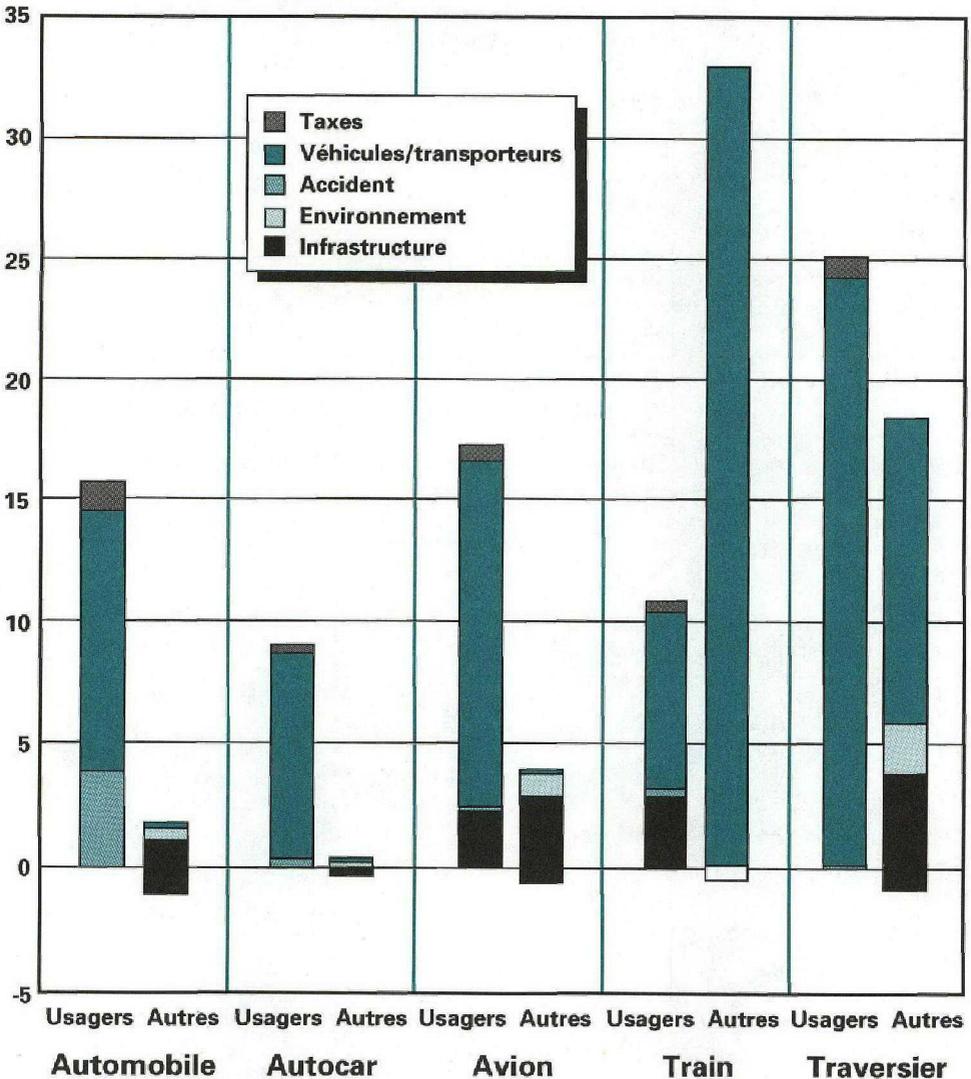
Totaux : en millions de dollars						
Type de coût	Automobile (210 milliards de km-voyageurs)			Autocar (3,3 milliards de km-voyageurs)		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	0	4 486	4 486	0	10	10
Environnement	0	1 211	1 211	0	8	8
Accidents	7 874	172	8 046	13	0	13
Taxes/redevances spéc. de transp.	2 461	-2 461	0	9	-9	0
Véhicules/transporteurs	22 817	0	22 817	277	8	285
Total	33 152	3 408	36 560	299	17	316
Type de coût	Avion (25 milliards de km-voyageurs)			Train (1,4 milliard de km-voyageurs)		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	556	845	1 401	41	0	41
Environnement	0	247	247	0	9	9
Accidents	25	0	25	3	0	3
Taxes/redevances spéc. de transp.	149	-149	0	6	-6	0
Véhicules/transporteurs	3 595	0	3 595	104	459	563
Total	4 325	943	5 268	154	462	616
Type de coût	Traversier (0,85 milliard de km-voyageurs)			Voyageurs interurbains totaux (240 milliards de km-voyageurs)		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	0	40	40	597	5 381	5 978
Environnement	0	17	17	0	1 492	1 492
Accidents	1	0	1	7 916	172	8 088
Taxes/redevances spéc. de transp.	7	-7	0	2 632	-2 632	0
Véhicules/transporteurs	205	98	303	26 998	565	27 563
Total	213	148	361	38 143	4 978	43 121

Nota : Pour faire ressortir les composantes plus petites, les moyennes ont été arrondies au dixième de cent le plus près et les totaux au million de dollars le plus près. De façon générale, les estimations de coûts sont approximatives et ne sont pas exactes à ce niveau de précision. Voir texte.

Figure 3-1

COÛTS EXHAUSTIFS DES VOYAGES INTERURBAINS INTÉRIEURS POUR LE SYSTÈME DANS SON ENSEMBLE, PAYÉS PAR LES USAGERS ET PAR LES AUTRES, 1991

Coûts moyens : en cents par kilomètre-voyageur



Nota : La figure est une représentation graphique du tableau 3-1(a). Les composantes négatives des coûts assumés par les autres sont représentées en déplaçant la colonne Autres en dessous de la ligne zéro.¹

Aux fins de notre analyse des coûts, «l'infrastructure» englobe les terminaux, les liens et le contrôle de la circulation (y compris les systèmes qui relèvent des forces policières) qui ne sont pas fournis par les transporteurs. Également, en sont exclus la plupart des gares d'autocars, certains quais de traversier et certaines gares ferroviaires qui sont fournis par les transporteurs. Le coût total de l'infrastructure des transports est la somme des dépenses d'immobilisation et des frais d'exploitation. (Dans les cas où l'infrastructure est fournie par un transporteur, ces coûts sont intégrés aux coûts des véhicules/transporteurs.) Le volet «autres» correspond au coût total moins le montant couvert par les frais payés par les voyageurs et les transporteurs.

Les estimations des coûts d'infrastructure comprennent l'amortissement et l'intérêt sur l'investissement dans les installations. Dans les cas où la valeur du terrain ou des terres compte pour une part importante de la valeur totale des installations, les coûts comprennent également des frais d'intérêt sur cette valeur. Nous traitons de façon plus approfondie des estimations de coûts d'infrastructure au chapitre 5.

Les coûts d'infrastructure pour les voyageurs et les transporteurs sont les redevances perçues par les fournisseurs de l'infrastructure (principalement les gouvernements) dans le but de récupérer une partie du coût de leur construction et de leur exploitation. Dans le cas du transport aérien, il s'agit de la taxe fédérale sur le transport aérien, des frais d'atterrissage des aéroports et des loyers pour les espaces d'aéroport utilisés par les transporteurs. Pour ce qui est du transport ferroviaire, les Chemins de fer nationaux du Canada et la Société du chemin de fer Canadien Pacifique imposent à VIA Rail des frais pour l'utilisation de la voie ferrée et d'autres services (par exemple, la répartition). Quant au transport routier, il y a des péages sur une autoroute de Colombie-Britannique, mais les revenus sont si faibles par rapport à l'ensemble du transport routier que nous ne les avons pas inclus dans le tableau.

Certains coûts d'infrastructure sont peut-être plus lourds qu'il ne le faudrait, ce en partie parce qu'on a fourni des installations plus importantes ou plus complexes que ne l'exigeaient les besoins des

voyageurs. Dans le présent chapitre, nous établissons les coûts actuels; dans les chapitres qui suivent, nous traitons de la question de savoir si certains de ces coûts pourraient être réduits et, dans l'affirmative, de quelle façon il conviendrait de procéder pour ce faire.

Les coûts environnementaux sont ceux qui résultent des dommages environnementaux causés par la pollution atmosphérique et par le bruit attribuable à l'utilisation de véhicules et aux activités des transporteurs. Comme nous l'avons souligné précédemment, c'est en règle générale le public qui subit ces coûts, qui ne figurent pas dans les comptes des pouvoirs publics. Les coûts environnementaux payés par les autres correspondent donc à des valeurs approximatives des dommages et de l'inconfort liés aux émissions et au bruit produits par les véhicules (Chapitre 7).

Les coûts des accidents sont ceux liés aux décès et aux blessures, aux services de soins de santé et aux dommages matériels. Les voyageurs paient les coûts des accidents par l'intermédiaire de leurs primes d'assurance et sous forme de blessures et de dommages non couverts par des polices d'assurance personnelles ou par des régimes de soins de santé publics. Les coûts d'accidents subis par les «autres» sont les coûts de soins de santé qui ne sont pas récupérés auprès des transporteurs ni en vertu de régimes d'assurance-véhicule autofinancés (Chapitre 8).

Les taxes et droits spéciaux de transport comprennent les taxes sur le carburant et les frais perçus au titre des permis de conduire et de l'immatriculation des véhicules automobiles. Ces taxes et droits sont distincts des autres frais imposés aux voyageurs par le gouvernement, comme par exemple la taxe sur le transport aérien et les péages, étant donné que les pouvoirs publics n'utilisent pas directement les recettes perçues au titre des taxes spéciales pour couvrir les coûts d'infrastructure, de dommages environnementaux et d'accidents. Voilà pourquoi les taxes et droits spéciaux figurent en tant que catégorie distincte dans le tableau.

Nous pensons que ces taxes et droits devraient amortir les coûts d'infrastructure, environnementaux et d'accidents subis par le contribuable ou par le public. Nous avons cependant rajusté les composantes taxes sur le carburant des taxes spéciales avant de les inclure dans le tableau, étant donné que dans chaque province, à l'exception du Québec, le carburant n'est pas assujéti à la taxe de vente provinciale. Pour ces provinces, seule la partie de la taxe sur le carburant qui est excédentaire par rapport à la taxe de vente provinciale est considérée comme une taxe spéciale sur le transport.

Dans le tableau 3-1 et la figure 3-1, les taxes et droits spéciaux figurent en tant que composantes, aux côtés des coûts d'infrastructure, environnementaux et d'accidents, des coûts totaux payés par les usagers. Étant donné que les recettes en provenance des taxes spéciales ne sont pas utilisées pour financer une catégorie précise de dépenses de transport, on peut les considérer comme contrebalançant les coûts subis par les autres. Voilà qui explique pourquoi les revenus en provenance des taxes et droits sont précédés du signe moins dans la colonne «autres». Le zéro, dans la colonne «total», qui en résulte, fait ressortir que ces taxes n'augmentent pas les coûts totaux du transport des voyageurs, mais constituent plutôt un mécanisme permettant de déterminer qui paie quoi.

Les coûts véhicules/transporteurs sont les coûts d'immobilisations et d'exploitation de propriétaires de voitures particulières ou de transporteurs offrant des services de transport public. Comptent également dans cette catégorie les coûts d'infrastructure lorsque les transporteurs fournissent leurs propres installations, par exemple lorsque des compagnies d'autocar ou de traversier se dotent de leurs propres gares. Les coûts véhicules/transporteurs payés par les usagers sont le résultat obtenu en soustrayant des tarifs imposés aux voyageurs ou des coûts d'achat et d'utilisation d'une automobile, les coûts d'infrastructure, environnementaux et d'accidents et les taxes et droits spéciaux payés par les voyageurs et les transporteurs. Dans nos calculs, les coûts véhicules/transporteurs comprennent également les coûts occasionnés par les exigences visant à réduire la pollution ou à améliorer la sécurité. (Ces coûts auraient pu être intégrés aux

coûts environnementaux ou de sécurité, mais il est difficile de les séparer du coût de base du véhicule.)

Les coûts des véhicules/transporteurs assumés par les «autres» représentent les subventions directes accordées aux transporteurs. (Dans certains cas, on pourrait avancer qu'une partie de la subvention directe doit être considérée comme couvrant l'infrastructure ou les autres frais payés par le transporteur, mais nous montrons la subvention directe totale comme les coûts de véhicules/transporteurs assumés par les «autres»).

Les différences dans les coûts véhicules/transporteurs pour chaque type de transporteur, y compris pour la voiture, peuvent ne pas être considérées comme pertinentes dans le contexte des décisions des pouvoirs publics en matière de transport tant et aussi longtemps que les voyageurs paient les coûts et que l'imposition de prix de monopole par les transporteurs n'est pas source de préoccupation. D'un autre côté, ces coûts véhicules/transporteurs constituent la plus importante composante des coûts totaux. Il importe d'en tenir compte lorsqu'il s'agit de décider si les coûts qui reviennent aux «autres» sont ou non importants dans le tableau d'ensemble d'un mode de transport donné.

Au tableau 3-1, le total des coûts pour les usagers, les autres et au total sont la somme de leurs composantes. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous utilisons le total des coûts assumé par les autres comme la mesure de la subvention nette provenant du gouvernement et du public pour chaque moyen de transport. Le total des coûts assumés par les usagers et les autres est, bien entendu, notre mesure du coût global de la fourniture de chaque moyen de transport. L'expression «total des coûts» se rapporte à cette somme.

CONCLUSIONS : TABLEAU 3-1 ET FIGURE 3-1

Moyenne des coûts et subventions

C'est le transport par autocar qui est le moins coûteux, son coût total moyen se chiffrant à 9,5 cents par kilomètre-voyageur. Selon nos



estimations, les voyageurs paient tout sauf 0,4 cents par kilomètre-voyageur. Ce sont les moins subventionnés par kilomètre-voyageur de tous les voyageurs.

Les personnes qui se déplacent en voiture et en avion reçoivent une subvention totale par kilomètre-voyageur sensiblement supérieure à celle dont bénéficient les voyageurs qui empruntent l'autocar. Les contribuables et le public subventionnent les déplacements en voiture à raison d'environ 1,6 cents par kilomètre-voyageur et les déplacements aériens de 3,8 cents par kilomètre-voyageur. Ces subventions couvrent les coûts d'infrastructure, environnementaux et d'accidents qui ne sont pas payés par les usagers ainsi que certaines petites subventions directes versées au transport aérien dans certaines provinces, moins les taxes spéciales perçues.

C'est pour le train et le traversier que l'on enregistre les plus grands écarts entre les coûts pour les usagers et les coûts totaux, soit 33 cents par kilomètre-voyageur pour le train et 17,4 cents par kilomètre-voyageur pour le traversier. Cela est en grande partie attribuable aux subventions directes versées par les contribuables aux voyageurs qui utilisent le train et certains services de traversier (ces subventions directes sont comprises dans les coûts véhicules/transporteurs subis par les autres).

Coûts environnementaux

Nos chiffres pour les coûts environnementaux s'appuient sur des estimations élevées des dommages imputables au gaz carbonique (CO₂) et autres polluants qui ont une incidence sur la qualité de l'air. Si nous nous sommes appuyés sur les fourchettes supérieures dans notre comparaison des subventions, c'est que nous préférons pêcher par excès de prudence en faveur des modes de transport les moins polluants. Bien qu'ils soient importants, les coûts environnementaux ne sont pas lourds relativement aux coûts totaux des différents modes. C'est pour l'autocar que les coûts environnementaux sont les moindres.

Certains observateurs estiment que les déplacements en voiture créent beaucoup plus de pollution que ceux en train ou en autocar. Or, lorsque la pollution par la voiture est évaluée en fonction de la moyenne par kilomètre-voyageur, ses coûts ne sont pas toujours les plus élevés, et ce pour plusieurs raisons. En effet, les règlements concernant les émissions des automobiles ont favorisé une plus forte réduction des polluants émis par les voitures que par les autocars ou les trains. Par ailleurs, lorsque le matériel roulant est vieux, lorsque le taux d'occupation est faible ou lorsque sont proposés en plus des services de base des services de repas et des couchettes, le train peut consommer autant sinon plus de carburant par kilomètre-voyageur que la voiture.

Il n'en demeure pas moins que le gros de la pollution est imputable à l'automobile, du simple fait que c'est en voiture que se font la plupart des déplacements.

Coûts des accidents

Les coûts des accidents par kilomètre-voyageur sont beaucoup plus élevés pour l'automobile que pour tous les autres modes. Ces coûts comptent pour près du quart des coûts totaux des déplacements en automobile. Les voyageurs couvrent la plupart de ces coûts grâce à leurs primes d'assurance et en payant les pertes non assurées qu'ils subissent. On estime que les coûts d'accidents assumés par les autres, par le biais des coûts du régime de soins de santé qui ne sont recouverts s'élèvent à 0,1 cent par kilomètre-voyageur. Les coûts d'accidents qui reviennent aux «autres» pour les déplacements en autocar, en avion et en train sont, quant à eux, négligeables.

Total des coûts

Le tableau 3-1 (b) indique les estimations du total des coûts en millions de dollars, pour chaque mode de transport. Dans l'analyse qui précède, nous nous sommes surtout intéressés aux différences des coûts moyens, en particulier ceux qui sont assumés par les autres. Ces coûts représentent en grande partie les subventions

gouvernementales accordées aux divers modes, moins les taxes et droits spéciaux perçus par les gouvernements. Comme le montre le tableau 3-1, les gouvernements ne traitent pas les différents modes de déplacement de la même façon.

Mais les estimations des coûts totaux sont également intéressants car elles indiquent l'ensemble des montants dépensés pour chaque mode de transport. Alors que les taux moyens de subvention pour les transports par automobile et avion sont relativement bas, le nombre élevé de kilomètres que représentent ces modes de transport signifient que le total des subventions de ces modes représentent le gros des subventions évaluées à 5,0 milliards de dollars accordées au transport des voyageurs interurbain au Canada (évalué à 3,4 milliards pour l'automobile et 0,9 milliard pour l'avion).

COÛTS : QUELQUES EXEMPLES DE TRAJETS

En plus d'essayer d'établir les coûts exhaustifs pour l'ensemble du système, nous avons fait des estimations du coût d'un aller simple pour quatre trajets interurbains représentant plusieurs combinaisons de distances et de nombres de passagers :

- Toronto-Montréal : un trajet de distance moyenne avec une forte fréquentation (Tableau 3-2 et Figure 3-2);
- Saskatoon-Halifax : un long trajet composé principalement de segments à fréquentation moyenne (Tableau 3-3 et Figure 3-3);
- Val d'Or-Montréal : un trajet de longueur moyenne incluant des segments à faible fréquentation (Tableau 3-4 et Figure 3-4); et
- Vancouver-Toronto : un long trajet avec une forte fréquentation (Tableau 3-5 et Figure 3-5).

