

CHAPITRE 6

LA GESTION DE L'INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS : LES INSTITUTIONS

INTRODUCTION

Au chapitre 4, nous avons appliqué nos principes à l'infrastructure du transport, soit aux éléments tels que les terminaux, les liens et le contrôle de la circulation. Nous y avons fait valoir que :

- il importe de limiter l'infrastructure des transports au minimum nécessaire, étant donné que les transporteurs et autres usagers devront en payer le plein coût;
- lorsqu'il existe une concurrence suffisante entre les diverses installations d'un marché régional, il convient de laisser le marché déterminer les investissements et les tarifs, pourvu que les prix englobent le coût des accidents et de la dégradation de l'environnement; et
- lorsque la concurrence est insuffisante ou que les usagers sont mal placés pour négocier, il sera nécessaire de réglementer les prix et l'investissement.

Par ailleurs, nos principes veulent que les pouvoirs publics jouent avant tout un rôle d'arbitre vis-à-vis du système de transport des voyageurs. Leur fonction consisterait à :

- établir et faire respecter les normes;
- instaurer et préserver la concurrence, notamment en garantissant l'accès des transporteurs concurrents aux installations monopolistiques;
- réglementer les prix pratiqués par les monopoles; et
- assurer la recherche, la transparence et la reddition de comptes.

Dans les cas où le gouvernement reste propriétaire ou exploitant d'équipements infrastructurels, sa fonction d'arbitrage devrait être clairement détachée des fonctions de propriété et d'exploitation. Les modalités institutionnelles devraient être de nature à garantir l'indépendance de l'arbitre et la séparation des fonctions.

Au chapitre 5, nous avons établi quelles approches de tarification et d'investissement infrastructurels répondraient le mieux aux objectifs d'équité et d'efficacité qui sont les nôtres. Nous avons recommandé que lorsque les pouvoirs publics ou les entreprises privées procèdent à des investissements, qu'ils le fassent sur la base d'analyse coûts-bénéfices chaque fois que les prix et les revenus peuvent constituer l'étalon principal de mesure des avantages.

Dans le présent chapitre, nous verrons qui devrait prendre les décisions d'investissement, fixer les prix, gérer, construire et entretenir l'infrastructure des transports. Nous chercherons à discerner quelles institutions seraient les plus propices à la réalisation des principes que nous avons énoncés au chapitre 4. Nous nous penchons ensuite sur un certain nombre d'importants problèmes institutionnels intéressant des formes particulières d'infrastructure, notamment :

- la propriété et la gestion des aéroports;
- la propriété et la gestion du système de navigation aérienne;
- le genre d'institution étatique qui pourrait assumer la responsabilité des routes et d'un éventuel réseau routier national; et
- la propriété et la gestion des voies ferrées.

LES OPTIONS INSTITUTIONNELLES

Lorsque l'infrastructure des transports est fournie par un monopole ou un quasi-monopole, une intervention de l'État dans la tarification et l'investissement peut être requise. En effet, les monopoles peuvent imposer des tarifs supérieurs aux coûts qui sont nécessaires pour



recouvrer les coûts économiques réalistes, incluant les bénéfices normaux. Ces prix excessifs peuvent, à leur tour, aboutir à une réduction des installations, une diminution de leur utilisation, ou de l'utilisation du mode de transport lui-même, contrairement aux situations non monopolistiques. Nos craintes à cet égard portent tout autant sur l'infrastructure privée que publique. Dans le cas de la seconde, le gestionnaire peut jouir d'un pouvoir monopolistique sur les prix, sans guère d'incitation à réaliser des profits, et donc ne pas se sentir tenu de comprimer les coûts.

Dans toutes les situations de monopole, la grande difficulté consiste à trouver des mécanismes permettant de limiter l'exercice de ce pouvoir sans soustraire les entreprises monopolistiques — qu'elles soient publiques ou privées — à l'impératif d'efficacité. De nombreux types d'institutions sont possibles pour réglementer les monopoles ou quasi-monopoles, et intervenir le cas échéant. Dans certains cas, des institutions étatiques supervisent des entreprises privées, dans d'autres, des institutions indépendantes surveillent des entreprises publiques.