(Les coûts pour un trajet incluant un segment effectué en traversier sont donnés au chapitre 18.)

Tableau 3-2

**COÛTS EXHAUSTIFS DES VOYAGES INTERURBAINS, PAR PASSAGER, PAR ALLER SIMPLE, 1991,
EN DOLLARS DE 1991 — TORONTO—MONTREAL**

Type de coût	Automobile coûts présentement payés par :			Autocar coûts présentement payés par :		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure (\$)	0	6	6	0,0	0,3	0,3
Environnement (\$)	0	4	4	0,0	1,0	1,0
Accidents (\$)	20	0	20	2,2	0,0	2,2
Taxes/redevances spéc. de transp. (\$)	6	-6	0	0,8	-0,8	0,0
Véhicules/ transporteurs (\$)	59	0	59	36,6	-3,0	33,6
Total (\$)	85	4	89	39,6	-2,5	37,1
Distance parcourue (km)	539			539		
Coûts par km-voyageur (¢)	15,8	0,8	16,6	7,3	-0,4	6,9
Coûts par km-voyageur normalisé ^a (¢)	17,2	0,8	18,0	8,0	-0,5	7,5
Type de coût	Avion coûts présentement payés par :			Train coûts présentement payés par :		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure (\$)	22	20	42	9	0	9
Environnement (\$)	0	6	6	0	3	3
Accidents (\$)	0	0	0	1	0	1
Taxes/redevances spéc. de transp. (\$)	3	-3	0	1	-1	0
Véhicules/ transporteurs (\$)	111	35	146	42	82	124
Total (\$)	136	58	194	53	84	137
Distance parcourue (km)	496			540		
Coûts par km-voyageur (¢)	27,4	11,6	39,0	9,8	15,6	25,4
Coûts par km-voyageur normalisé ^a (¢)	27,4	11,6	39,0	10,6	17,0	27,6

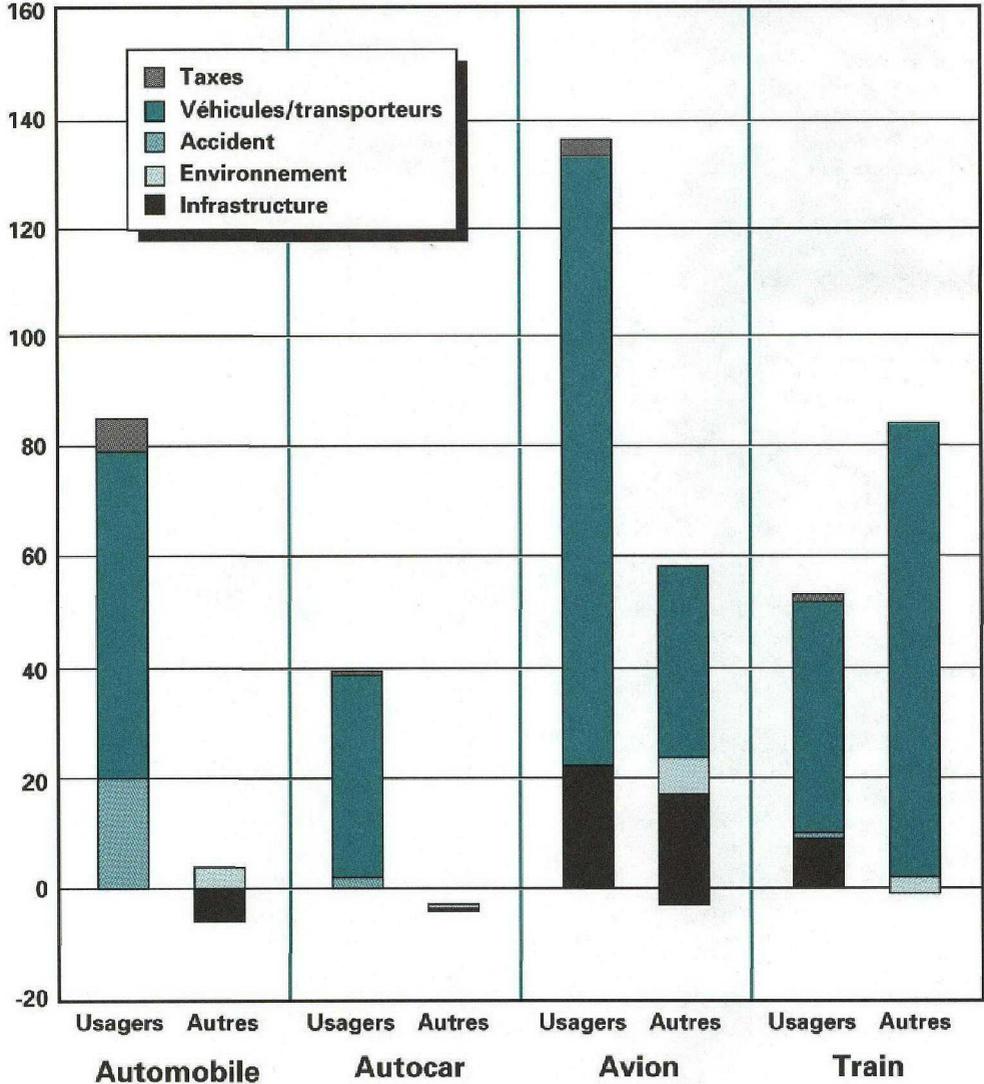
a. Normalisé à la distance par avion.

Nota : Pour faire ressortir les composantes plus petites, les moyennes par kilomètre-voyageur sont arrondies au dixième de cent le plus près et les totaux pour les trajets au dollar le plus près. Voir texte pour explication.

Figure 3-2

COÛTS EXHAUSTIFS EN DOLLARS-PASSAGER PAR VOYAGE — TORONTO-MONTRÉAL

Dollars par voyage (dollars de 1991)



Nota : La figure est une représentation graphique du tableau 3-2. Les composantes négatives des coûts assumés par les autres sont représentées en déplaçant la colonne Autres en dessous de la ligne zéro.¹

Tableau 3-3

COÛTS EXHAUSTIFS DES VOYAGES INTERURBAINS, PAR PASSAGER, PAR ALLER SIMPLE, 1991,
EN DOLLARS DE 1991 — SASKATOON—HALIFAX

Type de coût	Automobile coûts présentement payés par :			Autocar coûts présentement payés par :		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure (\$)	0	67	67	0	8	8
Environnement (\$)	0	21	21	0	7	7
Accidents (\$)	168	4	172	18	0	18
Taxes/redevances spéc. de transp. (\$)	53	-53	0	9	-9	0
Véhicules/ transporteurs (\$)	487	0	487	261	19	280
Total (\$)	708	39	747	288	25	313
Distance parcourue (km)	4 485			4 485		
Coûts par km-voyageur (¢)	15,8	0,9	16,7	6,4	0,5	6,9
Coûts par km-voyageur normalisé ^a (¢)	20,2	1,1	21,3	8,2	0,7	8,9
Type de coût	Avion coûts présentement payés par :			Train coûts présentement payés par :		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure (\$)	37	68	105	93	0	93
Environnement (\$)	0	22	22	0	28	28
Accidents (\$)	4	0	4	8	0	8
Taxes/redevances spéc. de transp. (\$)	15	-15	0	21	-21	0
Véhicules/ transporteurs (\$)	368	-56	312	264	1 139	1 403
Total (\$)	424	19	443	386	1 146	1 532
Distance parcourue (km)	3 500			4 468		
Coûts par km-voyageur (¢)	12,1	0,5	12,6	8,6	25,7	34,3
Coûts par km-voyageur normalisé ^a (¢)	12,1	0,5	12,6	11,0	32,8	43,8

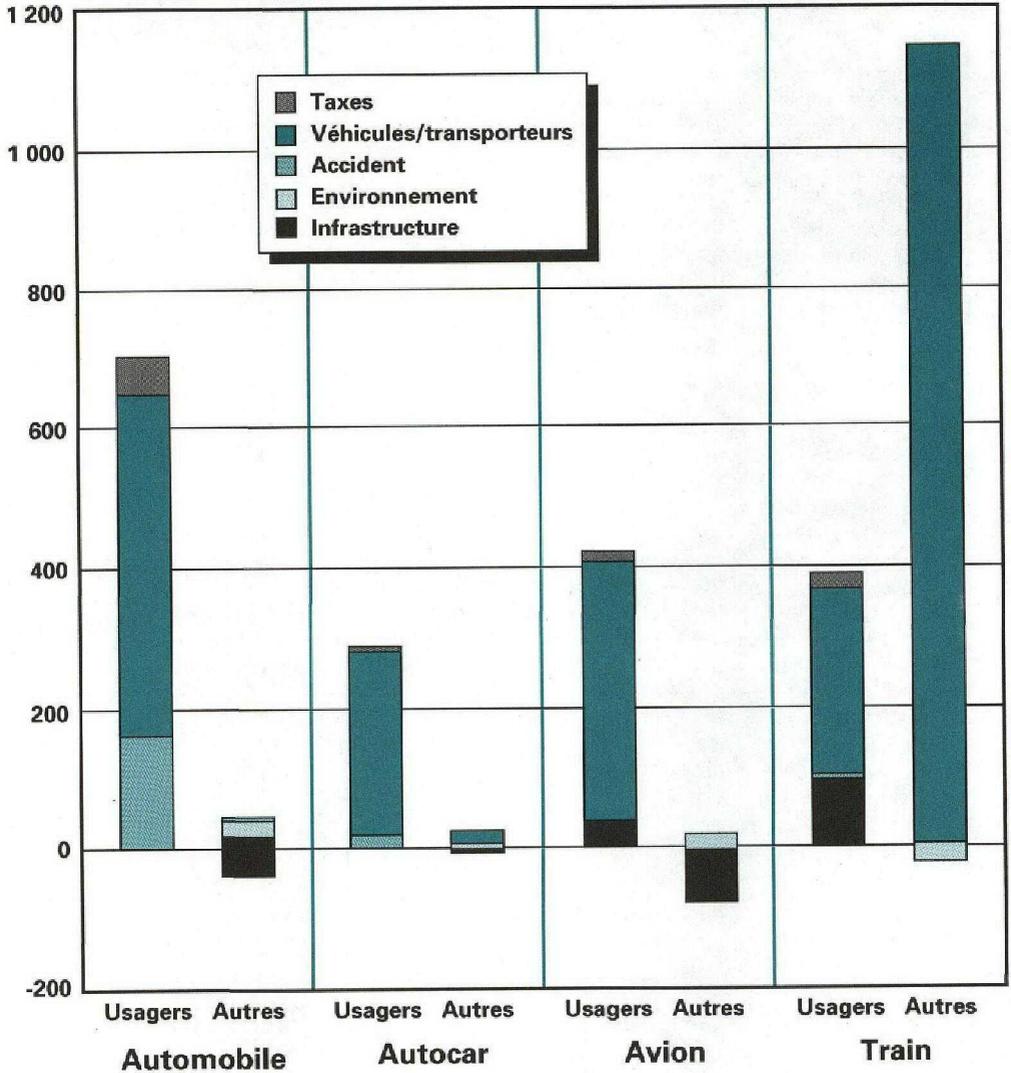
a. Normalisé à la distance par avion.

Nota: Pour faire ressortir les composantes plus petites, les moyennes par kilomètre-voyageur sont arrondies au dixième de cent le plus près et les totaux pour les trajets au dollar le plus près. Voir texte pour explication.

Figure 3-3

COÛTS EXHAUSTIFS EN DOLLARS-PASSAGER PAR VOYAGE — SASKATOON-HALIFAX

Dollars par voyage (dollars de 1991)



Nota : La figure est une représentation graphique du tableau 3-3. Les composantes négatives des coûts assumés par les autres sont représentées en déplaçant la colonne Autres en dessous de la ligne zéro.¹

Tableau 3-4

**COÛTS EXHAUSTIFS DES VOYAGES INTERURBAINS, PAR PASSAGER, PAR ALLER SIMPLE, 1991,
EN DOLLARS DE 1991 — VAL D'OR-MONTRÉAL**

Type de coût	Automobile coûts présentement payés par :			Autocar coûts présentement payés par :		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure (\$)	0	9	9	0	1	1
Environnement (\$)	0	2	2	0	1	1
Accidents (\$)	17	0	17	2	0	2
Taxes/redevances spéc. de transp. (\$)	5	-5	0	1	-1	0
Véhicules/ transporteurs (\$)	49	0	49	53	0	53
Total (\$)	71	6	77	56	1	57
Distance parcourue (km)	450			450		
Coûts par km-voyageur (¢)	15,8	1,4	17,2	12,4	0,2	12,6
Coûts par km-voyageur normalisé ^a (¢)	16,7	1,5	18,2	13,2	0,3	13,5
Type de coût	Avion coûts présentement payés par :			Train coûts présentement payés par :		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure (\$)	23	57	80	53	0	53
Environnement (\$)	0	5	5	0	13	13
Accidents (\$)	0	0	0	1	0	1
Taxes/redevances spéc. de transp. (\$)	4	-4	0	7	-7	0
Véhicules/ transporteurs (\$)	116	-15	101	66	2 016	2 082
Total (\$)	143	43	186	127	2 022	2 149
Distance parcourue (km)	425			700		
Coûts par km-voyageur (¢)	33,8	10,1	43,9	18,2	288,8	307,0
Coûts par km-voyageur normalisé ^a (¢)	33,8	10,1	43,9	30,0	475,7	505,7

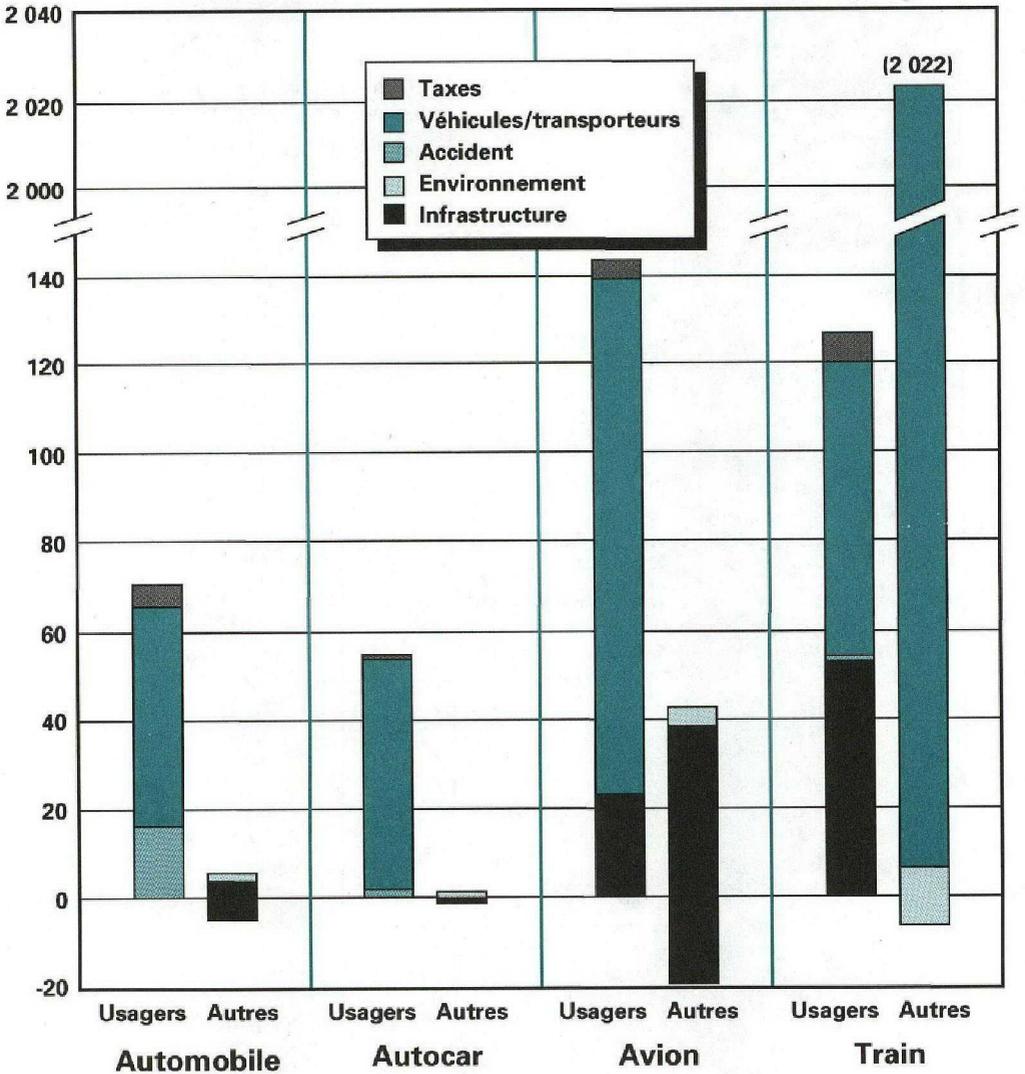
a. Normalisé à la distance par avion.

Nota: Pour faire ressortir les composantes plus petites, les moyennes par kilomètre-voyageur sont arrondies au dixième de cent le plus près et les totaux pour les trajets au dollar le plus près. Voir texte pour explication.

Figure 3-4

COÛTS EXHAUSTIFS EN DOLLARS-PASSAGER PAR VOYAGE — VAL D'OR-MONTRÉAL

Dollars par voyage (dollars de 1991)



Nota : La figure est une représentation graphique du tableau 3-4. Les composantes négatives des coûts assumés par les autres sont représentées en déplaçant la colonne Autres en dessous de la ligne zéro.¹

Tableau 3-5

COÛTS EXHAUSTIFS DES VOYAGES INTERURBAINS, PAR PASSAGER, PAR ALLER SIMPLE, 1991,
EN DOLLARS DE 1991 — VANCOUVER-TORONTO

Type de coût	Automobile coûts présentement payés par :			Autocar coûts présentement payés par :		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure (\$)	0	66	66	0	8	8
Environnement (\$)	0	20	20	0	6	6
Accidents (\$)	168	4	172	18	0	18
Taxes/redevances spéc. de transp. (\$)	53	-53	0	8	-8	0
Véhicules/ transporteurs (\$)	488	0	488	198	76	274
Total (\$)	709	37	746	224	82	306
Distance parcourue (km)	4 492			4 492		
Coûts par km-voyageur (¢)	15,8	0,8	16,6	5,0	1,8	6,8
Coûts par km-voyageur normalisé ^a (¢)	21,1	1,1	22,2	6,7	2,4	9,1
Type de coût	Avion coûts présentement payés par :			Train coûts présentement payés par :		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure (\$)	28	44	72	91	0	91
Environnement (\$)	0	13	13	0	26	26
Accidents (\$)	3	0	3	8	0	8
Taxes/redevances spéc. de transp. (\$)	19	-19	0	33	-33	0
Véhicules/ transporteurs (\$)	357	-123	234	368	1 000	1 368
Total (\$)	407	-85	322	500	993	1 493
Distance parcourue (km)	3 365			4 467		
Coûts par km-voyageur (¢)	12,1	-2,5	9,6	11,2	22,2	33,4
Coûts par km-voyageur normalisé ^a (¢)	12,1	-2,5	9,6	14,9	29,5	44,4

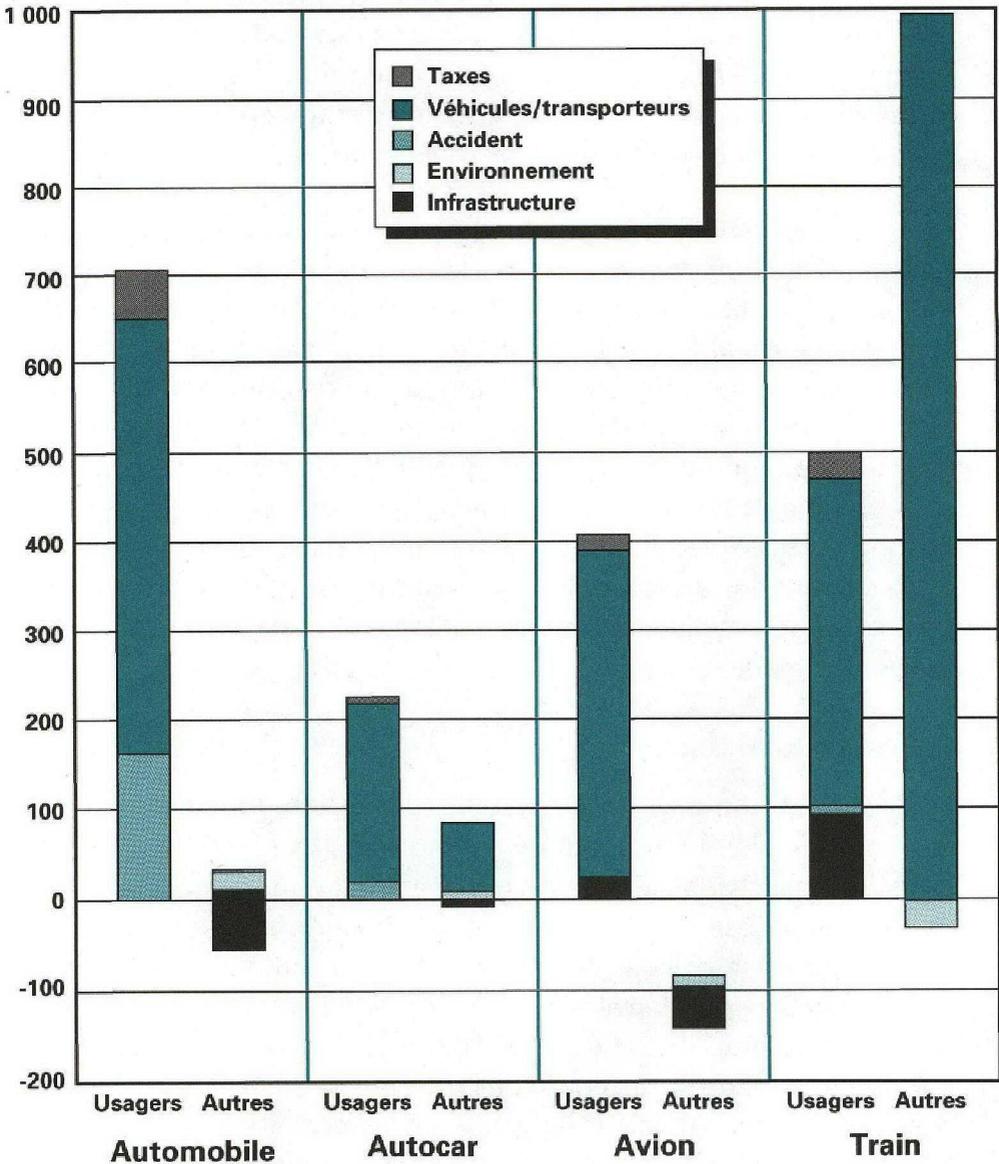
a. Normalisé à la distance par avion.

Nota: Pour faire ressortir les composantes plus petites, les moyennes par kilomètre-voyageur sont arrondies au dixième de cent le plus près et les totaux pour les trajets au dollar le plus près. Voir texte pour explication.

Figure 3-5

COÛTS EXHAUSTIFS EN DOLLARS-PASSAGER PAR VOYAGE — VANCOUVER-TORONTO

Dollars par voyage (dollars de 1991)



Nota : La figure est une représentation graphique du tableau 3-5. Les composantes négatives des coûts assumés par les autres sont représentées en déplaçant la colonne Autres en dessous de la ligne zéro.¹

INTERPRÉTATION DES TABLEAUX 3-2 À 3-5 ET DES FIGURES 3-2 À 3-5

Dans ces tableaux, nos estimations des coûts véhicules/transporteurs totaux et des usagers s'appuient sur des coûts et des rendements moyens pour des trajets de longueur et de fréquentation analogues. Elles ne reflètent pas les coûts véritables des transporteurs, ni les revenus réels enregistrés pour les trajets concernés.

En plus de montrer les estimations pour les composantes des coûts de chaque moyen de transport sur le trajet en question, les tableaux indiquent le coût global moyen par kilomètre-voyageur assumé par les usagers, les autres et au total. Ces coûts moyens par kilomètre-voyageur, calculé en fonction des longueurs de trajet pour chacun des moyens de transport, permettent de comparer leurs caractéristiques de fonctionnement. Du fait que la distance entre deux centres peut varier suivant le moyen de transport, dans certains cas — si l'on envisage par exemple le montant global des subventions de déplacement entre deux points — il est utile de comparer les coûts par kilomètre-voyageur de façon uniforme. À cette fin, nous avons utilisé la distance par avion.

Subventions croisées

La différence entre les coûts véhicules/transporteurs totaux et ceux des usagers pour un trajet donné comprend l'incidence des subventions croisées. Il y a subvention croisée lorsqu'un transporteur utilise les revenus des liens rentables pour couvrir une partie des coûts occasionnés par les liens non rentables. Par exemple, en vertu de la réglementation provinciale, les compagnies d'autocars doivent assurer le service pour les trajets à faible fréquentation si elles veulent conserver leurs droits à l'égard des trajets à fréquentation élevée; elles subventionnent les premières avec les profits que leur procurent les dernières. Dans nos tableaux, les subventions croisées (la différence entre l'estimation du coût total véhicules/transporteurs pour le trajet et la part véhicules/transporteurs des revenus en provenance

de la vente de billets) sont incluses dans les coûts véhicules/transporteurs payés par les autres, étant donné que d'autres voyageurs sur d'autres trajets paient ces subventions.

Certains gouvernements versent des subventions directes pour une faible proportion des itinéraires pour lesquels il y a un service d'autocar. Ces subventions, étalées sur l'ensemble des services d'autocar, figurent en tant que coûts véhicules/transporteurs payés par les autres dans le contexte des coûts à l'échelle du système. Les subventions croisées ne figurent pas dans le tableau qui donne les moyennes pour l'ensemble du système (puisqu'elles sont annulées). Mais dans les tableaux sur les itinéraires, le montant de la colonne «autres» pour les coûts véhicules/transporteurs comprend toute subvention directe ainsi que toute subvention croisée.

Pour les itinéraires du genre Toronto-Montréal, on estime que ce montant est négatif car même si nous considérons que le voyageur paie en moyenne 36,60 \$ des coûts véhicules/transporteurs pour ce genre de déplacement, le coût moyen pour la compagnie d'autocar s'élève à 33,60 \$. Dans ce cas, il n'y a aucune subvention gouvernementale directe et le montant négatif de 3 \$, indiqué pour les coûts véhicules/transporteurs payés par les «autres», est une subvention croisée potentielle des voyageurs qui effectuent ce type de déplacement en faveur de ceux qui fréquentent d'autres itinéraires assurés par la même compagnie.

D'un autre côté, pour un trajet du genre Vancouver-Toronto, nous considérons qu'étant donné les tarifs d'autocar plus avantageux lorsqu'il s'agit d'un entier parcours, les voyageurs par autocar paient moins que les coûts moyens (ceux-ci comprenant une partie des frais généraux de la compagnie). En d'autres termes, ils bénéficient d'une subvention croisée. Pour les liaisons aériennes du genre Vancouver-Toronto, c'est l'inverse : en effet, pour ces liaisons, on estime que les passagers contribuent plus que la moyenne aux profits. Autrement dit, ils paient une subvention croisée.

Dans le cas du train, le montant total des coûts véhicules/transporteurs subis par les «autres» est une estimation de la subvention directe par les contribuables correspondant au trajet concerné.

CONCLUSIONS : TABLEAUX 3-2 À 3-5 ET FIGURES 3-2 À 3-5

Coûts d'infrastructure

Pour l'axe Toronto-Montréal à fréquentation élevée, les taxes et droits spéciaux pour les déplacements en voiture et en autocar sont égaux ou supérieurs aux coûts de la route empruntée. Ces taxes et droits ne suffisent cependant pas pour absorber l'ensemble des coûts d'infrastructure, environnementaux et d'accidents. En ce qui concerne les voyages aériens, les droits versés pour l'infrastructure sont loin de couvrir les coûts d'aucune des liaisons intérieures étudiées. En ce qui concerne les trajets à fréquentation moyenne et faible, ainsi que les moyennes pour l'ensemble du système, les taxes et droits spéciaux pour les déplacements en voiture ne récupèrent pas la totalité de ce à quoi nous estimons les dépenses d'immobilisation, d'entretien et autres (y compris le contrôle de la circulation) qu'exigent les routes.

Coûts environnementaux

Les estimations des coûts environnementaux occasionnés par les émissions de trains et d'avions par kilomètre-voyageur varient selon le trajet, en fonction du taux d'occupation et de l'équipement utilisé. D'autre part, dans nos estimations, nous attribuons un coût supérieur à certains polluants lorsque ceux-ci sont émis pendant l'été dans des régions qui connaissent déjà des problèmes de qualité de l'air (c'est le cas du couloir Windsor-Québec et de la région de la Vallée inférieure du Fraser).

En ce qui concerne les coûts environnementaux, dans le couloir à fréquentation élevée Toronto-Montréal, le train occasionne des coûts qui sont quelque peu inférieurs à ceux de la voiture et sensiblement inférieurs à ceux de l'avion, bien que supérieurs à ceux de l'autocar. Dans ce couloir, le matériel roulant est plus neuf et plus économique

sur le plan énergétique, le nombre de places par train est supérieur et les taux d'occupation des trains sont élevés. (Nous voyons au chapitre 7 dans quelle mesure l'incidence du train sur l'environnement pourrait être amoindrie par le recours à de l'équipement différent.) Pour les trajets à plus faible fréquentation, le train occasionne des coûts environnementaux sensiblement supérieurs à ceux de la voiture, de l'avion et de l'autocar.

Les coûts environnementaux de l'avion peuvent être inférieurs à ceux de la voiture pour les plus longs trajets directs, comme le fait ressortir l'exemple du trajet Vancouver-Toronto. En effet, une part importante du bruit, de la consommation de carburant et des émissions de gaz carbonique et autres polluants survient, dans le cas de l'avion, en attendant et pendant le décollage. Par conséquent, les coûts environnementaux des vols directs plus longs sont proportionnellement inférieurs à ceux des vols de courte distance.

Subventions totales

Pour l'ensemble des trajets examinés, ce sont les voyageurs qui empruntent l'autocar qui sont ceux qui s'approchent le plus du paiement intégral des coûts, si on laisse de côté les subventions croisées entre voyageurs d'autocar. La subvention totale est plus importante pour ceux et celles qui voyagent en voiture, mais elle ne compte toujours pas pour une part importante des coûts totaux.

Les subventions totales pour les voyages aériens (excluant l'incidence des subventions croisées entre liaisons) sont supérieures à celles visant les déplacements en voiture, pour la plupart des trajets, et comptent pour une part appréciable des coûts totaux, et ce même pour les itinéraires à fréquentation élevée.

Les subventions aux services ferroviaires passagers comprennent des subventions directes versées par les contribuables ainsi que certains coûts environnementaux. Le transporteur paie, quant à lui, des coûts d'infrastructure correspondant à l'utilisation des voies et au contrôle de la circulation ferroviaire.

Même pour le couloir Toronto-Montréal, celui pour lequel le train enregistre le moins de subventions directes (véhicules/transporteurs) et les plus bas coûts environnementaux, la subvention totale pour le transport des voyageurs est sensiblement supérieure à celles pour la voiture et l'avion. Dans le cas des autres trajets, les coûts du train payés par les autres (principalement les contribuables) sont plusieurs fois supérieurs aux subventions en faveur de l'automobile et de l'avion.

CONCLUSION

Dans tout le système de transport des voyageurs, seul l'autocar parvient presque à payer ses frais. Ce que versent les voyageurs qui empruntent l'autocar sous forme de taxes et de droits spéciaux imposés par les gouvernements équivaut à peu de chose près aux coûts de l'infrastructure fournie par le gouvernement et des dommages environnementaux et accidents attribuables aux autocars.

La voiture et l'avion jouissent tous deux d'un avantage concurrentiel par rapport à l'autocar, étant donné que ceux et celles qui les empruntent paient moins que le plein coût de leur transport. En effet, les droits exigés par le gouvernement pour les déplacements en voiture et en avion ne récupèrent pas entièrement les coûts d'infrastructure et de dommages environnementaux. (Les dommages environnementaux causés par l'automobile, l'avion et l'autocar ont été limités par voie de réglementation, et les voyageurs qui se déplacent en automobile, en avion et en autocar paient les coûts de l'équipement qu'exigent les règlements.) D'autre part, les personnes qui se déplacent en voiture ne paient pas l'ensemble des coûts qu'imposent au régime de soins de santé les accidents d'automobile.

Dans l'ensemble, ce sont les subventions des contribuables en faveur du train et du traversier qui sont les plus importantes, en moyenne, par kilomètre-voyageur.

Les chapitres qui suivent contiennent des recommandations qui viendront changer un grand nombre des coûts susmentionnés ainsi que leur distribution. Nous reviendrons sur ces estimations des coûts d'ensemble au chapitre 18, lorsque nous examinerons l'incidence totale de nos recommandations.

RENOIS

1. Dans le tableau et la figure sur les moyennes pour l'ensemble du système, les taxes/redevances spéciales de transport représentant la seule composante négative des coûts assumés par les autres. Ce montant a été représenté à la figure 3-1 par déplacement vers le bas de la colonne Autres correspondant aux revenus tirés des taxes/redevances spéciales de transport. Pour chaque trajet, les subventions croisées représentent une autre composante négative possible des coûts assumés par les autres.

Lorsque les usagers paient plus que les coûts véhicules/transporteurs associés au trajet utilisé, l'excédent est considéré comme une contribution des usagers aux autres (autres voyageurs). Dans ce cas, la base de la colonne Autres est déplacée en dessous de la ligne zéro d'un montant équivalent à la somme des revenus tirés des taxes et des redevances spéciales (une composante négative des coûts assumés par les autres) et des subventions croisées négatives (subventions croisées accessibles aux autres voyageurs).

Par exemple, pour la liaison aérienne Vancouver-Toronto (Tableau 3-5 et Figure 3-5), la colonne Autres commence à -142, la somme de -19 provenant des taxes spéciales et -123 provenant des subventions croisées.

Seules les composantes positives des coûts assumés par les autres sont indiqués comme des segments explicites de la colonne. Pour la liaison aérienne Vancouver-Toronto, les composantes positives représentent 57, soit la hauteur verticale de la colonne au dessus de sa base de -142.

Dans quelques cas de trajets, les composantes négatives dépassent les composantes positives des coûts assumés par les autres, ce qui aboutit à des coûts nets négatifs. Dans ce cas, le sommet de la colonne Autres, qui indique les coûts nets payés par les autres, est en dessous de la ligne zéro. Par exemple, dans le cas à nouveau de la liaison aérienne Vancouver-Toronto, le tableau 3-5 montre les coûts nets payés à -85. Le sommet de la colonne Autres pour les déplacements aériens à la figure 3-5 se situe donc en dessous de la ligne zéro à -85.

CHAPITRE 4

UN NOUVEAU DÉPART : LES BASES D'UN CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LE TRANSPORT DES VOYAGEURS

INTRODUCTION

Dans le chapitre 1, nous avons indiqué notre approche d'un nouveau cadre de référence pour le transport des voyageurs du XXI^e siècle destiné à produire des décisions plus cohérentes et économiquement plus rationnelles dans ce domaine. Dans le présent chapitre nous jetterons les bases de ce nouveau cadre, examinerons ce qu'il implique pour les pouvoirs publics, les voyageurs et les transporteurs et esquisserons des mécanismes de transition.

LES BASES D'UN NOUVEAU CADRE DE RÉFÉRENCE

Nous pensons que le système de transport interurbain de voyageurs du Canada doit poursuivre une finalité simple : emmener les gens là où ils veulent aller. Les voyageurs devraient pouvoir choisir les services qu'ils veulent, en payer le prix et en avoir pour leur argent¹.

Par le passé, les gouvernements se sont servis du système de transport pour poursuivre des objectifs politiques dans d'autres domaines. Nous réprouvons cette pratique et considérons qu'il faut y mettre fin. Nous pensons, par ailleurs, que les voyageurs ne devraient pas être amenés à payer pour la réalisation des objectifs nationaux de caractère général dont le coût devrait plutôt être à la charge des contribuables.

Nous consacrons beaucoup de temps et de place, dans le présent rapport, aux frais imputés aux voyageurs, soit les prix des billets, les redevances, les taxes sur le carburant et les droits de permis. Nous avons conscience que nombre de nos recommandations semblent

préconiser l'alourdissement du fardeau infligé à un public qui grogne déjà contre les prix et les impôts. Cette apparence, si elle existe, est trompeuse et loin de représenter les résultats que produira notre démarche. Même si les Canadiens se plaignent des tarifs du transport et des taxes qui le grèvent et sont réticents à les voir augmenter, ils absorbent déjà, sous une forme ou sous une autre, le plein coût du système de transport. Par exemple :

- les contribuables paient une part substantielle du coût de l'infrastructure utilisée par les voyageurs et subventionnent directement certains transporteurs;
- les asthmatiques paient les fortes concentrations d'ozone dans les agglomérations par des malaises physiques et la dégradation de leur santé;
- les banlieusards paient les embarras de circulation sous forme d'heures perdues;
- les riverains des routes et aéroports paient la nuisance sonore engendrée sous forme d'une perte de jouissance de leur maison et jardin; et
- tout le monde paie pour la dégradation générale de l'environnement.