LES FOURNISSEURS D'INFRASTRUCTURE PRIVÉS

Exemples au Canada et à l'étranger

Le secteur privé fournit des éléments infrastructurels principalement pour répondre aux besoins des transporteurs eux-mêmes. Les compagnies ferroviaires tendent à être propriétaires de leurs voies, les sociétés d'autocars possèdent généralement leurs gares routières et celles de traversiers fournissent fréquemment leurs quais et embarcadères. Bien que peu de transporteurs routiers et aériens soient propriétaires de leur infrastructure, certaines grandes compagnies aériennes américaines ont conclu des ententes de financement auxiliaire avec des autorités aéroportuaires, assumant par exemple les risques financiers de l'aéroport en échange d'accords de longue durée qui leur donnent un droit de regard considérable sur l'investissement dans l'aéroport et son fonctionnement.

Dans plusieurs pays, les pouvoirs publics sont séduits par l'attrait de la propriété privée et de l'exploitation commerciale de l'infrastructure des transports. Ainsi, la France, l'Italie et l'Espagne ont construit d'importants réseaux d'autoroutes à péage appartenant à des sociétés privées ou mixtes. Le Royaume-Uni et quelques États américains, notamment la Californie, ont invité des sociétés privées à participer à la construction et à l'exploitation d'un certain nombre de routes, ponts et tunnels à péage. En 1987, la Grande-Bretagne et la France ont octroyé une concession monopolistique à une société privée, Eurotunnel, pour la construction et l'opération d'un tunnel ferroviaire de 50 kilomètres entre Douvres et Calais. On trouve d'autres exemples encore de participation du secteur privé à l'infrastructure aéroportuaire.

Le raccordement fixe à l'étude entre Cape Tormentine, au Nouveau-Brunswick, et Borden, dans l'Île-du-Prince-Édouard, pourrait bien devenir une importante expérience canadienne de participation du secteur privé. Le ministère fédéral des Travaux publics a reçu des soumissions de plusieurs consortiums qui accepteraient de construire le raccordement, de l'exploiter pendant 35 ans et de le céder ensuite au Ministère.

Ce projet, dont le devis s'établit à près de 1 milliard de dollars, sera financé par des intérêts privés. Les investisseurs seraient rémunérés au moyen des droits de péage, indexés sur l'indice des prix à la consommation provincial, et pendant 35 ans d'une subvention fédérale. Cette dernière ne pourra dépasser le coût estimatif que le gouvernement fédéral aurait encouru s'il avait continué à assurer le service de traversier entre Cape Tormentine et Borden au niveau actuel des subventions ajusté selon l'inflation.

Le secteur privé fournit-il l'infrastructure des transports de manière plus efficiente que l'État? Les leçons de l'expérience européenne avec les routes à péage sont équivoques. L'entreprise privée semble s'y être bien tirée de la construction, mais les États parviennent difficilement à conclure des arrangements à long terme lui donnant une incitation suffisante pour entretenir et gérer ce réseau de manière efficiente¹.

L'efficacité n'est d'ailleurs pas nécessairement la principale motivation du recours au secteur privé. Les gouvernements cherchent davantage à éviter de recourir à l'emprunt qu'à réaliser les éventuels gains d'efficacité résultant du transfert au secteur privé des décisions d'investissement et des risques.

Les inconvénients de la propriété privée de l'infrastructure

Nous pensons que la propriété privée de l'infrastructure des transports peut être compatible avec nos principes relatifs à la tarification et à l'égalité des modes. Cependant, cette infrastructure exige souvent des investissements énormes de nature hautement spécialisée. De ce fait, les propriétaires peuvent acquérir, dans certains cas, un pouvoir monopolistique considérable. Une réglementation étatique sera donc souvent nécessaire pour contrôler les entreprises privées, ou les entreprises publiques autonomes, et veiller à ce que les transporteurs aient accès à l'infrastructure sur un pied d'égalité.

Ces problèmes d'accès surviennent particulièrement lorsque des transporteurs, seuls ou à plusieurs, possèdent ou contrôlent des installations et peuvent par ce biais empêcher d'éventuels concurrents de prendre pied sur leur marché. Dans certains aéroports américains, un seul transporteur peut exercer une influence considérable en vertu des arrangements de financement auxiliaire. Ainsi, de grandes compagnies aériennes, jouissant de baux exclusifs à long terme et de droits préférentiels d'utilisation de portes d'embarquement trop peu nombreuses, peuvent bloquer l'agrandissement de l'aéroport et, par ce biais, l'implantation de nouveaux transporteurs concurrents².