L'idée maîtresse que nous avançons dans ce rapport c'est que les fournisseurs et consommateurs de services de transport des voyageurs doivent assumer le coût de leurs activités. Ceux qui n'utilisent pas les services de transport des voyageurs ne devraient pas avoir à les payer. En outre, ceux qui paient sous une forme non pécuniaire devraient obtenir soulagement ou indemnisation. Ce serait là, à notre sens, une situation beaucoup plus équitable que l'actuelle. Nos recommandations devraient également produire un système de transport des voyageurs plus efficient qui pèserait d'un poids financier moins lourd sur les Canadiens et permettrait aux gouvernements de réduire l'impôt grâce aux économies réalisées.

LES OBJECTIFS

Nous pensons que le Canada prendra place à l'avant-garde du monde s'il se dote d'un système de transport des voyageurs qui soit sûr, respectueux de l'environnement, équitable à l'égard des contribuables et de toutes les catégories d'usagers et économiquement efficient.

Par conséquent, nous recommandons :

4.1 Que les politiques de transport soient guidées par les quatre objectifs suivants :

- a) la sécurité;**
- b) la protection de l'environnement;**
- c) l'équité envers les contribuables, les voyageurs et les transporteurs; et**
- d) l'efficience, de telle façon que les services soient assurés uniquement si les avantages qu'ils apportent aux voyageurs individuels en égalent ou excèdent le coût et que des niveaux donnés de service soient fournis au moindre coût possible.**

L'efficience peut paraître à certains un objectif plutôt abstrait, susceptible de n'intéresser guère que les économistes. Mais elle est au contraire une notion très concrète : être efficient n'est rien d'autre que faire le meilleur usage des ressources et des avantages dont on dispose ou, encore plus simplement, éviter de gaspiller. Comme le savent tous ceux qui ont à gérer un budget familial, ne pas gaspiller permet de tirer le meilleur parti du revenu du ménage ou — pour parler le langage des économistes — de maximiser les avantages pour un niveau donné de ressources.

Il y a trois types de gaspillages à éviter. Le premier intervient lorsqu'on dépense plus qu'il n'est nécessaire pour se procurer des biens ou des services. Le pendant dans le domaine des transports, c'est lorsqu'on dépense plus qu'il n'est nécessaire — en ayant recours à des installations plus coûteuses ou des effectifs plus nombreux qu'il ne faut — pour produire les services de transport.

Le deuxième type de gaspillage survient lorsque le ménage aurait intérêt à ne pas acheter (ou à acheter moins) de biens ou de services particuliers et d'employer plutôt l'argent à autre chose. La situation parallèle dans le transport, c'est lorsqu'un gouvernement décide de consacrer des fonds à un service particulier alors même qu'un service de remplacement serait plus rationnel ou que les Canadiens se porteraient mieux si l'argent était utilisé pour autre chose entièrement.

Troisièmement, le refus de dépenser peut également, dans certains cas, être source de gaspillage. Il peut en coûter plus cher, plus tard, si l'on omet d'entretenir une maison ou une voiture. Par exemple, l'économie faite en ne remplaçant pas sa fournaise peut être plus qu'annulée par la surconsommation de combustible sur une longue période et représenter, ainsi, un gaspillage. Dans le transport, le fait de ne pas consacrer suffisamment de ressources à l'entretien d'une route peut contraindre à payer beaucoup plus par la suite ou gravement réduire son utilité. L'omission de construire un aéroport dans une localité en pleine expansion peut être source d'importantes pertes de temps pour ses habitants et ses visiteurs. Si ces derniers attachent suffisamment de prix au temps, ce serait gaspiller ou manquer d'efficacité que de ne pas investir dans un aéroport.

Le fait d'ériger l'efficacité en objectif devant guider la politique des transports des voyageurs revient simplement à reconnaître qu'un système de transport des voyageurs qui évite le gaspillage contribuera le plus au bien-être économique des Canadiens.

La protection de l'environnement et la sécurité sont des éléments du bien-être actuel et futur des Canadiens. On pourrait donc postuler que l'objectif d'efficacité recouvre, de façon générale, ces

deux éléments. C'est ce que nous avons fait dans notre rapport intérimaire. Pour plus de clarté, nous présentons ici la protection de l'environnement et la sécurité comme des objectifs distincts.

Qu'en est-il d'autres objectifs? Nous sommes d'accord avec ces Canadiens qui nous ont dit qu'il incombe aux divers paliers de gouvernement d'oeuvrer pour l'édification de la nation et l'expansion économique régionale. Nous pensons également que divers moyens peuvent être mis en oeuvre à la poursuite de ces objectifs². Nous n'admettons pas, cependant, que les politiques en matière de transport des voyageurs doivent être guidées par des considérations d'édification de la nation et de développement régional. Voici pourquoi :

L'édification de la nation : De manière générale, le système de transport des voyageurs est parvenu à maturité et la plupart des Canadiens sont bien desservis par divers modes. Nous pensons qu'aucun projet, qu'aucune route, qu'aucun réseau ou mode n'est susceptible aujourd'hui de devenir un symbole national unificateur, comme ce fut le cas jadis du chemin de fer transcontinental. Nous doutons que quelque nouveau mégaprojet de transport des voyageurs puisse contribuer à l'édification de la nation, au-delà de son utilité économique, qui peut être évaluée selon les critères normaux.

Certes, il importe de tisser des liens pour assurer la cohésion du Canada, mais nous pensons que c'est là une tâche dont chaque Canadien — aidé en cela par des organisations bénévoles et des ministères gouvernementaux autres que ceux des transports — peut s'acquitter le plus efficacement.

L'expansion économique régionale : Nous reconnaissons que l'infrastructure et les services de transport des voyageurs peuvent jouer un rôle vital dans le développement et le fonctionnement des économies nationales et régionales. En posant l'efficience comme objectif d'ensemble, nous disons qu'il faut comparer, au moment de prendre les décisions, d'une part les avantages qu'une infrastructure ou un service apportent aux voyageurs avec, d'autre part, leur coût. Nous

avons tiré de nos recherches et de nos consultations la conclusion que les avantages distincts et supplémentaires qui pourraient en résulter sur le plan du développement régional n'ont guère de chance d'être substantiels et qu'il n'y a donc pas lieu d'aligner les politiques de transport des voyageurs sur ces considérations. Notre raisonnement est à trois volets.

En effet, premièrement, les projets et services de transport des voyageurs qui sont susceptibles de contribuer au développement régional sortiront gagnants de l'analyse coûts-bénéfices requise par l'objectif d'efficience. Les avantages qu'une région retire des projets de transport des voyageurs, autres que ceux associés à la commodité des voyageurs, sont généralement limités. Dans presque toutes les régions peuplées du Canada, l'infrastructure des transports de base est déjà en place. Renforcer ou améliorer celle-ci, si les avantages retirés par les voyageurs ne sont pas supérieurs aux coûts, est un moyen douteux de stimuler le développement. Il n'en résulterait probablement que des routes à moitié vides et des aéroports sous-utilisés.

Deuxièmement, s'il est vrai que les chantiers de construction pour la réalisation des projets de transport des voyageurs peuvent stimuler à court terme l'économie régionale, ces activités n'ont plus le même impact économique aujourd'hui que par le passé. Les travaux publics sont de plus en plus automatisés et les équipements et matériaux proviennent souvent d'autres régions.

En outre, des chantiers dans des domaines autres que le transport peuvent avoir les mêmes effets. Nous ne pensons pas qu'il faille subventionner particulièrement les projets de transport à la poursuite d'objectifs de développement régional pour lesquels ils ne sont pas adaptés.

Enfin, aux termes de notre mandat, nous devons recommander des politiques de transport des voyageurs pour le long terme, soit un horizon de 30 années ou plus. C'est pourquoi nous nous sommes

concentrés sur les avantages qui perdureront maintes années après l'achèvement des travaux. Les projets qui ne sont pas justifiés par les besoins des voyageurs et les avantages qu'ils leur apporteront accapareront pour longtemps des ressources financières qui pourraient être mieux employées pour le développement du Canada ou de ses régions.

En conséquence, nous **recommandons** :

4.2 Que les pouvoirs publics poursuivent les objectifs d'édification de la nation et d'expansion économique régionale au moyen d'autres programmes, plutôt que par le biais du système de transport des voyageurs.

Si les pouvoirs publics décident de poursuivre au moyen du système de transport des voyageurs des objectifs extérieurs à celui-ci, le coût devrait en être assumé par les contribuables du palier de gouvernement qui décide ces programmes, plutôt que par les usagers. Par ailleurs, les autorités devront faire savoir au public les raisons qui président à ces subventions et combien elles coûtent. Nous sommes fermement d'avis que le recours aux subventions devrait être l'exception et non la règle.

LES PRINCIPES APPLICABLES AUX VOYAGEURS

Comment articuler nos quatre objectifs sous forme de principes opérationnels? Notre but est de transporter les gens là où ils veulent aller, par les moyens de transport qu'ils sont disposés à payer, tout en évitant les gaspillages. Autrement dit, nous visons un système qui soit sûr, respectueux de l'environnement, équitable envers les contribuables, les voyageurs et les transporteurs et, enfin, efficient.

Dans la plupart des cas, les forces du marché sont un guide fiable pour parvenir à la meilleure utilisation des ressources. Les prix du marché sont une bonne indication du genre de services que les

voyageurs souhaitent et la concurrence un bon moyen de discipliner les fournisseurs. Pour prospérer en milieu concurrentiel, les entreprises doivent répondre aux préférences des voyageurs, contenir leurs coûts d'exploitation, améliorer la productivité et innover — tous des éléments qui contribuent à l'efficacité. Le jeu du marché va également dans le sens de l'équité. Les voyageurs individuels assument le coût des choix qu'ils font et paient le plein prix de leurs voyages sans l'aide du contribuable ou d'autres voyageurs.

Les principes qui découlent de nos quatre objectifs comportent quatre aspects. Premièrement, pendant une très grande partie de l'histoire canadienne, le transport a été un outil pour édifier ou développer le pays, et les Canadiens en sont venus à le considérer comme un service public de même ordre que la défense nationale, plutôt que comme une affaire commerciale du genre d'un hôtel ou d'un restaurant. Trop souvent est-on resté aveugle, en matière de transport, aux avantages d'un marché concurrentiel et au coût des entraves à la concurrence. Aussi, l'un des aspects les plus importants de nos principes doit-il tendre vers la réalisation des avantages qui accompagnent le fait de traiter le transport comme n'importe quelle autre transaction commerciale, plutôt que comme une fonction étatique. Il nous faut isoler, dans les activités des transporteurs comme des fournisseurs d'infrastructure, les domaines où un plus libre jeu du marché serait avantageux.

Deuxièmement, il n'est pas possible de traiter le transport comme un commerce ordinaire dans tous les cas. Nos principes doivent être organisés autour d'un deuxième aspect, représenté par les secteurs où le marché ne fonctionne pas très bien — ceux où il n'engendrerait pas des niveaux appropriés de sécurité ou de respect de l'environnement, où il serait inefficace ou inéquitable à l'égard des voyageurs ou contribuables.

Si les transporteurs et fournisseurs d'infrastructure n'ont pas à tenir compte des conséquences de leurs activités sur l'environnement et la santé, les prix pratiqués peuvent faire que les Canadiens choisiront de voyager par des moyens polluants ou dangereux parce que moins chers. Les pouvoirs publics peuvent rectifier cette tendance en veillant à ce que les coûts liés à l'environnement et à la santé soient pris en compte par les transporteurs, les fournisseurs d'infrastructure et les voyageurs.

Dans certains cas, particulièrement pour ce qui est de l'infrastructure aéroportuaire et routière, il peut n'y avoir place que pour un fournisseur. Lorsque les services ou l'infrastructure sont le fait d'un monopole, les fournisseurs peuvent être amenés à pratiquer des tarifs excessifs ou encore à ne pas offrir les services que les voyageurs souhaitent et sont prêts à payer. Les pouvoirs publics peuvent, là encore, faire en sorte que les services fournis et les tarifs appliqués aux voyageurs soient proches de ce qu'ils seraient dans un cadre concurrentiel.

Un troisième aspect de nos principes intéresse les cas où l'on aboutirait à des résultats inacceptables, contraires à l'intérêt public, en laissant le transport des voyageurs fonctionner dans un contexte commercial. Bien que la notion d'intérêt public soit vague et susceptible de devenir un véritable fourre-tout, notre conception en est très spécifique. Nous considérons qu'une intervention gouvernementale est nécessaire dans deux cas :

- pour répondre aux besoins de transport spéciaux des personnes handicapées; et
- pour aider les entreprises et les voyageurs qui seraient particulièrement défavorisés par une ouverture abrupte aux forces du marché à s'adapter à des conditions peut-être radicalement nouvelles.

Le quatrième et dernier axe de nos principes consiste à veiller à ce que les pouvoirs publics remplissent leur rôle de manière responsable. Un public bien informé est le meilleur censeur des gouvernements. Nous pensons que les décisions politiques relatives au transport doivent être transparentes, de telle façon que les contribuables et voyageurs puissent opérer leurs choix en connaissance de cause. Certains changements particuliers y contribueraient :

- La décentralisation des décisions gouvernementales peut donner aux catégories les plus directement concernées une meilleure possibilité de se faire entendre.
- Les décideurs seraient contraints de rendre compte davantage si les contribuables et voyageurs étaient informés.

Nos principes doivent faire que toutes les parties prenantes au système de transport interurbain des voyageurs — les voyageurs eux-mêmes, les transporteurs, les fournisseurs d'infrastructure, les gouvernements et leurs organismes — assument une plus grande part de responsabilité à l'égard de la réalisation de nos objectifs.

Ces objectifs seront le plus facilement atteints si le système est financé par ceux qui s'en servent. Il importe que les voyageurs paient les services qu'ils consomment. Ceux qui ne voyagent pas ne devraient pas avoir à payer pour ceux qui le font.

En conséquence, nous **recommandons** :

4.3 Que chaque voyageur paie le coût intégral de son déplacement et que les voyageurs dans leur ensemble assument le plein coût du système, y compris les coûts liés à la protection de l'environnement, à la sécurité et aux accidents.

Nous avons conscience que certains Canadiens peuvent ne pas être en mesure d'assumer les frais du transport dont ils ont besoin. De manière générale, lorsqu'une aide financière personnelle est nécessaire, celle-ci devrait être apportée par le biais de programmes d'assistance généraux ou spécifiques et non être prélevée dans la poche des autres usagers.

Une telle aide peut ne pas suffire à mettre des services de transport à la disposition de tous. Par exemple, même si certaines personnes handicapées bénéficient d'une prise en charge financière de leurs voyages, l'accès physique aux services et à l'infrastructure des transports peut s'avérer impossible. Il incombe aux transporteurs et aux fournisseurs de terminaux d'offrir des installations accessibles et de faire preuve de sollicitude envers les personnes handicapées.

En conséquence, nous **recommandons** :

4.4 Que les voyageurs ayant des déficiences physiques ou mentales jouissent de possibilités similaires d'emprunter les moyens de transport en commun que tous les Canadiens.

LES PRINCIPES APPLICABLES AUX TRANSPORTEURS

Nous considérons que les transporteurs de voyageurs devraient être exposés à la concurrence et soumis aux mêmes principes commerciaux, forces économiques et règles générales qui s'appliquent à la plupart des autres entreprises de l'économie canadienne. Ils peuvent, cependant, être astreints à des contraintes gouvernementales spécifiques, comme celles liées à la sécurité ou à la protection de l'environnement. Pourvu que ces transporteurs paient de manière appropriée les coûts de sécurité, d'accidents et de protection de l'environnement, il convient de laisser le marché déterminer les décisions de tarification et d'investissement les plus efficaces.

En conséquence, nous recommandons :

4.5 Que la concurrence et les forces du marché soient les principaux déterminants de la prestation de services de transport viables et efficaces :

- a) que quiconque est «prêt, apte et disposé» à fournir des services de transport des voyageurs soit autorisé à le faire;**
 - b) que les transporteurs (y compris les propriétaires de voitures et d'avions particuliers) assument leur part du coût intégral des terminaux, liens et services de contrôle de la circulation qu'ils utilisent, ainsi que de tous les coûts liés à la dégradation de l'environnement, à la sécurité et aux accidents;**
 - c) que les transporteurs, pourvu qu'ils soient disposés à payer leur part des coûts, aient accès sur un pied d'égalité aux terminaux, liens et services de contrôle de la circulation; et**
 - d) que quiconque assure des services de transport puisse les interrompre, sans période d'attente excessive mais avec un délai de préavis suffisant au public.**
-

LES PRINCIPES APPLICABLES AUX FOURNISSEURS D'INFRASTRUCTURE

Les terminaux tels que les aéroports, les liens tels que les routes ou voies ferrées et les services connexes tels que le contrôle de la circulation sont tous des éléments indispensables pour acheminer les voyageurs là où ils veulent se rendre. Transporteurs et voyageurs nous ont dit que, s'ils doivent payer intégralement tous ces coûts, ils tiennent à ce qu'on leur fournisse uniquement le nécessaire, rien de plus, rien de moins. Nous sommes d'accord.

En conséquence, nous **recommandons** :

4.6 Que les terminaux, les liens et les services de contrôle de la circulation soient tarifés individuellement, terminal par terminal, lien par lien et service par service.

Nous reconnaissons que les prix pourraient également être fixés selon la moyenne du coût d'un certain nombre de voies ou d'installations et que cette méthode de tarification est peut-être la plus viable à court terme dans certains cas, notamment celui des routes.

Il peut arriver que les prix soient déterminés par les forces du marché, par exemple lorsqu'un aéroport est soumis à la concurrence d'un aéroport proche, ou lorsque l'utilisateur d'une installation est en bonne position pour négocier avec son fournisseur, comme une grande compagnie aérienne peut l'être à l'égard de certains aéroports.

En conséquence, nous **recommandons** :

4.7 Que lorsque la concurrence est suffisante, ou lorsque les usagers sont en bonne position pour négocier avec les fournisseurs d'infrastructure — et pourvu que les frais de dégradation de l'environnement, de sécurité et d'accidents soient adéquatement recouverts — on laisse la concurrence et les forces du marché déterminer les prix et les décisions d'investissement.

Lorsque les terminaux, les liens et les services de contrôle de la circulation sont fournis par des monopoles ou des quasi-monopoles, on ne peut s'en remettre aux forces du marché pour la tarification. En effet, les monopoles peuvent imposer des prix supérieurs aux coûts augmentés d'une marge de profit normale, ou bien gonfler

les coûts par un surinvestissement. Lorsque la concurrence est insuffisante ou que les usagers se trouvent en position de faiblesse pour négocier, les pouvoirs publics, en tant qu'arbitres, doivent régir les prix et les décisions d'investissement sur une base intermodale.