Les problèmes d'accès ne se posent pas que dans le domaine des transports; on les rencontre aussi dans d'autres secteurs d'activité tels que la distribution de l'électricité et du gaz naturel, et les télécommunications. Les pouvoirs publics reconnaissent la nécessité d'ouvrir dans tous les secteurs de l'économie l'accès à l'infrastructure essentielle. Bien qu'il n'y ait pas de définition universellement admise de



ce qui est essentiel, une analyse des décisions réglementaires américaines³ a établi que les autorités tendent à se fier à quatre critères principaux :

- Les installations sont contrôlées par un monopole ou un groupe de concurrents exerçant un pouvoir monopolistique.
- La création des installations parallèles n'est pas commercialement viable.
- Le refus d'accès aux installations, ou l'imposition de conditions restrictives, réduit sensiblement la concurrence.
- Il n'y a pas de raison commerciale valide de refuser l'accès.

Ces critères signifient que si un entrant potentiel sur le marché pouvait se doter de sa propre infrastructure, à un coût identique ou inférieur, l'accès ne serait pas un problème et l'infrastructure ne serait pas jugée essentielle. Cependant, ces critères s'appliquent à la plus grande partie des installations infrastructurelles de transport, si bien que l'accès constitue une considération déterminante. Dans le cas des gares d'autocars, les entreprises nouvelles qui se voient refuser un accès raisonnable à un terminal existant peuvent souvent s'organiser par elles-mêmes pour ramasser et déposer les voyageurs. Néanmoins, en certains endroits, les gares routières peuvent être une infrastructure essentielle. Les avantages présentés par la situation centrale d'une gare routière dans une grande ville peuvent être tels que les transporteurs qui s'en verraient exclus seraient gravement pénalisés.

Les pouvoirs publics peuvent bien tenter d'imposer un accès juste et équitable sans être toujours en mesure de faire respecter leur réglementation. Les propriétaires d'infrastructures qui ont intérêt à limiter la concurrence peuvent gêner d'éventuels rivaux par des obstacles subtils. Il se pose donc la question de savoir s'il est opportun que l'infrastructure des transports, lorsqu'elle est essentielle, soit la propriété des transporteurs. Les pouvoirs publics doivent peser, d'une part, les risques de comportement anticoncurrentiel et, d'autre part,

les avantages qu'il y a à laisser une même entité fournir et les services d'infrastructure et ceux de transport. Ces avantages sont réels lorsqu'il est plus efficient de prendre les décisions d'investissement dans les deux de manière concertée, ou de cogérer les deux. Le problème se pose particulièrement en ce qui concerne les modalités institutionnelles actuelles des services ferroviaires de voyageurs que nous examinons plus loin dans le présent chapitre.

LES FOURNISSEURS D'INFRASTRUCTURE PUBLICS : L'ÉVENTAIL DES POSSIBILITÉS

Un ministère gouvernemental

Au Canada, la plus grande partie de l'infrastructure des transports publique, notamment les routes, le contrôle de la circulation aérienne et la plupart des aéroports, relève directement de ministères. Cela présente des avantages dans certains cas. Cette méthode autorise un contrôle politique étroit, ce qui est opportun lorsque les objectifs gouvernementaux varient et ne peuvent être clairement énoncés à l'avance. Il importe cependant, dans ces circonstances, de rechercher les moyens d'améliorer la transparence et la reddition de comptes si l'on veut respecter nos principes fondamentaux en matière d'investissement et de tarification.

Un ministère est mal placé pour assurer l'exploitation d'infrastructures telles que les routes et les aéroports. La prise de décisions dans une structure hiérarchisée et bureaucratique peut être coûteuse et lente, particulièrement lorsqu'il s'agit de réagir rapidement à des circonstances économiques changeantes (par exemple, dans l'exécution de fonctions à forte composante opérationnelle ou commerciale). En outre, la nature de la budgétisation centralisée signifie que lorsque la réaction appropriée aux circonstances passe par une augmentation des dépenses, les ministères ne pourront pas fournir les fonds en raison d'autres priorités politiques, même si les usagers étaient disposés à payer.

Il est possible de contourner partiellement ces problèmes en sous-traitant certaines activités à des entreprises privées. À l'heure actuelle, la plupart des ministères provinciaux et territoriaux passent des marchés pour la construction routière et beaucoup sous-traitent même l'entretien. Le gouvernement fédéral adjuge à contrat, à des entreprises privées, l'exploitation de quelques petits aéroports.

L'option ministérielle est sans doute préférable lorsque les avantages d'un contrôle politique serré l'emportent sur les inconvénients d'un régime d'exploitation moins efficient. Elle peut également être préférable lorsque le financement de l'infrastructure fait appel à la fiscalité, sur laquelle les gouvernements ont la haute main.

Une société d'État

Les sociétés d'État possèdent une plus grande autonomie que les ministères. Elles sont généralement dotées de conseils d'administration qui assurent une certaine mesure d'indépendance à l'égard du pouvoir politique. Toutefois, les gouvernements peuvent leur imposer de grandes orientations par le biais des lois qui les constituent, et se réserver le pouvoir de leur donner des directives dans certaines affaires cruciales.

La formule de la société d'État peut faciliter l'application et le respect de nos principes, contribuer à la transparence financière et permettre une meilleure efficacité que celle que l'on peut attendre d'un ministère. La prise de décisions décentralisée et le fait que la société d'État n'est pas astreinte aux règles ministérielles rigides et aux procédures bureaucratiques peuvent favoriser des gains d'efficacité. La société a également la latitude de privilégier les objectifs commerciaux et les incitations internes afin de promouvoir une meilleure performance commerciale.

Cependant, les avantages d'une société d'État peuvent être perdus si les pouvoirs publics ne leur imposent pas un régime approprié de reddition de comptes et de contrôle. Les gouvernements doivent mettre en place des mécanismes de surveillance pour que le conseil

d'administration et la direction de la société s'acquittent de leurs obligations et n'abusent pas de leur pouvoir sur le marché. Mais, et c'est un point sur lequel nous insistons, cette surveillance et ce contrôle doivent se limiter aux grands objectifs, et ne pas devenir un moyen d'intervenir au jour le jour dans la gestion de la société d'État. Lorsqu'un contrôle efficace peut être exercé, la société d'État peut s'avérer une meilleure option institutionnelle pour gérer certaines infrastructures de transport. Nous pensons que la politisation des sociétés d'État par les gouvernements est à éviter car elle limiterait l'utilité de ces sociétés en ce qui concerne la gestion de l'infrastructure des transports.

Administration indépendante

Une administration indépendante possède une plus grande autonomie qu'une société d'État. Elle a généralement à sa tête un conseil où sont représentées les parties intéressées, telles qu'usagers, autorités locales ou régionales, associations professionnelles, associations de défense de l'environnement et autres groupements d'intérêts. Le conseil n'est pas assujéti à des directives gouvernementales et a plein pouvoir en matière de tarification et d'investissement, sous réserve peut-être de la ratification de quelque organisme de tutelle. Les administrations aéroportuaires locales qui ont été créées pour gérer certains aéroports fédéraux en sont un exemple. On pourrait en mettre d'autres sur pied pour exploiter des liens et des systèmes de contrôle de la circulation.

Les groupements d'usagers représentés au conseil d'administration peuvent influencer directement les niveaux et la qualité des services. Leur présence réduit également le risque de prix monopolistiques. Il convient de signaler, toutefois, qu'une administration indépendante peut prendre des décisions contraires aux vœux de groupes sous-représentés ou absents du conseil d'administration, notamment des transporteurs qui souhaiteraient accéder à une installation particulière. Puisque l'État ne contrôle pas d'aussi près les administrations indépendantes que les sociétés d'État, nous considérons comme extrêmement important que leurs conseils d'administration soient

réellement représentatifs de toutes les parties intéressées de manière à ce que des pressions suffisantes s'exercent à l'intérieur de l'organisation en faveur d'un fonctionnement efficient.

Une administration indépendante représente une bonne option dans les cas où il est très avantageux de limiter l'influence gouvernementale, et où les parties intéressées peuvent être suffisamment bien représentées au conseil d'administration. Ces facteurs ont été déterminants dans la création des administrations aéroportuaires locales dont nous parlerons plus loin dans ce chapitre.

Le choix de la structure publique appropriée

Il n'existe pas de structure institutionnelle idéale qui puisse être utilisée pour tous les types d'infrastructures de transport. Une organisation donnée conviendra plus ou moins bien, selon le mode de transport et le genre d'infrastructure. Le choix dépend également de la nature des objectifs gouvernementaux et des inefficiences susceptibles de survenir lorsque le pouvoir politique intervient dans des activités exigeant des décisions fréquentes sur des aspects opérationnels.

En outre, la compétence d'une institution ne dépend pas seulement de sa nature — ministère, société d'État ou administration indépendante — mais aussi des mécanismes mis en place pour accroître la transparence et améliorer la reddition de comptes de la part des responsables. Cependant, de façon générale, nous pensons qu'il y a avantage à accroître la distance entre les gouvernements et les institutions fournissant l'infrastructure des transports. Nous verrons plus loin dans le présent chapitre les structures institutionnelles qui correspondent le mieux à certains modes de transport et types d'infrastructures.