En conséquence, nous recommandons :

4.8 Que là où une réglementation est requise, elle soit conçue de telle manière que les prix et les décisions d'investissement soient similaires à ce que produiraient les forces du marché concurrentiel. Précisément, nous recommandons :

- a) que les prix reflètent l'utilisation faite par le voyageur ou le transporteur de chaque terminal, lien ou service de contrôle de la circulation et soient établis de manière à n'encourager ni la surutilisation ni la sous-utilisation. Dans les cas où les tarifs sont inférieurs au coût intégral, nous recommandons qu'ils soient rajustés à la hausse de manière à égaler les prix de revient, et ce de manière à optimiser l'efficience; et**
 - b) que l'on n'investisse que dans les projets offrant des avantages pour les voyageurs supérieurs aux coûts et dans ceux dont la rentabilité est maximale, indépendamment du mode. Que tous les coûts soient pris en considération dans les décisions d'investissement, y compris ceux de la sécurité, des accidents et de l'environnement, de même que les intérêts sur les sommes investies; que des dispositions adéquates soient prises pour l'entretien; que les technologies nouvelles soient envisagées, en sus des technologies existantes; que les possibilités d'intégration intermodale, les facteurs d'efficience et de commodité des voyageurs soient pris en considération.**
-

LES CONSÉQUENCES POUR LES POUVOIRS PUBLICS

LES FONCTIONS GOUVERNEMENTALES

Nous avons dit que la concurrence et les forces du marché devraient être les principaux déterminants du système de transport des voyageurs si l'on veut qu'il soit viable et efficient. Il existe, toutefois, certaines fonctions que seuls les pouvoirs publics peuvent et doivent assumer.

Il incombe aux pouvoirs publics :

- de formuler des politiques particulières dans le cadre d'une politique d'ensemble à l'égard des organismes de transport; d'arrêter des lignes directrices concernant l'évaluation des projets, et notamment la répartition des coûts communs entre les modes et catégories d'usagers; d'analyser les problèmes de transport dans une perspective intermodale; de coordonner la formulation de politiques intéressant l'environnement et la sécurité dans le domaine du transport;
- d'adopter des normes et de les faire respecter — en imposant des normes en matière de sécurité et d'environnement et en imposant des frais reflétant le coût des dégâts causés à l'environnement;
- de rassembler les données statistiques et de les publier — soit d'émettre les exigences pour la publication de données et les présenter de manière à faciliter les comparaisons entre les divers modes de transport;
- d'entreprendre des recherches — les gouvernements, avec les prestataires de services, financent et exécutent des recherches dans le domaine du transport des voyageurs (les résultats d'une bonne partie des recherches ne peuvent être brevetés ou vendus mais sont d'intérêt public);
- de préserver la concurrence — soit veiller à ce que les transporteurs ne se livrent pas à des comportements anticoncurrentiels (par exemple, en garantissant aux transporteurs des droits d'accès

égaux aux gares, voies ou services de contrôle de la circulation lorsque le nonaccès restreindrait la concurrence, et particulièrement lorsque les transporteurs sont propriétaires des terminaux ou liens tels que voies ferrées ou gares routières); et

- de réglementer les monopoles — soit superviser la tarification et les décisions d'investissement dans le cas des terminaux et liens fournis sur une base monopolistique ou quasi-monopolistique.

En conséquence, nous **recommandons** :

4.9 Que les pouvoirs publics se chargent de formuler les politiques à l'intérieur du cadre de référence, d'arrêter et de faire respecter les normes, de rassembler et de disséminer l'information auprès du public, de s'assurer qu'une quantité suffisante de recherches est menée, de préserver la concurrence et de réglementer les monopoles.

LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ENTRE PALIERS DE GOUVERNEMENT

Nous considérons que l'attribution des responsabilités au palier de gouvernement le plus proche du public est conforme à nos objectifs, sachant que notre approche ne requiert pas que les fonctions soient confiées à un palier spécifique — fédéral, provincial, territorial, régional ou municipal.

Dans certains cas, les avantages ou les coûts peuvent déborder les frontières juridictionnelles. Seul un palier de gouvernement supérieur, ou des gouvernements de même niveau agissant de concert, peuvent alors assurer la cohérence. À tout le moins, une collaboration entre les divers paliers de gouvernement exerçant des responsabilités sur le plan de l'établissement du cadre de référence, de la formulation des règles et de l'arbitrage sera nécessaire.



Dans d'autres cas, une délégation de pouvoirs ou un réalignement des limites juridictionnelles peuvent être requis. Si une modification en règle de la constitution est nécessaire pour réaliser nos objectifs, les gouvernements devraient envisager d'y procéder.

En conséquence, nous **recommandons** :

4.10 Que les pouvoirs gouvernementaux de décision soient attribués au palier de gouvernement le plus proche du public et le mieux à même de les exercer avec efficience.

L'ÉGALITÉ ENTRE LES MODES

Les taxes d'application générale — telles les taxes de vente, par opposition aux redevances payées par les usagers — devraient être appliquées de manière uniforme à tous les modes de transport.

Lorsque les pouvoirs publics imposent des frais pour financer l'infrastructure et les services étatiques, ces frais devraient refléter le coût efficient de la mise en place de l'infrastructure ou services; les recettes ainsi obtenues devraient être employées à cette seule fin.

Les gouvernements devraient imposer des redevances couvrant tous les autres coûts que les activités de transport imposent à la société, qu'elles soient liées à l'exploitation d'une entreprise de transport, d'une installation ou d'un service public ou privé. Lorsqu'ils ont recours à une réglementation en lieu et place de frais, ces dernières devraient imposer des obligations similaires à chaque mode.

En conséquence, nous **recommandons** :

4.11 Que les pouvoirs publics taxent et réglementent tous les modes sur un pied d'égalité.

LA REDDITION DE COMPTES

Ceux qui exercent la responsabilité de formuler et d'appliquer les règles et de dépenser l'argent des contribuables devraient avoir à rendre compte de leurs actes à ces derniers. Pour faciliter cette obligation de rendre compte, les gouvernements devraient améliorer la transparence en rendant les informations voulues accessibles et compréhensibles.

Lorsque les pouvoirs publics envisagent d'octroyer des subventions, ces décisions devraient être ouvertement débattues et visibles. La pleine divulgation des coûts du système — recettes, subventions, qui paie et qui gagne — aidera le public à décider pour lui-même en matière de transport et à juger les décisions prises par les gouvernements. La divulgation permettra également de faire en sorte que les organismes gouvernementaux aient à justifier leur administration devant le public.

En conséquence, nous **recommandons** :

4.12 Que la prise de décision soit transparente, de telle façon que les Canadiens comprennent les raisons des choix en matière de transport opérés par les gouvernements ou leurs organismes et que les responsables de ces décisions aient à rendre des comptes.

LES MÉCANISMES DE TRANSITION

Nous avons conscience que le système de transport des voyageurs actuel est encore loin de concrétiser les objectifs et les principes esquissés dans le présent chapitre et qu'un tel système ne pourra pas être mis sur pied du jour au lendemain.

L'adoption immédiate des nouveaux objectifs et principes pourrait entraîner des hausses de prix brutales que les voyageurs jugeraient déraisonnables ou bien menacer la viabilité d'un transporteur, d'un service, d'un terminal ou d'une voie en particulier. Il peut falloir du temps pour que les prix puissent évoluer et permettre d'adapter les niveaux de service à la demande nouvelle engendrée par les prix non subventionnés. Les pouvoirs publics auront également besoin de temps pour évaluer les coûts environnementaux et sociaux. Toute aide transitoire devra être régie par des lignes directrices strictes.

En conséquence, nous recommandons :

4.13 Que, dans les cas où une période transitoire est requise pour étaler les ajustements de prix ou lorsqu'un sursis est accordé à un transporteur, un service particulier d'un transporteur, un terminal ou un lien, l'aide financière versée soit de nature à encourager l'adaptation. Cette assistance devrait :

- a) être conçue, dans toute la mesure du possible, de manière à assurer le transport de la manière la plus efficiente possible, par quelque mode que ce soit;**
- b) être octroyée et gérée par le palier de gouvernement responsable du mode;**
- c) être payée en puisant dans les recettes fiscales générales du palier de gouvernement qui prend la décision, et non par les autres usagers des transports; et**
- d) être programmée sur une période d'adaptation raisonnable, prédéterminée, et selon un barème dégressif aboutissant à zéro.**

4.14 Si les transporteurs, services particuliers de transporteurs, terminaux ou liens ne deviennent pas viables après un délai d'adaptation raisonnable, que les services soient fermés ou interrompus.

Dans l'intervalle, la réglementation devrait être suffisamment souple pour laisser aux transporteurs et fournisseurs de terminaux, liens et services de contrôle de la circulation toute latitude d'ajuster leurs tarifs, la fréquence et la qualité des services. Cette souplesse devrait également permettre de recourir à des services qui utilisent d'autres modes de transport.

CONCLUSION

Jeter les bases d'un nouveau cadre de référence et instaurer les mécanismes de transition nécessaires ne sont que des préalables à la solution des problèmes de transport. Mais il nous faut souligner que ces premières étapes sont essentielles si l'on veut que les Canadiens puissent prendre les bonnes décisions à l'avenir.

Dans les chapitres suivants nous appliquons notre approche à diverses dimensions du transport interurbain des voyageurs.

RENOIS

1. Le critère de la «demande» devrait être le prix que les voyageurs sont disposés à payer et celui de l'«offre» les services qui seraient offerts dans un marché concurrentiel où tous les coûts seraient pris en considération.
2. Si, par exemple, les pouvoirs publics décident d'encourager les étudiants à voyager au Canada en prenant à leur charge 20 pour cent du prix des billets, le système de transport pourrait assurer ces services mais, à notre sens, un tel programme ne relèverait pas de la politique de transport. Il faudrait chiffrer le coût du programme et le répartir entre tous les contribuables. Le système de transport et les voyageurs ne devraient pas avoir à assumer le fardeau d'une politique d'unification nationale que les pouvoirs publics jugent avantageuse pour tous les Canadiens.

CHAPITRE 5

L'INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS : INVESTISSEMENT ET TARIFICATION

INTRODUCTION

L'un de nos objectifs est de faire en sorte que le système national de transport des voyageurs soit équitable envers les usagers, les transporteurs et les contribuables. Cet objectif n'est selon nous pas réalisable si l'actuel régime de financement public d'une infrastructure des transports demeure en place. Ce régime confère à certains modes un avantage concurrentiel par rapport à d'autres et amène les contribuables qui voyagent peu ou pas du tout à payer pour les Canadiens qui font des voyages. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 4, nos principes veulent :

- que chaque voyageur paie le coût intégral de son déplacement et que les voyageurs dans leur ensemble assument le plein coût du système, y compris les coûts liés à la protection de l'environnement, à la sécurité et aux accidents (Recommandation 4.3);
- que les transporteurs (y compris les propriétaires de voitures particulières et d'avions particuliers) assument leur part du coût intégral des terminaux, liens et services de contrôle de la circulation qu'ils utilisent, ainsi que tous les coûts liés à la dégradation de l'environnement, à la sécurité et aux accidents (Recommandation 4.5b); et
- que les transporteurs, pourvu qu'ils soient disposés à payer leur part des coûts, aient un accès sur un pied d'égalité aux terminaux, liens et services de contrôle de la circulation (Recommandation 4.5c).

Nous croyons également que la tarification dans le but de recouvrer pleinement les coûts, lorsqu'elle est appliquée de façon intelligente, peut présenter d'importants avantages, outre celui de l'équité entre

différents groupes d'usagers ainsi qu'entre usagers et contribuables non usagers. La tarification peut :

- veiller à ce que l'infrastructure existante soit utilisée de façon à procurer au Canada les meilleurs avantages économiques;
- fournir de précieux points de repère en vue de la prise de décisions d'investissement; et
- servir de base pour la décentralisation de l'exploitation et de la gestion de l'infrastructure. En l'absence de prix pour les intrants et les extrants, il est difficile de conférer aux responsables locaux le pouvoir de décider combien et quels services offrir, et quelle combinaison de ressources utiliser dans la production de ces derniers. La décentralisation assure une plus grande souplesse dans la recherche de la satisfaction des besoins locaux et peut encourager les gestionnaires à viser le meilleur rapport coûts-avantages.

Nous tenons à souligner que la méthode de tarification que nous privilégions n'a pas pour objet de doter les fournisseurs d'infrastructure d'un moyen de répercuter les coûts sur les usagers. Elle vise plutôt à veiller à ce que les coûts soient mieux contrôlés et l'efficacité d'exploitation accrue.

Répetons ici que les coûts dont il est question sont déjà payés. Il ne s'agit pas de coûts nouveaux. Ce que nous voulons éviter c'est que le contribuable, qu'il voyage ou non, se voie imposer des dépenses qui bénéficient à ceux qui voyagent. Notre cadre de référence augmentera le coût pour le voyageur, mais nous nous attendons à ce qu'il réduise le fardeau du contribuable.

Nous examinons dans le présent chapitre les coûts de l'infrastructure des transports, la façon dont les décisions d'investissement devraient être prises afin que la quantité voulue d'infrastructures soit mise en place, et les méthodes auxquelles recourir pour établir les tarifs. Dans le chapitre 6, nous nous pencherons sur l'accès à l'infrastructure et sur les arrangements institutionnels quant à sa propriété et à sa gestion.

L'INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS : APERÇU GÉNÉRAL

LES COMPOSANTES DU SYSTÈME DE TRANSPORT

Comme nous l'expliquons dans le chapitre 2, l'infrastructure des transports s'entend des éléments «non transporteurs» du système de transport interurbain : les terminaux, les liens et les systèmes de contrôle de la circulation (Tableau 5-1).

Tableau 5-1

ÉLÉMENTS DU SYSTÈME DE TRANSPORT

Mode	Transporteur	Infrastructure		
		Terminaux	Liens	Contrôle de la circulation
Routier	Automobiles	Terrains de stationnement	Routes (ponts compris)	Police, signalisations routières, code de la route et règlements
	Autocars	Gares routières		
Aérien	Avions	Aéroports (pistes comprises)	Systèmes de navigation aérienne	Contrôle de la circulation aérienne
Ferroviaire	Trains	Gares ferroviaires	Voies ferrées	Répartition, systèmes de signalisation
Maritime	Traversiers	Terminaux portuaires (y compris quais et embarcadères)	Voies navigables et canaux (y compris les aides à la navigation)	Contrôle de la circulation maritime

Aujourd'hui, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux possèdent et gèrent le gros de l'infrastructure des transports interurbains au Canada. Le premier fournit les aéroports, la navigation aérienne et le contrôle de la circulation aérienne ainsi que les services pour les voies navigables. Les seconds, quant à eux, construisent et administrent les routes et autoroutes. Enfin, certains transporteurs possèdent et administrent les voies ferrées et les gares ferroviaires, la plupart des gares routières et certains terminaux portuaires.

COÛTS D'IMMOBILISATION ET D'EXPLOITATION

Nos estimations des coûts pour l'ensemble du système du transport des voyageurs (Tableau 3-1, Chapitre 3) chiffrent les frais d'immobilisations et d'exploitation de l'infrastructure des transports à 6 milliards de dollars par an, soit, en moyenne, 14 pour cent du coût total des voyages interurbains. Ces chiffres comprennent des «frais d'intérêt»¹, ainsi que l'amortissement des installations existantes. Nos estimations ne sont cependant qu'approximatives. Les gouvernements, qui construisent et possèdent le gros de l'infrastructure, ne tiennent que rarement des dossiers concernant la valeur de l'infrastructure. Nos estimations s'alignent sur les coûts de remplacement actuels.

Dans la plupart des cas, les voyageurs interurbains partagent avec d'autres usagers l'infrastructure des transports de voyageurs. Par exemple, les véhicules de transport de marchandises et de passagers ainsi que les voyageurs urbains et interurbains empruntent les mêmes routes. Il est souvent difficile de répartir comme il se doit les coûts d'infrastructure entre les différents usagers. Aux fins de nos calculs, nous les avons répartis de la façon suivante :

- véhicules de transport de passagers : 70 pour cent du réseau routier interurbain;
- avions commerciaux de transport de passagers : 84 pour cent des aéroports et des systèmes de navigation aérienne²;
- trains pour voyageurs : 2 pour cent du réseau ferroviaire; et
- usagers des traversiers : 12 pour cent de certaines dépenses gouvernementales consacrés aux voies navigables et aux systèmes de contrôle (aide à la navigation et services de garde côtière, principalement).

L'INVESTISSEMENT DANS L'INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS

L'INVESTISSEMENT PRIVÉ

Les entrepreneurs appuient leurs décisions d'investissement dans l'infrastructure des transports sur leurs perspectives de rentabilité et de rendement sur leur investissement. Nous pensons que ce critère est approprié tant et aussi longtemps que les compagnies ne réalisent pas des profits de monopole qui amènent des distorsions et qu'elles prennent en compte tous les coûts, y compris ceux liés aux dommages environnementaux, à la sécurité et aux accidents.

L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Les gouvernements ont, par le passé, souvent utilisé le transport en tant qu'outil de leur politique, prenant des décisions d'investissement qui servent non seulement des objectifs de transport mais également des objectifs politiques, économiques et sociaux. Nous croyons que de tels objectifs ne sont pas appropriés pour le système de transport des voyageurs de demain. Le système d'aujourd'hui a atteint sa maturité, et la plupart des régions du pays sont aujourd'hui desservies par plusieurs modes de transport. Même si de nouveaux investissements sont nécessaires dans certains secteurs, la plupart des dépenses servent aujourd'hui au maintien, au remplacement et à l'amélioration de l'infrastructure existante. Nous croyons que, dorénavant, les dépenses d'infrastructure, même si elles sont financées par le gouvernement, ne devraient être approuvées que si elles présentent un bon potentiel de rendement.

Deux facteurs déterminent le rendement d'un investissement : les avantages et les coûts. Même s'il est souvent facile de prévoir le coût total d'un projet, il est beaucoup plus difficile d'en évaluer les avantages potentiels. Les avantages des projets du secteur privé sont fonction des augmentations de profit et des économies de coût prévues. Les profits sont, quant à eux, déterminés par ce que les gens paieront pour le nouveau produit ou service et par les volumes qu'ils achèteront.