LES FOURNISSEURS PUBLICS D'INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS : QUESTIONS CONNEXES

Affectation des recettes, emprunts et contrôle des redevances

Nous avons pris pour position, aux chapitres 4 et 5, que les frais d'utilisation de l'infrastructure devraient couvrir le plein coût de son exploitation efficiente. Cela suppose que les recettes tirées de ces frais soient réservées à cette fin. Dans le calcul des coûts, il convient d'englober les paiements à l'État à l'égard du rendement sur l'investissement dans l'infrastructure. En outre, les propriétaires de l'infrastructure peuvent être amenés à emprunter pour financer des constructions nouvelles (particulièrement dans le cas d'un service en expansion). Les intérêts et le remboursement du principal de ces dettes doivent être prélevés sur les recettes des frais d'utilisation.

L'affectation des recettes et l'emprunt sont des activités naturelles des sociétés d'État et des administrations indépendantes. Bien qu'elles soient moins fréquemment le fait des ministères, il existe déjà des cas où les pouvoirs publics réservent des recettes à certaines fins spécifiques. C'est le cas des fonds renouvelables, d'un petit nombre de taxes spécifiques telles que la taxe sur le transport aérien, et de cotisations d'assurance sociale telle que la prime d'assurance-chômage.

Les Canadiens seront nombreux à assimiler les frais d'utilisation à des taxes, particulièrement lorsqu'ils ne sont pas étroitement associés aux avantages qu'ils retirent et lorsque le monopole est puissant — comme celui de la fourniture des routes. Dans de tels cas, les gouvernements peuvent vouloir conserver le contrôle direct des prix. Dans le cas contraire, il faudra un organisme réglementaire indépendant pour ratifier les frais proposés par le propriétaire des routes.

Instances consultatives

Des organes consultatifs peuvent être des compléments utiles de tout mécanisme institutionnel, mais sont particulièrement indiqués lorsqu'un ministère s'occupe de fournir l'infrastructure des transports.

Ils constituent une source indépendante d'avis sur les décisions de tarification et d'investissement, et peuvent apporter au public des informations impartiales sur la gestion de l'infrastructure. Les instances consultatives n'ont pas de pouvoir décisionnel et ne suffisent pas si l'objectif premier est de séparer la prise de décision du processus politique. Mais elles peuvent être un premier pas réaliste vers un changement institutionnel lorsque les décisions mettent en jeu des politiques à l'égard desquelles les gouvernements préservent jalousement leur autorité.

Il peut également être utile pour les organismes publics ou les administrations indépendantes de disposer d'une telle source de conseils. Une instance consultative peut contrebalancer quelque peu la tendance naturelle des gestionnaires à se tailler des empires, c'est-à-dire à accroître leur champ d'activité chaque fois que possible. En outre, celles qui publient des rapports peuvent contribuer à la transparence des mécanismes de financement et de la prise de décision.

LES AÉROPORTS

Au Canada, le gouvernement fédéral est actuellement propriétaire des principaux aéroports nationaux et régionaux, ainsi que d'un certain nombre d'aérodromes desservis par des lignes commerciales dans des petites localités et des régions isolées. Certains des grands aéroports ont déjà été cédés, ou vont l'être, à des administrations aéroportuaires locales.

Les aéroports fédéraux sont gérés selon divers types de mécanismes. Certains, et notamment les plus grands, sont exploités directement par le ministère des Transports fédéral ou par des administrations aéroportuaires locales. Certains le sont sous contrat par des entreprises privées. D'autres sont concédés par bail à des régions ou des municipalités, avec ou sans subventions fédérales. L'aérogare 3 de l'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto est un cas à part. Il a été conçu et financé, et est exploité, par une entreprise privée aux termes d'un accord de location de longue durée passé par le gouvernement fédéral.

De même, il existe des aéroports municipaux comme celui de Edmonton (un des dix aéroports les plus fréquentés au Canada) et des aéroports privés comme Buttonville à Toronto.

Dans de nombreux pays, l'administration des grands aéroports ne relève pas de ministères. Les mécanismes institutionnels sont divers :

- Aux États-Unis, les grands aéroports sont gérés par les municipalités ou les comtés, ou par des administrations aéroportuaires ou portuaires⁴.
- Au Royaume-Uni, sept grands aéroports — Heathrow, Gatwick, Stansted, Prestwick, Glasgow, Edimbourg et Aberdeen — sont maintenant la propriété d'une entreprise privée qui les exploite (BAA plc). Les aéroports britanniques plus petits appartiennent aux municipalités locales, à des entreprises privées ou, dans le cas de Liverpool, à des sociétés mixtes.
- En Allemagne, les 11 principaux aéroports sont gérés par des sociétés indépendantes dans lesquelles le gouvernement fédéral possède une participation minoritaire.
- L'Australie possède une structure institutionnelle centralisée, mais depuis 1986 les grands aéroports sont gérés par la Federal Airports Corporation, une société d'État à vocation commerciale.

LES ADMINISTRATIONS AÉROPORTUAIRES LOCALES (AAL)

Au Canada, le gouvernement fédéral cherche à réduire son rôle en concédant l'exploitation de plusieurs grands aéroports à des administrations aéroportuaires locales. Ses objectifs sont de faire en sorte que les aéroports servent mieux les intérêts des collectivités locales et soient exploités de façon plus rentable, sur une base plus commerciale⁵. À l'heure actuelle, les aéroports de Vancouver, Calgary, Edmonton et Montréal ont été cédés à des AAL, et la cession de plusieurs autres grands aéroports fédéraux est à l'étude.

Le rôle des AAL

Les AAL sont des organismes indépendants ayant la faculté de conclure des contrats, d'émettre des titres de créance, d'intenter des poursuites en justice et d'être elles-mêmes poursuivies. Contrairement aux sociétés privées, les AAL n'ont pas d'actionnaires. Elles sont dirigées par un conseil d'administration qui arrête les objectifs et les politiques, approuve les plans et les budgets et supervise la gestion. La loi habilitante ou les statuts d'une AAL précisent quels autorités et organismes peuvent nommer des membres au conseil d'administration. La désignation d'élus ou de fonctionnaires est interdite.

Le gouvernement fédéral conserve sa responsabilité à l'égard de la navigation aérienne et de la sécurité dans les aéroports concédés, et reste le propriétaire des terrains et locaux, qui sont loués à l'AAL aux termes d'un bail de longue durée. L'administration aéroportuaire exploite l'aéroport et est pleinement responsable de toutes les dettes qu'elle contracte. Elle est censée parvenir à la viabilité financière en fixant elle-même ses tarifs et en développant le potentiel commercial de l'aéroport. Les baux, d'une durée de 60 ans, sont assortis d'une formule de calcul des loyers qui fait bénéficier le gouvernement fédéral, d'une part, de toute hausse des recettes brutes au-delà d'un chiffre repère prévisionnel. Cela signifie que le gouvernement fédéral touchera au moins autant, et peut-être plus, que s'il avait continué à exploiter lui-même l'aéroport.

Le pouvoir monopolistique potentiel des AAL et d'autres grands aéroports

La politique fédérale relative aux AAL ne prévoit aucun mécanisme explicite de contrôle du pouvoir monopolistique. Nous considérons qu'il importe d'envisager les risques d'une tarification non concurrentielle des droits d'atterrissage de la part des administrations locales.

Les possibilités d'une tarification non concurrentielle sont renforcées par le fait que les droits d'atterrissage constituent en général une petite portion des coûts de vol; par conséquent, la demande de

droits d'atterrissage par les transporteurs est relativement peu sensible aux augmentations de ces droits. Le pouvoir commercial des AAL dépend également de la possibilité qu'ont les transporteurs et autres usagers de recourir à un autre aéroport. Par exemple, si l'aéroport B est un bon substitut de l'aéroport A, toute tentative de la part de ce dernier de majorer unilatéralement ses redevances d'atterrissage entraînera une baisse de son trafic. Toutefois, dans la pratique, les lignes aériennes canadiennes n'ont que peu de choix pour tout le trafic direct, qui représente près de 70 pour cent des vols dans la plupart des aéroports canadiens. Les compagnies n'ont d'alternative que lorsqu'un deuxième aéroport relativement peu congestionné existe à proximité. Peu d'agglomérations canadiennes sont desservies par plusieurs aéroports en situation de concurrence. C'est ainsi que, de façon générale, les compagnies aériennes n'ont guère la latitude d'opter pour un autre aéroport si les AAL abusent de leur puissance commerciale pour imposer des droits d'atterrissage excessifs.

La possibilité que l'accès des transporteurs aux aéroports gérés par des AAL soit restreint mérite également qu'on s'y arrête. Transports Canada fait valoir que les collectivités locales ont intérêt à donner accès à autant de transporteurs desservant autant de villes que possible. Toutefois, en théorie, une AAL pourrait vouloir maximiser ses propres revenus en signant un accord d'exclusivité de longue durée avec un seul transporteur disposé à y mettre le prix, ce qui lui permettrait d'engranger des profits monopolistiques. Une telle entente réduirait l'éventail du choix entre compagnies aériennes offert aux habitants de la localité. Dans une telle situation, il incomberait au directeur des Enquêtes et recherches du ministère de la Consommation et des Corporations fédéral de faire respecter les dispositions de la *Loi sur la concurrence* prohibant les contrats d'exclusivité et l'offre discriminatoire.