Quels sont les avantages d'une nouvelle route ou d'une nouvelle aérogare? Comment ceux-ci peuvent-ils être calculés? En vertu du principe que nous avons formulé, les usagers devraient payer pour ce qu'ils utilisent, et le prix qu'ils paient devrait couvrir tous les coûts, y compris ceux liés aux dommages environnementaux, à la congestion et à la sécurité. Nous croyons que les gouvernements devraient évaluer les avantages en utilisant les mêmes critères que le secteur privé : le prix que les usagers sont prêts à payer et les revenus que devrait rapporter l'infrastructure.

LES PRINCIPES DE LA TARIFICATION DE L'INFRASTRUCTURE

Le coût total de l'infrastructure des transports est considérable. Or, une infrastructure adéquate s'impose si l'on veut pouvoir disposer de services de transport efficaces. Ce n'est que gaspillage que de se doter d'une infrastructure excessive, car les ressources ainsi employées auraient pu servir à produire d'autres biens et services nécessaires. Lorsque c'est le gouvernement qui en est le propriétaire, l'existence d'une infrastructure excessive constitue un surcroît de fardeau pour les contribuables. Or, une insuffisance de capacité ou une capacité du mauvais type et au mauvais endroit sont également sources de gaspillage, étant donné les retards ainsi amenés dans le mouvement des personnes et des marchandises. Ces retards réduisent la facilité de se déplacer, viennent augmenter l'incertitude et le coût des affaires et, partant, portent atteinte à la productivité et à la compétitivité du Canada.

POUR UNE TARIFICATION EFFICIENTE

Prix efficaces : prix qui amènent les gens à se déplacer sans gaspillage de ressources, ni pertes de possibilités

Lorsque les prix sont efficaces, les gens sont encouragés à recourir au transport routier, ferroviaire, aérien et maritime d'une façon qui ne gaspille ni des ressources ni des possibilités. De tels prix sont également équitables si les usagers qui sont responsables d'un même niveau de coûts paient le même montant.

Lorsque les voyageurs auront à payer la totalité des coûts occasionnés par la production de services de transport, ils chercheront à équilibrer leur consommation de ces services et leurs coûts. Ils n'utiliseront pas plus qu'il ne faut une installation, car cela gaspillerait leur argent, et ils ne l'utiliseront pas moins, étant donné que cela gaspillerait des possibilités.

L'imposition de frais aux voyageurs mettra également à l'épreuve la volonté du public de financer des investissements d'infrastructure. Au fil du temps, la capacité de l'infrastructure des transports est appelée à s'élargir, à diminuer ou à changer. Les gouvernements devraient recourir à des règles uniformes pour évaluer tout nouveau projet d'investissement. Les frais d'utilisation sont un moyen d'élaborer de telles règles en mesurant le désir des Canadiens de voir élargir, réduire ou modifier la capacité de l'infrastructure ou l'envergure des réseaux de transport.

LES COÛTS MARGINAUX

Le coût marginal comme point de départ

Le point de départ pour la fixation de prix pour l'infrastructure des transports est le coût marginal, soit le coût additionnel qui intervient lorsqu'augmente la consommation d'un produit ou d'un service, comme une route ou une piste.

Coût marginal =	coût supplémentaire résultant d'une légère augmentation de l'offre d'un produit ou d'un service
------------------------	--

Exemple d'un coût marginal :	coût de l'usure subie par une route chaque fois qu'un véhicule l'emprunte
-------------------------------------	--

Par exemple, le coût marginal d'une route est le coût de l'usure subie par la route chaque fois qu'un véhicule l'emprunte. Si les conducteurs de véhicules ne paient pas les dommages qu'ils infligent aux routes,

alors ils ne sont aucunement incités à réduire l'utilisation qu'ils font de leur véhicule, ni à choisir des véhicules moins dommageables. En règle générale, lorsque les usagers ne paient pas les pleins coûts marginaux de l'infrastructure — c'est-à-dire lorsque les frais qui leur sont imposés sont inférieurs aux coûts qu'ils occasionnent — le coût de leurs choix de transport pour l'économie est supérieur à la valeur de ce qu'ils obtiennent. Dans notre exemple, si les usagers ne paient pas pour les dommages causés aux routes, ils peuvent très bien choisir de faire un voyage qui n'est pas nécessaire, ou d'utiliser un véhicule qui leur coûte moins cher mais qui cause davantage d'usure. Les avantages de tels déplacements pour l'utilisateur sont minimes, mais les coûts pour le contribuable peuvent être considérables.

Limites opérationnelles à l'application de la tarification au coût marginal

Dans le cas de nombreux types d'infrastructures, comme dans celui d'autres services d'utilité publique tels l'électricité et le téléphone, il est difficile d'estimer et de faire intervenir les coûts marginaux, et ce pour quatre raisons.

Premièrement, il peut s'avérer difficile de mesurer le coût marginal. Par exemple, les analystes peuvent ne pas s'entendre sur les dommages causés aux différents types de routes par les camions lourds.

Deuxièmement, le coût marginal peut varier selon les circonstances. Par exemple, les dommages causés aux routes par les camions peuvent être plus importants lors du dégel. Autre exemple : le coût occasionné par l'accueil de passagers supplémentaires dans un terminal peut augmenter si celui-ci connaît déjà un achalandage normal et qu'il faut embaucher du personnel complémentaire. Si ces variations de coût sont prévisibles, il devrait être possible de faire varier les prix en conséquence, même si cela doit venir compliquer les choses, et pour l'exploitant et pour les usagers. Ce ne sont cependant pas toutes les variations de coût qui sont prévisibles, et les fournisseurs de services de transport ne seraient pas forcément en mesure de fixer aisément ou fidèlement les prix.

Troisièmement, l'électronique permet parfois d'obtenir instantanément des renseignements sur les variations de coût et de connaître à tout moment l'utilisation faite d'un service par un usager particulier. Même si les usagers sont parfois en mesure de réagir aux variations de prix, il est de nombreuses circonstances dans lesquelles le remaniement des prix en fonction des variations dans les coûts marginaux serait impossible, ou bien n'en vaudrait tout simplement pas la peine pour les fournisseurs et les usagers. Par exemple, on pourrait peut-être contrôler les variations dans la journée du coût de production de l'électricité, selon les sources employées. Mais pour un ménage, par opposition à un gros consommateur industriel, il ne serait sans doute pas très intéressant de surveiller l'indicateur de prix (hypothétique) et de modifier son utilisation d'appareils ménagers en fonction de l'évolution du prix dans la journée.

Enfin, même lorsque les coûts marginaux peuvent être mesurés avec une certaine précision, il arrive que les fournisseurs d'infrastructure aient de la difficulté à percevoir des droits auprès des usagers. Les routes, surtout autres qu'à accès limité, en sont un bon exemple. Le principal mécanisme utilisé pour imposer directement des frais d'utilisation est le poste de péage. Or, malheureusement, les postes de péage occasionnent des coûts supplémentaires pour le propriétaire des routes et des retards pour les usagers. Ces coûts supplémentaires seraient particulièrement élevés, relativement aux coûts de l'utilisation de la route elle-même, pour les courts déplacements suivant un itinéraire comportant de nombreux croisements et points d'accès. C'est pour ces raisons que les routes à péage ont été l'exception plutôt que la règle, et les seules qui existent sont des autoroutes à accès limité. Pour faire payer aux conducteurs l'utilisation des routes, les pouvoirs publics recourent plutôt aux taxes sur le carburant, qui ne sont liées que de façon très approximative à l'importance de l'usage fait des routes et aux coûts y correspondant.

Grâce à l'évolution de l'électronique, on pourra peut-être un jour, sans que cela n'impose de trop lourdes dépenses ni ne porte atteinte à la vie privée, repérer les véhicules circulant sur un tronçon donné,

puis facturer directement les usagers. On pourrait recourir à des cartes électroniques d'une valeur donnée qui seraient automatiquement débitées à chaque passage devant une borne de contrôle sur la route ou près de la route.

UNE TARIFICATION QUI PERMET DE RÉCUPÉRER L'INTÉGRALITÉ DES COÛTS

Lorsque la tarification au coût marginal amène des déficits

Un autre élément important qui vient limiter l'application de la tarification au coût marginal est d'ordre financier plutôt qu'opérationnel. Dans de nombreux cas, il en coûte beaucoup pour fournir des éléments d'infrastructure de base tels une route à deux voies ou un aéroport suffisamment grand pour accueillir certains types d'avions. Les coûts marginaux liés aux usagers supplémentaires peuvent cependant être minimes.

Exemple de la façon dont la tarification au coût marginal peut se solder par un déficit :

- Une installation desservant 100 usagers coûte 1 000 \$ par jour, pour un coût moyen de 10 \$ par usager.
- Au-delà des 100 premiers usagers, il n'en coûte que 5 \$ de plus pour servir chaque usager supplémentaire.
- S'il y a 200 usagers par jour, le coût total est de 1 000 \$ pour les 100 premiers usagers et de 500 \$ pour les 100 usagers suivants. Le total est de 1 500 \$, pour un coût moyen de 7,50 \$ l'usager.
- Si le prix pour l'ensemble des usagers est fixé au coût marginal, soit 5 \$, les revenus ne seront que de 1 000 \$, résultant en un déficit de 500 \$.

La tarification de l'infrastructure des transports suppose un choix difficile lorsque le coût marginal est inférieur au coût moyen, situation qui peut survenir lorsque la production d'un service exige une

installation de base coûteuse dont la capacité peut être augmentée sans grands frais. Imposer plus que le coût marginal n'est pas efficient, car certains usagers potentiels, qui auraient accepté de payer le coût marginal et à qui l'installation aurait bénéficié, ne seront plus d'accord si le prix est plus élevé. Cette «non-utilisation» amène une perte pour l'économie. Or, si le prix est égal au coût marginal, l'exploitation de l'installation se soldera par un déficit.

Si un gouvernement décidait de pratiquer des prix égaux aux coûts marginaux, et d'accepter le déficit qui s'ensuivrait, les contribuables financeraient alors le déficit et paieraient en définitive une partie de la fourniture de certains avantages aux usagers. Voici quels en seraient les résultats :

- un système de transport qui viole notre principe d'équité envers les contribuables, les usagers et les transporteurs;
- la nécessité d'augmenter l'impôt sur le revenu, produisant des distorsions dans les rapports prix-coûts ailleurs dans l'économie qui amèneront, à leur tour, des pertes pour l'économie; et
- des pressions pour que le gouvernement intervienne dans la gestion de cette infrastructure nécessitant de subventions. Une telle intervention pourrait réduire les pressions exercées en vue d'obtenir l'efficience dans les coûts qui surviendrait si l'infrastructure était exploitée selon un mode plus commercial.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de décider d'ajouter ou de fermer des éléments d'infrastructure, il importe de connaître non seulement la valeur que les usagers accorderaient à des services ou à des possibilités d'utilisation supplémentaires, mais également celle qu'ils attachent à l'infrastructure de base. Or, la tarification au coût marginal ne fournit pas ces renseignements.

Tout compte fait, nous préconisons une politique en vertu de laquelle les usagers paieraient l'intégralité des coûts de l'infrastructure qu'ils

utilisent, à condition que ces coûts ne soient pas exagérés. Dans bien des cas, une telle politique de récupération de la totalité des coûts pourrait exiger que les prix soient supérieurs au coût marginal.

La tarification pour éviter un déficit

Il existe plusieurs méthodes de tarification qui permettent aux propriétaires d'éléments d'infrastructure de récupérer l'intégralité de leurs coûts.

L'imposition de prix égaux aux coûts moyens : Cette formule n'est pas aussi simple qu'elle le paraît. Il peut y avoir différentes catégories d'usagers, notamment des véhicules qui prennent plus ou moins de place et(ou) qui pèsent plus ou moins lourd. Le coût moyen serait obtenu en divisant le coût total par le nombre de véhicules, par le nombre de mètres carrés occupés par l'ensemble des véhicules ou par le poids total de l'ensemble des véhicules. Chaque calcul résulterait en des tarifs différents pour chaque catégorie de véhicules et, partant, en des schémas d'utilisation différents.

La détermination de la responsabilité en ce qui concerne les coûts : Un examen minutieux des coûts liés aux différents types d'usagers est peut-être un meilleur outil en vue de la répartition du coût total qu'une simple moyenne. Par exemple, si des véhicules plus lourds ou plus gros exigent l'application de normes plus élevées lors de la construction d'une route ou d'une piste, les coûts supplémentaires ainsi occasionnés devraient être imputés à ces véhicules lors de l'établissement des prix. Si une capacité supérieure est nécessaire pour desservir les usagers en période de pointe, un supplément pourrait leur être imposé pour couvrir le coût additionnel.

La tarification en fonction des avantages : L'imposition de prix comprenant des coûts qui peuvent être directement attribués à des groupes particuliers d'usagers ne suffira pas forcément pour récupérer la totalité des coûts. On pourrait fixer les prix de la façon qui réduise le moins l'usage fait de l'infrastructure, minimisant ainsi la perte

économique liée à une telle réduction. Les avantages obtenus par divers usagers, ainsi que les coûts dont ils sont responsables, seraient les éléments qui détermineraient alors le prix.

Une solution est de prévoir une marge au-delà du coût marginal qui varie selon l'importance de l'avantage tiré. Celui-ci pourrait, en principe, être mesuré en fonction de l'importance de la réduction de l'utilisation d'une installation par un groupe d'usagers au fur et à mesure de l'augmentation du prix. Plus la réduction serait petite, plus le groupe semblerait accorder de valeur aux avantages qu'il en retire. Cette formule rejoint la pratique de la «tarification selon la valeur du service» ou de la «tarification au prix maximum que pourra soutenir le marché». Les compagnies ferroviaires, dont les coûts moyens sont, en général, supérieurs à leurs coûts marginaux, utilisent traditionnellement ce modèle de tarification lorsqu'elles fixent les tarifs de fret pour différentes catégories de marchandises.

Nous ne vantons pas l'imposition systématique du prix maximal que soutiendra le marché. Nous tenons plutôt à ce que les fournisseurs d'infrastructure demandent un montant suffisant pour couvrir tous leurs coûts, à condition que ceux-ci soient efficaces.

La tarification à deux paliers : Dans cette formule, les fournisseurs d'infrastructure imposent des frais pour le droit d'utiliser une installation — par exemple une cotisation annuelle — et des droits pour chaque utilisation qui en est faite. On trouve un régime semblable dans certains clubs de golf qui exigent une cotisation annuelle ainsi que des frais d'entrée pour chaque partie. Un autre exemple, cette fois-ci dans le domaine des transports, est celui des frais d'immatriculation annuels des voitures, auxquels s'ajoute une taxe sur le carburant qui varie selon la consommation d'essence qui est faite. Les frais d'utilisation peuvent être fixés au coût marginal, ou à un coût légèrement supérieur, tandis que la cotisation annuelle peut servir à combler la différence entre le coût total et les recettes au titre des frais d'utilisation. La cotisation annuelle peut également varier selon la catégorie d'usagers, c'est-à-dire selon les avantages que chaque groupe retire de l'infrastructure.

Recommandations en vue de la tarification

Nous proposons à la recommandation 4.8 (chapitre 4) que les prix soient établis de manière à n'encourager ni la surutilisation ni la sous-utilisation d'un quelconque élément d'infrastructure des transports. Nous recommandons par ailleurs que dans les cas où les tarifs sont inférieurs au coût total, ils soient rajustés à la hausse, de manière à optimiser l'efficacité. Dans le présent chapitre, nous avons argué que des prix égaux aux coûts marginaux encouragent l'utilisation appropriée d'une installation donnée. Nous avons également traité des différentes formules envisageables pour récupérer la totalité des coûts dans les cas où des prix égaux aux coûts marginaux ne suffiraient pas.

Nous reconnaissons que les propriétaires d'infrastructure devront faire des évaluations judicieuses lorsqu'il s'agira de choisir les prix qui conviennent à diverses installations. Ils auront à décider jusqu'où aller dans leur recherche d'un équilibre entre les avantages d'incitations bien dosées et les coûts d'une plus grande complexité au niveau de l'application et de l'administration. Ceux qui choisiront de porter leurs prix au-delà de la valeur du coût marginal devront trouver la formule qui découragera le moins l'utilisation. En même temps, ils devront juger de l'équité de l'imposition de prix différents à différents groupes d'utilisateurs. Nous pensons que le coût marginal devrait être le point de départ qui oriente les politiques de tarification de l'infrastructure des transports. Lorsqu'elles sont nécessaires pour permettre une pleine récupération des coûts, les augmentations au-delà du coût marginal et/ou les frais d'entrée devraient être fixés en tenant compte des avantages qui reviendront aux différentes catégories d'utilisateurs.

LA TARIFICATION DES RÉSEAUX

Deux types d'infrastructure des transports — les liens et les terminaux — peuvent être regroupés en réseaux. Par exemple, les liens routiers de la Transcanadienne constituent un réseau, tout comme c'est le cas des liens routiers du réseau routier non urbain d'une

province ou d'un territoire, des liens du système de navigation aérienne ou d'un groupe d'aéroports utilisés par des transporteurs aériens commerciaux.

Lorsque des propriétaires fournissent un réseau de liens ou de terminaux, ils ont tendance à appliquer une seule et même formule de tarification à l'ensemble du réseau, ou en tout cas à d'importants éléments de celui-ci, plutôt que de fixer des prix individuels en fonction des coûts et des exigences liés à chaque lien ou terminal. Par exemple, les taxes sur le carburant, qui sont le principal coût à payer pour le réseau routier, sont uniformes à l'échelle provinciale. Pour un type de véhicule donné, le tarif est presque constant par kilomètre parcouru, étant donné qu'il ne varie pas en fonction du coût ni de la fréquentation du tronçon routier emprunté. Un autre exemple est la taxe fédérale sur le transport aérien, qui est la principale contribution au système de navigation aérienne. Elle n'est pas très étroitement liée au coût ni à la demande des services de navigation aérienne fournis sur certains vols, étant donné qu'elle est appliquée sur chaque passager et qu'elle résulte en des droits plus lourds pour les plus gros avions.

La tarification individuelle

Selon nos principes, voyageurs et transporteurs devraient payer le coût de l'infrastructure qu'ils utilisent. Ce principe devrait-il s'appliquer au réseau dans son ensemble ou au plus petit élément du réseau auquel il est pratique d'attribuer un coût?

Au chapitre 4, nous avons exprimé notre préférence pour la formule de la tarification individuelle, en vertu de laquelle les usagers paient lien par lien ou terminal par terminal.

Cette formule cadre avec le principe selon lequel voyageurs et transporteurs devraient payer les coûts de l'infrastructure qui leur est fournie. Elle élimine également les subventions croisées d'un lien ou d'un terminal à un autre, à l'intérieur d'un même mode ou entre modes.

La tarification individualisée permet de voir dans quelle mesure les usagers sont prêts à payer, et fournit de précieux renseignements aux décisionnaires qui doivent décider de l'ajout, de l'élargissement ou de l'abandon de liens ou de terminaux. Si les prix sont fixés en fonction d'une moyenne à l'intérieur d'un même réseau, les usagers potentiels d'un lien ou d'un terminal à coût élevé proposé pourraient très bien en souhaiter la construction même si les avantages ne justifiaient pas le coût total. Ils savent qu'un tel ajout aurait une incidence minime sur le coût moyen du réseau, ce qui est tout ce qu'ils auront à payer.

Des prix plus étroitement liés aux coûts véritables envoient les bons signaux économiques aux voyageurs qui doivent faire des choix de trajet. Par exemple, l'usure imposée aux routes par les camions lourds est moindre dans le cas des grands axes, construits conformément à des normes plus exigeantes, comparativement aux routes secondaires. Si on applique des frais uniformes par kilomètre à un type donné de véhicule, frais équivalents au coût moyen de l'usure occasionnée par ce type de véhicule sur tout le réseau, ces frais seront supérieurs aux coûts réels de l'usure sur les grandes routes et inférieurs au coût réel de l'usure sur les routes secondaires. Le fait de ne pas lier les frais aux coûts réels encouragera les entreprises de camionnage à choisir des parcours qui ne sont pas efficaces pour l'économie, une fois tous les coûts pris en compte.

En bref, l'imposition de prix moyens pour les réseaux comprenant des routes à coût élevé et à coût faible pourrait également amener les voyageurs à faire des choix de modes qui ne bénéficient pas à l'économie. Si le prix d'un parcours donné diffère du coût, les usagers qui l'empruntent seront peut-être amenés à choisir un mode qui inflige des coûts supérieurs à l'économie sur ce parcours.

Il est néanmoins des exceptions aux arguments exposés dans les deux paragraphes qui précèdent. Ces arguments s'appuient sur le principe selon lequel les prix seront davantage alignés sur le coût marginal si l'on opte pour un régime de tarification individuelle.

Cependant, étant donné qu'il est souvent nécessaire d'augmenter le prix au-delà du coût marginal pour pouvoir récupérer l'intégralité des coûts, et que cette augmentation peut varier d'un lien à un autre ou d'un terminal à un autre, les prix dans le cadre de ce genre de régime ne seront pas systématiquement plus proches des coûts marginaux pour les différentes unités que dans le cadre d'un système de prix moyens de réseau.

Les pratiques actuelles en matière de tarification individualisée et l'opportunité d'application de ce genre de formule varient sensiblement d'un mode à un autre et d'une installation à une autre. Par exemple, la tarification est individuelle dans le cas des gares d'autocar, tandis que les usagers de la route paient en général un tarif constant par kilomètre pour un véhicule donné, où qu'ils circulent à l'intérieur d'une même province.

Dans les parties qui suivent, nous appliquons nos principes généraux de tarification aux terminaux, aux liens et aux services de contrôle qui relèvent des différents modes et nous nous penchons sur la question de savoir à quel rythme et jusqu'où pourrait s'appliquer une formule de tarification individuelle. Nous nous sommes retenus de discuter d'ordres de grandeur dans les niveaux de tarification. Quant aux redevances pour coûts environnementaux et d'accidents, nous les abordons aux chapitres 7 et 8, et c'est dans le chapitre 18 que nous énonçons un certain nombre de conclusions sur les frais que les usagers d'un mode donné pourraient payer.

L'APPLICATION DES PRINCIPES AUX AUX TERMINAUX

LES GARES ROUTIÈRES

L'actuel système de tarification en vigueur pour les gares routières est assez proche de la formule de tarification individuelle que nous recommandons. Dans bien des cas, les compagnies d'autocars interurbains sont propriétaires des terminaux et doivent assumer le plein coût des services offerts. Lorsque c'est la municipalité qui

possède les terminaux, les conditions que négocient les transporteurs individuels correspondent sans doute à une combinaison du coût d'utilisation d'un terminal et des avantages que celui-ci leur procure.

Les gares routières sont de taille variable et dans quelques rares cas, elles sont intégrées à des gares consacrées à d'autres modes de transport interurbain. Il peut, par exemple, ne s'agir que d'un abri pour l'embarquement et le débarquement de passagers à proximité d'une station-service à la campagne ou d'un hôtel en ville. Dans certaines grosses villes, les gares routières centrales offrent aux voyageurs toute une gamme de services complémentaires allant de restaurants à des kiosques à journaux.

En vertu de nos principes, un accès ouvert à l'infrastructure essentielle devrait être assuré à tous les transporteurs qui sont prêts à en payer le coût. Nous pensons que dans la plupart des cas, les exploitants potentiels disposent de suffisamment de possibilités pour obtenir des espaces dans des installations existantes ou pour créer de nouvelles installations terminales. Dans ce genre de situation, nous ne sommes pas préoccupés par le pouvoir de monopole. Dans les cas où l'accès à un seul et unique terminal est critique, il pourrait être bon de faire intervenir un arbitre, surtout si le terminal appartient à un transporteur important. Les lois et politiques fédérales en matière de concurrence assurent une certaine protection au droit d'accès des concurrents lorsqu'un important transporteur est propriétaire d'un terminal, mais il pourrait y avoir lieu, dans certains cas, de renforcer cette protection.

LES GARES FERROVIAIRES ET LES TERMINAUX PORTUAIRES

Les gares ferroviaires et les terminaux portuaires, qui appartiennent souvent aux transporteurs, ne soulèvent pas de questions autres que celles que nous avons déjà examinées relativement aux gares routières.

LES AÉROPORTS

L'actuelle tarification

Transports Canada possède et gère la majorité des grands aéroports canadiens qui desservent des transporteurs aériens réguliers. Les principaux frais imposés sont les frais d'atterrissage, établis selon un barème qui ne varie que très peu d'un aéroport à un autre. Le gouvernement fédéral utilise par ailleurs une part des recettes perçues au titre de la taxe sur le transport aérien pour couvrir les coûts de tout le réseau aéroportuaire. Les revenus en provenance de concessions aux aéroports paient eux aussi certains coûts d'aéroport.

La récente initiative fédérale visant à louer les aéroports de Transports Canada à Vancouver, Calgary, Edmonton et Montréal à des administrations locales devrait faire évoluer la tarification aéroportuaire dans un sens qui cadre mieux avec nos principes. Les aéroports gérés par des administrations locales devront, suite à une courte période de transition, recouvrer auprès des usagers, y compris les exploitants de concessions, la totalité de leurs coûts. Les administrations locales ne recevront aucune part des sommes perçues au titre de la taxe sur le transport aérien et imposeront des droits d'atterrissage et peut-être même des frais pour les installations consacrées aux passagers conformément à leurs besoins particuliers.

Une fois construit un terminal aéroportuaire, les coûts marginaux pour son utilisation par un aéronef supplémentaire transportant des passagers sont souvent minimes. C'est pourquoi les frais devraient également inclure un montant correspondant à la valeur du service fourni au passager. Le poids des aéronefs pourrait être un bon indicateur en vue de la détermination de cette valeur.

Dans les aéroports, la demande en période de pointe peut grever la capacité et amener de coûteux investissements d'expansion. Dans de tels cas, des prix plus élevés pour les usagers en période

de pointe — aéronefs et(ou) passagers — pourraient favoriser l'optimisation de l'infrastructure existante et servir de mesure de la valeur que les usagers attachent à l'investissement dans l'expansion.

L'application de la formule de la tarification individuelle

Pour déterminer comment les frais varieraient d'un type d'aéroport à un autre, si tous optaient pour une formule de pleine récupération des coûts grâce à une tarification individuelle, nous avons obtenu des estimations des coûts attribuables à l'aviation commerciale dans 98 aéroports appartenant à Transports Canada, ainsi que des chiffres à jour sur les revenus en provenance des frais d'atterrissage et d'utilisation de terminal. Le tableau 5-2 donne ces estimations pour cinq catégories d'aéroports :

- I. Vancouver et Toronto (qui sont les deux plus gros aéroports et ceux qui s'approchent le plus de la pleine récupération des coûts).
- II. Les six aéroports suivants, en ordre de grandeur décroissant (selon la capacité d'accueil de passagers).
- III. Les 20 aéroports suivants (selon la capacité d'accueil de passagers). Ces aéroports ont été conçus pour accueillir plus de 200 000 passagers par an.
- IV. Vingt-six aéroports (qui desservent en général de plus petites localités, mais qui sont axés sur les avions commerciaux à service régulier).
- V. Les aéroports restants, qui desservent eux aussi de petites localités. (Ces aéroports sont souvent situés dans le nord du pays. Certains ne sont pas principalement axés sur l'aviation commerciale. Les estimations de coûts pour le service commercial passagers pour ce groupe sont moins fiables.)

Tableau 5-2

RECouvreMENT DES COÛTS DES AÉROPORTS, 1988

Catégorie d'aéroport	Nombre d'aéroports	Nombre de passagers embarqués et débarqués en 1988 (en millions)	Coûts attribuables à l'aviation commerciale (compagnies aériennes) ^a			Plein coût ^c moins revenus provenant de l'aviation commerciale, par passager ^a (\$)
			Plein coûts ^b (en millions de dollars)	Coûts d'exploitation par passager (\$)	Plein coûts par passagers ^b (\$)	
I.	2	29,1	310	2	11	6
II.	6	22,9	350	3	15	10
III.	20	7,4	160	9	21	18
IV.	26	2,2	100	18	46	44
V.	44	1,2	180	51	146	140
Total	98	62,8	1 100	5	18	13

- a. Les estimations des coûts et des revenus pour 1988 sont en dollars de 1990.
- b. Pour les catégories I, II et III, le plein coût comprend une provision approximative pour les coûts des terrains de 5 \$ par passager. Voir notes du chapitre 3 dans le volume 2.
- c. Le plein coût par passager donné dans la colonne précédente.

Nous traiterons tout d'abord des aéroports des catégories I à IV, étant donné les circonstances très particulières de nombre d'aéroports appartenant à la catégorie V.

Si les frais et redevances étaient fixés de façon à récupérer l'intégralité des coûts pour les quatre premières catégories d'aéroports, il y aurait une augmentation sensible du coût des déplacements par avion pour les usagers des aéroports de la catégorie III et surtout de la catégorie IV. S'il y avait pleine récupération des coûts actuels, les frais par passager augmenteraient en moyenne du montant indiqué dans la dernière colonne du tableau 5-2. Ces frais ne seraient cependant pas forcément imposés directement aux passagers sous forme de droits d'utilisation uniformes par passager égaux au montant moyen indiqué. Certains de ces coûts seraient incorporés dans les frais d'atterrissage imposés aux transporteurs et(ou) dans les charges terminales imputées aux transporteurs ou passagers. Si les frais sont

imposés directement à la compagnie aérienne, ils se retrouvent plus tard dans le prix de vente du billet. Il importe de souligner par ailleurs que, du point de vue du voyageur, l'augmentation générale des prix serait dans une certaine mesure compensée par la suppression de la partie de la taxe sur le transport aérien qui est aujourd'hui affectée au financement des aéroports.

Le gouvernement fédéral n'a cependant pas fait construire ces aéroports dans le but d'en récupérer pleinement les coûts, et les aéroports sont administrés dans le cadre d'un système centralisé qui ne pousse pas l'administration à chercher des moyens novateurs de réduire les coûts ou d'augmenter les revenus. Si les administrateurs responsables géraient les aéroports avec une plus grande efficacité et des frais d'exploitation réduits, l'augmentation des frais moyens serait inférieure aux montants indiqués.

Soulignons le cas de l'aéroport d'Oshawa, qui n'est pas géré par le gouvernement fédéral mais bien par une administration locale, qui accueille à peu près le même nombre de passagers que les plus petits aéroports de la catégorie IV et qui récupère ses coûts d'exploitation grâce aux frais imposés aux voyageurs³. Bien qu'il existe de nombreuses différences⁴ entre les deux, il est intéressant de comparer l'aéroport d'Oshawa et celui de Yarmouth, qui relève de Transports Canada (Tableau 5-3).

Tableau 5-3

COMPARAISON DES AÉROPORTS DE YARMOUTH ET D'OSHAWA, 1987

	Yarmouth	Oshawa
Déficit d'exploitation annuel (\$)	700 000	0
Heures d'exploitation (par jour)	9	16
Mouvements totaux (par an)	10 000	98 000
Passagers E/D ^a (par an)	35 000	38 000
Personnel	20	3

Source : Voir le renvoi 3.

a. Passagers embarqués et débarqués.

Les aéroports de la catégorie IV ne couvrent en moyenne que 14 pour cent de leurs coûts d'exploitation par les frais imposés aux voyageurs. Nous croyons que si ces aéroports étaient gérés par des autorités locales, étaient tenus de se financer au moyen des frais d'utilisation et n'étaient pas assujettis à des exigences de politique centrale mieux adaptées aux gros aéroports, il leur serait possible de réduire sensiblement leurs frais d'exploitation. Le résultat : des terminaux moins coûteux et correspondant mieux au niveau des services requis par la localité.

Recommandations concernant la tarification et l'investissement aéroportuaire

Les investissements, tels que la construction de nouvelles pistes dans les aéroports, devraient se conformer à nos principes. Le gouvernement fédéral a entamé les études préalables à la construction de trois nouvelles pistes à l'aéroport international Lester B. Pearson et de deux pistes à l'aéroport international de Vancouver. Le coût intégral de ces projets, y compris les frais d'intérêts, devrait être recouvert auprès des usagers de ces aéroports. Bien que le gouvernement fédéral se soit déjà engagé relativement loin dans ces projets, il devrait néanmoins appliquer nos principes à ces investissements massifs.

Nous **recommandons** :

-
- 5.1 a) que la tarification et l'investissement aéroportuaire soient décidés ponctuellement, aéroport par aéroport; et**

b) que la taxe sur le transport aérien ne serve pas à financer les aéroports.
-

Nous recommandons au chapitre 4 que le gouvernement octroie une aide financière, sur une base dégressive, pour faciliter la transition dans les cas où l'application de nos principes entraînerait des hausses de prix brutales.

En conséquence, nous recommandons :

5.2 Que, dans les cas où l'application de nos principes aux aéroports — et notamment à tous les aéroports de Transports Canada — entraînerait de fortes hausses des frais payés par les voyageurs, les pouvoirs publics offrent une aide transitoire :

- a) à un niveau initial déterminé par le déficit d'exploitation actuel;**
- b) selon un barème dégressif, pour arriver à zéro au bout de dix ans;**
- c) pouvant couvrir les dépenses d'équipement aussi bien que d'exploitation; et**
- d) pouvant être réaffectée localement à d'autres fins de transport si l'aéroport ferme ses portes.**

Comme nous l'avons vu, certains aéroports construits par les pouvoirs publics ont été dotés d'une plus grande capacité et de meilleurs équipements que nécessaire, sachant que les contribuables et non les voyageurs paieraient. Il est commercialement exclu de songer à recouvrer le coût intégral de l'investissement dans ces aéroports. Une dépréciation s'impose et les frais imputés par Transports Canada à l'administration aéroportuaire au titre de l'investissement devraient la refléter. Si le gouvernement fédéral décide de céder un tel aéroport à une administration locale, il peut dans certains cas être justifié de le faire gratuitement. En revanche, aucun nouvel investissement ne doit être effectué si les prix ne peuvent être fixés à un niveau dégagant un rendement net sur l'investissement.

En conséquence, nous recommandons :

-
- 5.3 a) Que l'estimation de la valeur des installations aéroportuaires existantes, aux fins de la détermination des frais payés par les voyageurs et de la cession à des administrations aéroportuaires locales, reflète le potentiel commercial de l'aéroport et non son coût d'origine; et**
- b) Que de nouveaux investissements aéroportuaires ne soient effectués que lorsqu'on peut compter que le coût, y compris un rendement sur l'investissement, sera couvert par les recettes futures.**
-

Selon nos estimations, les aéroports de la catégorie V ont des coûts par passager extraordinairement élevés. Le fait de les répercuter sur les voyageurs entraînerait une baisse d'utilisation très marquée. S'il est certes possible de gérer ces aéroports de manière plus économique, particulièrement si on les soulage de contraintes convenant mieux aux aéroports plus grands, nous avons conscience que plusieurs d'entre eux n'ont guère la perspective de survivre par eux-mêmes sur une base commerciale.

Il se peut que les pouvoirs publics veuillent préserver certains de ces aéroports dans l'intérêt de la défense nationale, des services de santé, pour servir aux évacuations d'urgence ou pour d'autres fins non liées directement au transport des voyageurs. Ils devraient alors les financer au moyen des recettes fiscales générales, à condition d'en indiquer clairement les raisons et les modalités. Des avions commerciaux devraient pouvoir s'en servir lorsque cela est compatible avec les autres utilisations. Les tarifs imposés pour ces services devraient englober le coût de toutes les installations supplémentaires fournies et ne pas être inférieurs à ceux des petits aéroports financièrement autosuffisants.

Si les pouvoirs publics estiment qu'il n'y a pas de raison non commerciale suffisante de garder l'aéroport en activité, ils devraient appliquer le mécanisme général de transition que nous préconisons, à savoir une subvention suffisante pour éviter une envolée initiale brutale des tarifs, mais graduellement ramenée à zéro sur dix ans. Ils ne devraient pas y entreprendre des travaux qui ne pourront être financés par les recettes futures. Les conditions de cession d'un aéroport à l'exploitant local devraient refléter sa valeur commerciale, qui peut être inférieure au coût réel. Si, au cours de la période de transition, il s'avère que l'aéroport n'est pas viable, il conviendra de le fermer.

L'APPLICATION DES PRINCIPES AUX LIENS

LE RÉSEAU ROUTIER

Jusqu'au début du XX^e siècle, les routes étaient un moyen de transport certes nécessaire, mais qui le cédait en importance au rail et à l'eau. L'avènement de l'automobile et du camion a placé au premier rang cette forme d'infrastructure et profondément bouleversé le mode de vie canadien. L'un des grands changements intervenus concerne les modalités de financement des routes. Alors que coexistaient avant 1900 des routes publiques et des routes privées, après cette date, la quasi-totalité du réseau a été fournie par les autorités locales et provinciales, hormis quelques chemins réservés à l'exploitation forestière et minière. Ce réseau est aussi presque entièrement libre de frais directs, à tel point que l'on ne compte aujourd'hui que trois ponts et une route à péage dans tout le pays. (Le fait d'inclure le nombre des ponts et tunnels internationaux à péage en augmenterait le nombre.)