Nous estimons que la nature des conseils d'administration des AAL et la *Loi sur la concurrence* offrent des garanties considérables contre la tarification monopolistique et, en particulier, contre les restrictions à l'accès de transporteurs concurrents. C'est pourquoi



nous ne recommandons pas, en l'état actuel des choses, la création d'un organisme d'arbitrage ayant pouvoir d'examiner les tarifs des AAL. Ces derniers, toutefois, devraient être suivis par l'Office national des transports pour le compte du gouvernement fédéral.

L'INCIDENCE DES POLITIQUES FÉDÉRALES SUR LES COÛTS

Le contrôle fédéral peut gonfler les coûts d'exploitation des aéroports canadiens en raison :

- de lenteurs dans les décisions d'investissement lorsqu'une expansion se justifie;
- de la lourdeur des frais généraux;
- de normes opérationnelles inappropriées qui alourdissent sensiblement les coûts des petits aéroports fédéraux; et
- de rigidités résultant des pratiques fédérales en matière de ressources humaines.

Le problème de normes communes inadaptées est mis en évidence par la politique gouvernementale qui veut que même les plus petits aéroports fédéraux desservant des lignes commerciales régulières disposent sur place d'un service d'intervention d'urgence (SIU). Par exemple, à Yarmouth, en Nouvelle-Écosse (un aéroport d'exploitation fédérale), près d'un cinquième des coûts de fonctionnement sont occasionnés par le SIU. Par comparaison, Oshawa, en Ontario (un aéroport à niveau de trafic similaire non exploité fédéralement) se contente du service local des pompiers et n'a donc pas de frais de SIU. Le coût de fonctionnement total d'Oshawa est environ le quart de celui de Yarmouth. Les frais de SIU supérieurs de Yarmouth ne sont pas dus à un rendement moindre du personnel, mais résultent directement de la politique aéroportuaire fédérale⁶.

Les conséquences des normes de travail fédérales ont été mises en lumière dans un rapport du Vérificateur général du Canada de 1985, qui comparait l'entretien de trois aéroports américains à celui de

trois aéroports canadiens d'exploitation fédérale. On pouvait y lire que les aéroports américains comptent des effectifs de 40 pour cent inférieurs. Tandis que les employés des aéroports américains remplissaient diverses fonctions, les Canadiens étaient recrutés pour des tâches d'entretien précises, ayant pour conséquence une plus faible productivité de la main-d'oeuvre et des coûts de fonctionnement plus élevés⁷.

LIGNES DIRECTRICES POUR LA RÉFORME AÉROPORTUAIRE

L'investissement dans les aéroports fédéraux est souvent conditionné par la situation financière du gouvernement fédéral. Nous pensons qu'il importe que les aéroports s'autofinancent en tout, y compris sur le plan du contrôle de la circulation aérienne.

La gestion locale des aéroports fédéraux remédiera à certains des problèmes du système actuel. La prise de décisions décentralisée permettra à la direction aéroportuaire de prêter davantage attention aux préférences des habitants des régions desservies par l'aéroport, qui sont les principaux usagers de l'aéroport et qui supportent les conséquences et retirent les avantages des agrandissements de capacité. La prise de décision décentralisée devrait également contribuer à une plus grande transparence. Les usagers discerneront mieux ce pourquoi ils paient dans un système où il y a un rapport de cause à effet direct entre les dépenses d'équipement et les frais imposés aux usagers.

En conséquence, nous recommandons :

-
- 6.1 Que le gouvernement fédéral procède rapidement au transfert de tous les aéroports fédéraux restants à des administrations aéroportuaires locales et/ou à d'autres exploitants locaux.**
-

LA NAVIGATION AÉRIENNE

Le système canadien de navigation aérienne a été mis de plus en plus à contribution par l'intensification du trafic consécutive à la déréglementation du transport aérien et du surcroît d'activité dans certains aéroports plaques tournantes. Au cours de nos audiences, des intervenants ont déploré le sous-financement du contrôle de la circulation, lequel ne serait plus en mesure de répondre à la demande. En juillet 1991, l'Association du transport aérien du Canada, l'Association canadienne des pilotes de lignes aériennes, l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien et la Canadian Business Aircraft Association se sont dits d'avis, dans une lettre au ministre et au sous-ministre des Transports du gouvernement fédéral que «le système de contrôle de la circulation aérienne actuel ne sert pas les intérêts des voyageurs, des pilotes ni de l'aéronautique, et engendre un degré de frustration toujours croissant chez les contrôleurs qui ne demandent qu'à fournir un service professionnel».