Depuis les années 1920, et bien que le coût des routes soit en partie couvert par les taxes sur les carburants et par des taxes foncières municipales spécifiques payées par les riverains, le réseau a essentiellement été construit par les pouvoirs publics et financé par les recettes fiscales générales. La situation a commencé à changer parce

que la technologie permet de percevoir des redevances directement auprès des usagers. Les taxes sur le carburant au Canada se situent aujourd'hui à mi-chemin entre celles des États-Unis (faibles) et d'Europe (élevées) et couvrent dans une proportion substantielle le coût du réseau actuel. La tarification électronique⁵ des routes est technologiquement possible et nous pensons qu'elle sera introduite dans certains pays au cours des 20 prochaines années. Aux États-Unis et dans d'autres pays, des lecteurs automatiques de carte d'abonnement portant des codes à barre sont déjà en service⁶. Il est possible de passer aujourd'hui d'un système de subventions provenant des recettes fiscales générales à un système de tarification selon l'usage, et l'on pourra dans un avenir proche instaurer au moins partiellement une tarification lien par lien.

Les taxes sur les carburants et les droits de permis

Nous avons conscience que l'application de nos principes de tarification aux liens routiers sera graduelle. Il ressort de nos analyses de coût qu'une forte hausse des redevances sera nécessaire si l'on veut que les usagers paient le réseau routier. Dans un premier temps, le système de tarification selon l'usage pourrait prendre la forme de majorations des taxes sur le carburant et des droits de permis actuels, qui sont généralement établis à l'échelle provinciale. Les pouvoirs publics devraient isoler la composante infrastructurelle de ces redevances (Chapitre 6). Nous ne voulons pas que les relèvements des taxes sur le carburant et des droits de permis viennent alourdir la fiscalité actuelle et permettent aux gouvernements d'engranger des recettes supplémentaires providentielles. Bien au contraire, nous sommes fermement d'avis que la majoration des taxes sur le carburant et des droits de permis devrait avoir pour corollaire une réduction correspondante des impôts généraux qui couvrent aujourd'hui le coût de la plupart des routes.

Les Canadiens, en tant que voyageurs et contribuables, paient déjà la totalité des coûts routiers; ce que nous préconisons, c'est de transférer le fardeau des contribuables vers les voyageurs, et non d'alourdir le fardeau total.

Le coût marginal de l'utilisation des routes par les voitures est faible. La tarification au coût marginal ne couvrirait pas toutes les dépenses, tandis que le relèvement des taxes sur le carburant jusqu'au niveau du coût total, ou quelque autre méthode de tarification selon la distance parcourue, serait plus dissuasive pour les automobilistes que nécessaire.

Nous avons examiné diverses méthodes de tarification qui aboutiraient à des redevances d'utilisation équitables tout en couvrant les frais routiers.

- Le recours aux seules taxes sur les carburants pour payer les frais routiers exigerait une majoration substantielle, supérieure au coût marginal, de la composante routière de ces taxes et aurait un effet dissuasif sur les automobilistes.
- Le relèvement des droits de permis permettrait de moins majorer la composante routière des taxes sur le carburant, tempérant ainsi la dissuasion.
- Les droits de permis peuvent également être fixés selon la valeur des avantages reçus par le titulaire — par exemple, des droits supérieurs pourraient être imposés aux véhicules de plus grand prix ou plus lourds si les autorités estiment qu'il existe un lien entre le coût de l'automobile et l'évaluation que fait l'automobiliste des possibilités d'utilisation des routes. Toute méthode de ce genre serait inévitablement basée sur quelque indicateur approximatif — poids ou prix de l'automobile — de la valeur des avantages.

Les tarifs routiers doivent également englober le coût de la dégradation de l'environnement et des accidents. Pour ces derniers, le système actuel prend la forme d'une prime d'assurance annuelle qui ne varie guère, ou même pas du tout, avec la distance annuelle parcourue par l'assuré. Il en résulte que, pour chaque kilomètre additionnel, les automobilistes paient moins que le coût marginal des accidents qu'ils provoquent. Cela tendrait à compenser le surcroît par rapport au coût marginal que représenteraient les taxes sur le carburant

majorées si celles-ci devenaient le principal moyen de recouvrer les dépenses routières. Cela tempère l'inconvénient de continuer à s'en remettre aux primes d'assurance annuelles et aux taxes sur les carburants pour répartir de façon efficiente la capacité routière.

Nous pensons que les taxes sur le carburant seront la méthode employée encore quelque temps pour couvrir une bonne partie des frais routiers. Comme nous le verrons au chapitre 7, elles sont aussi un bon moyen de paiement des dommages causés à l'environnement. Si l'on veut que le transport paie ses coûts, mais rien de plus, et si l'on veut traiter les différents modes sur un pied d'égalité, il n'y a pas lieu d'opérer de prélèvement fiscal spécial sur le transport en sus des taxes ou redevances requises pour couvrir les frais d'infrastructure, d'environnement, de sécurité et d'accident.

En conséquence, nous **recommandons** :

5.4 Que toutes les taxes sur le carburant soient utilisées aux fins du transport ou comme moyen de recouvrer les coûts engendrés par le transport, tels que les frais de dégradation de l'environnement et les dépenses de santé.

Étant donné que le gouvernement fédéral ne fournit que peu de routes, la taxe d'accise fédérale sur l'essence et le gazole devrait être supprimée, sauf pour la partie qui représente une redevance environnementale appropriée. Les taxes provinciales sur les carburants consommés par les trains et les avions, auxquels les gouvernements provinciaux apportent peu de services, devraient être retirées sauf pour la partie de ces taxes couvrant les dégâts à l'environnement dans des régions sensibles où les provinces ont compétence (Chapitre 7).

Les redevances payées par les véhicules routiers lourds

Le camionnage ne faisait pas partie de notre mandat, mais notre proposition de recouvrer les dépenses du réseau routier auprès des usagers exige une répartition de ces dernières entre les voitures particulières, les autocars et les camions. Les camions lourds provoquent une usure des routes généralement beaucoup plus grande que les voitures, mais dans une proportion différente selon le type. Bien que les droits d'immatriculation actuels des provinces et territoires soient progressifs selon le poids du camion, il ressort d'estimations établies par la Commission royale (Volume 2) que les camions à forte charge par essieu⁷ paient aujourd'hui moins que le coût total de l'usure. Dans certains cas, ils engendrent un coût par véhicule-kilomètre supérieur aux montants de taxe sur le carburant qu'ils paient par véhicule-kilomètre.

Nous préconisons, dans leur cas, d'ajouter une taxe de poids par essieu et de distance à la taxe sur le carburant, afin de porter au moins la redevance totale au coût marginal d'usure des routes. On encouragera ainsi, en outre, les entreprises de camionnage à choisir des types de véhicules et des répartitions de charge dégradant moins les routes. De plus, on mettrait sur un pied d'égalité le rail et la route sur le plan du transport des marchandises, sachant que le fret ferroviaire couvre en général la totalité de ses coûts.

En conséquence, nous recommandons :

5.5 Que les gouvernements provinciaux et territoriaux taxent les camions selon le poids et la distance dans le cadre d'un programme de financement routier d'ensemble.

Péages conventionnels et tarification électronique des routes

Tout en sachant que les taxes sur le carburant, les taxes poids-distance et les droits de permis prélevés au niveau provincial ou territorial représenteront à l'avenir les principales modalités de

paiement des routes, des frais spécifiques lien par lien sont plus conformes à nos principes et peuvent déjà être appliqués dans certains cas sous la forme de péages traditionnels.

En conséquence, nous recommandons :

5.6 Que des systèmes conventionnels de perception de péage soient envisagés lorsque de nouvelles routes d'accès limité sont requises, les frais de péage étant fixés de manière à couvrir la différence entre le coût total de la route et les recettes correspondantes des taxes sur le carburant.

En outre, les pouvoirs publics peuvent recourir à la méthode des péages pour percevoir des droits plus élevés auprès des usagers des périodes de pointe sur les routes engorgées. Les routes à péage pourraient servir également à éprouver et améliorer les systèmes électroniques de paiement.

Perspectives à long terme du système

À plus longue échéance, nous pensons que les progrès de l'électronique permettront, à faible coût, d'identifier les véhicules, d'enregistrer les lieux et heures d'utilisation et de facturer en conséquence. Nous conseillons aux pouvoirs publics d'envisager sérieusement un système où les tarifs par véhicule-kilomètre seraient variables selon le type de véhicule, la route empruntée et l'heure. Lorsqu'un barème tarifaire de ce type devient techniquement réalisable, ses avantages devront être pesés à la lumière des inconvénients (tels que la complexité pour les voyageurs, par exemple). La tarification individuelle est la plus avantageuse lorsque les coûts, et particulièrement les coûts marginaux, diffèrent sensiblement d'un lien à l'autre et lorsque les décisions des voyageurs sont susceptibles d'être largement influencées par les prix. Là où les différences de coût sont faibles, un barème commun pour d'importants sous-groupes de routes et de véhicules peut s'avérer la solution la plus simple.

Il est possible que, sur les routes rurales à faible circulation et d'autres routes d'accès local, les véhicules légers engendrent des coûts marginaux nettement inférieurs au coût moyen par véhicule-kilomètre. Il en résulte que, pour couvrir l'intégralité du coût de la route, les usagers auraient à payer des redevances élevées. Nous pensons que ce serait un gaspillage, une fois qu'une route existe, d'en décourager l'utilisation. Les taxes foncières locales, ou d'autres taxes locales prélevées sur les principaux bénéficiaires de telles routes pourraient être une façon appropriée de les financer en partie. Les pouvoirs publics devront reconsidérer ces sources de financement au fur et à mesure que le réseau routier passera à la tarification lien par lien.

LES LIENS AÉRIENS : LES AIDES À LA NAVIGATION

Les voies aériennes sont équipées d'aides à la navigation qu'emploient aussi bien les avions de lignes régulières que les autres. Le contrôle de la circulation aérienne interaéroport, qui devient de plus en plus automatisé, peut également être considéré comme faisant partie des liens aériens aux fins de la tarification et de l'investissement.

Le système de navigation aérienne suppose un gros investissement initial, mais le coût marginal par usager supplémentaire est presque nul. Par conséquent, les frais devront être supérieurs aux coûts marginaux si l'on veut recouvrer les coûts totaux. L'excédent des frais par rapport aux coûts marginaux devrait être lié à l'évaluation que fait l'utilisateur des avantages qu'il retire. Ce genre de tarification réduirait la mesure dans laquelle les frais qui permettent de recouvrer le total des coûts pousse les exploitants d'aéronefs et les exploitants potentiels à abandonner l'utilisation des installations. On pourrait instaurer également un système de tarification à deux volets, l'un consistant en un tarif d'abonnement et l'autre en une redevance pour chaque utilisation.

Recommandations relatives aux liens aériens

À l'heure actuelle, le coût du système de navigation et de contrôle de la circulation aérienne serait presque entièrement couvert par la taxe sur le transport aérien si ses recettes étaient employées à cette fin. Mais l'assiette de cette taxe, payée par les passagers, est largement indépendante des coûts causés par chaque aéronef, de la distance parcourue ou de la taille de l'appareil. En outre, les frais devraient être payés par les compagnies aériennes, quitte pour elles à les transmettre aux passagers, puisque ce sont les transporteurs et autres exploitants qui prennent les décisions d'utilisation du système de navigation aérienne.

En conséquence, nous recommandons :

- 5.7 Qu'un système soit établi tel que les exploitants des aéronefs couvrent directement les frais de navigation aérienne et de contrôle de la circulation. Le montant devrait refléter les coûts attribuables au type de vol et à la catégorie d'aéronef, de même que la valeur des avantages obtenus. Ce système remplacerait la taxe sur le transport aérien.**
-

Outre la distance et le type d'aéronef, les tarifs pourraient tenir compte également du parcours de l'aéronef ou de la région survolée.

LES LIENS FERROVIAIRES

Les problèmes de tarification des voies ferrées sont similaires à ceux des routes. Toutefois, dans le cas du rail, les systèmes permettant de tarifier selon le lien, l'heure, la vitesse et le poids des trains existent déjà ou pourraient être mis en place facilement. Les chemins de fer propriétaires de leurs voies en assument le plein coût et tiennent

sans doute compte des coûts marginaux pour leurs décisions de prix et d'exploitation. La composante du paiement de VIA Rail à CN et CP pour le coût des voies (environ 5 pour cent), incitations comprises, varie dans une faible mesure par tonne-kilomètre sur certains liens.

LES LIENS MARITIMES

Les voies navigables empruntées par les traversiers et d'autres navires sont des eaux libres et des chenaux balisés (et parfois dragués). Les dépenses ne varient guère avec le niveau d'utilisation, c'est-à-dire que leur coût marginal est faible par rapport au coût moyen.

Pour éviter de décourager l'utilisation, le gouvernement fédéral devrait leur appliquer une tarification similaire à celle des liens aériens. Les droits devraient refléter les coûts causés par les différentes catégories d'usagers et la valeur des avantages conférés à ces derniers. On peut supposer que les avantages sur le plan des frais d'exploitation et de sécurité varient avec la taille du navire et la distance parcourue. Dans la mesure du possible, les tarifs devraient répercuter également les variations de coût du système d'un lien ou région à l'autre.

Seule une petite fraction du coût total du système de navigation est attribuable aux traversiers et nous ne recommandons pas un système distinct pour ces derniers. À l'heure actuelle, les exploitants de traversiers et les autres usagers ne contribuent presque rien à ces coûts, mais Transports Canada envisage un recouvrement substantiel. Les traversiers y seraient assujettis de la même manière que les autres navires commerciaux et nous suggérons aux responsables, au moment de mettre en place un tel système, de s'inspirer des méthodes que nous recommandons.

L'APPLICATION DES PRINCIPES AU CONTRÔLE

Par «contrôle» nous entendons la régulation de la circulation et la surveillance des terminaux et liens. Les services de contrôle supposent, dans chaque mode, un mélange de dépenses d'immobilisations et de frais de main-d'oeuvre. Habituellement, les coûts sont davantage déterminés par la capacité maximale de l'installation que par le nombre effectif de véhicules tant que celui-ci reste inférieur au maximum. Par exemple, il est très probable que le coût du contrôle d'un véhicule à moteur, d'un avion, d'un train ou d'un navire supplémentaire, à l'intérieur des limites de capacité, soit très faible. En revanche, si la demande de services change sensiblement, il faudra ajuster la capacité, ce qui entraînera une modification correspondante des coûts.

L'utilisation et la fourniture de services de contrôle sont souvent étroitement liées à ceux des liens, si bien qu'il peut être pratique de combiner la tarification des deux. Certains facteurs de coût peuvent cependant être spécifiques à certains parcours et justifier une tarification individualisée. D'autres coûts seront relativement indépendants de l'activité sur un parcours donné et devront être répartis entre tous les usagers du réseau. Par exemple, un élément de la taxe sur les carburants pourrait servir à faire payer aux usagers d'un réseau de routes provinciales ou territoriales le coût de la surveillance policière de celui-ci.

RENOIS

1. Il existe deux façons de comptabiliser les dépenses d'équipement : elles peuvent être englobées dans le coût total de l'année où elles sont engagées, ou bien être amorties dans le temps de telle manière que le flux des « débits de dépréciation » annuels et des « débits d'intérêts » annuels (ou le rendement du capital) ait la même valeur actualisée que les dépenses d'investissement initiales. La deuxième méthode donne un flux plus régulier de coûts annuels et une meilleure estimation du coût d'utilisation de l'équipement une année donnée. Les analyses de coût de la Commission royale emploient la méthode du coût amorti; les « frais d'intérêt » sont utilisés pour calculer un taux de rendement réel de 10 pour cent appliqué à la moitié de la valeur de remplacement de l'équipement.
2. Le reste est attribué à l'aviation générale. Les coûts des utilisations militaires et gouvernementales des infrastructures aériennes sont exclues du total alloué.
3. Gordon B. Hamilton, « Cost Competitiveness of Canadian Airports », communication présentée à la 57^e assemblée générale annuelle de l'Association du transport aérien du Canada, Vancouver, Canada, 10-12 novembre 1991.
4. Yarmouth a des pistes de 6 000 pieds (1 800 mètres) et 5 000 pieds (1 500 mètres), larges de 150 pieds (45 mètres) pouvant recevoir des appareils DC-9; Oshawa a des pistes de 3 400 pieds (1 000 mètres) et 2 670 pieds (800 mètres), larges de 100 pieds (30 mètres), capables d'accueillir des DHC-8.

Yarmouth est à 350 kilomètres de la piste en dur la plus proche, Oshawa à 65 kilomètres.

Un cinquième des coûts d'exploitation annuels de Yarmouth est attribuable au service d'intervention d'urgence complet dont il dispose sur place (et qui n'est pas exigé par les normes de sécurité nationale); Oshawa se fie au service de pompiers local.

Les coûts résultant des plus longues heures de fonctionnement de la tour de contrôle d'Oshawa ne sont pas inclus dans les comptes de l'aéroport.

Yarmouth connaît des tempêtes de neige fréquentes; elles sont rares à Oshawa et le déblaiement des pistes y est moins urgent.

L'aérogare de Yarmouth date d'il y a cinq ans; les représentants d'Oshawa demandent au gouvernement fédéral d'y construire également une aérogare.
5. La tarification électronique des routes renvoie à des dispositifs en mesure de reconnaître automatiquement la présence d'un véhicule et d'imposer des frais qui peuvent varier suivant le lieu et l'heure. Le véhicule peut avoir une « carte débitrice » prépayée, sous la forme d'une étiquette électronique, dont on aura prélevé automatiquement les frais d'une liaison automatique pour permettre de débiter le compte bancaire du propriétaire du véhicule ou le système peut facturer le propriétaire tout comme n'importe quelle facture de service public.
6. Exemples : les autoroutes de l'Oklahoma, le *Dallas North Tollway* au Texas et le *Crescent City Connection Bridge*, à la Nouvelle-Orléans en Louisiane. En Europe : les périphériques à péage de Oslo et Trondheim en Norvège, l'autoroute reliant Milan, Florence, Rome et Naples en Italie et la route ACESA à Barcelone en Espagne. On trouvera une description de ces systèmes, ainsi que d'autres, dans Hau, T.D. « Congestion Charging Mechanisms: an evaluation of current practice », division des transports, service de l'infrastructure et du développement urbain, Banque mondiale, rapport provisoire, 23 mars 1992.

7. La «charge par essieu» est la caractéristique des camions lourds employée habituellement pour décrire les contraintes imposées aux structures routières. En réalité, ces contraintes varient selon un certain nombre d'autres caractéristiques, outre le nombre d'essieux, notamment le nombre et la largeur des pneus, l'espacement des essieux et la nature de la suspension. Les redevances devraient tenir compte d'un aussi grand nombre de caractéristiques des camions qu'il est pratique de le faire, en plus de la distance parcourue.