Le gouvernement fédéral a réagi. Transports Canada, en particulier, cherche les moyens d'accroître le nombre des contrôleurs certifiés et a dressé un plan complet pour répondre aux besoins d'ici juillet 1994.

Nous estimons, toutefois, que ces problèmes traduisent des faiblesses fondamentales de l'organisation actuelle de la navigation aérienne au Canada. Le système serait moins vulnérable aux tensions si les administrateurs jouissaient d'une plus grande marge de manoeuvre et avaient accès à des ressources financières qui leur permettent de suivre l'évolution des besoins. Le rapport final, publié en 1991, du Groupe de travail ministériel sur l'aéronautique a cerné le problème en ces termes : «Le milieu de la fonction publique face aux restrictions qu'il subit, à ses processus lents et compliqués, à l'incertitude du financement au sein du gouvernement, dont les demandes sont en concurrence, et au long processus de prise de décision apparemment inhérent à la fonction publique ne cadre pas avec le milieu dynamique qui est celui de l'aviation. L'ensemble de ces facteurs

contribue à réduire la souplesse du Ministère et sa capacité à réagir rapidement et efficacement aux demandes sans cesse croissantes de la communauté aéronautique». ⁸

Aux États-Unis, la Federal Aviation Administration (FAA) jouit d'une liberté opérationnelle un peu plus grande que son homologue canadien, bien qu'elle reste intégrée au département des Transports américain. Un certain nombre d'autres pays — l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et l'Allemagne — ont donné un statut d'indépendance à leur système de navigation aérienne. Le Groupe de travail ministériel sur l'aéronautique accorde également sa préférence à cette option.

En conséquence, nous **recommandons** :

6.2 Que le gouvernement fédéral fasse passer le système de navigation aérienne du statut d'organisation ministérielle à celui de société d'État ou d'institution indépendante.

L'option d'une institution séparée, indépendante du gouvernement, est conforme et complémentaire à notre proposition du chapitre 5 préconisant que les compagnies aériennes assument le coût intégral de la navigation aérienne. Cette organisation pourrait prendre la forme d'une administration publique indépendante ou d'une société privée détenue conjointement par les compagnies aériennes. Une institution financée par les usagers, affranchie des restrictions que connaissent les ministères, serait mieux à même de répondre aux besoins du secteur.

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Selon notre proposition, Transports Canada continuerait à veiller à ce que le système de navigation aérienne satisfasse à des normes de sécurité appropriées. Le gouvernement fédéral doit également rester

en mesure d'assurer le respect des obligations internationales relatives à l'accès des transporteurs étrangers, de même que des normes techniques internationales.

En outre, si la navigation aérienne devient du ressort d'une société d'État, le gouvernement fédéral aura à superviser ses activités et ses résultats, comme il le fait déjà de toutes les sociétés fédérales soumises à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Sachant que cet organisme sera un monopole, bien que public, l'un des objectifs du contrôle devra être de prévenir les abus de pouvoir monopolistique.

UNE INSTITUTION INDÉPENDANTE

L'alternative à une société d'État serait une société privée, détenue conjointement par les usagers, le gouvernement fédéral restant responsable de la réglementation de la sécurité. Du fait qu'une telle société aurait à rendre compte à ses propriétaires, qui sont également les usagers, elle serait moins susceptible d'abuser de son monopole. En effet, ses propriétaires et usagers exigeraient le meilleur niveau de service au coût le plus bas possible.

Nous trouvons des avantages à un système de navigation aérienne de droit privé, géré par les usagers et soumis à une réglementation gouvernementale de la sécurité. Toutefois, avant de mettre en place une telle formule, le gouvernement fédéral devra veiller à ce que les intérêts de toutes les parties intéressées soient dûment pris en compte. Par exemple, ceux qui ne seront que peu ou pas représentés dans la société (tels que les petits transporteurs ou le secteur de l'aviation générale) ne devront pas subir de discrimination. Le système doit également être conçu de manière à ce que les éventuels nouveaux entrants dans le secteur des transports aériens ne soient pas défavorisés. Si les statuts de l'institution indépendante n'assurent pas une représentation adéquate de tous ces intérêts, le gouvernement fédéral devrait désigner un arbitre. Si le gouvernement fédéral est dans l'impossibilité de mettre sur pied une société privée où toutes les parties intéressées soient suffisamment protégées, l'option d'une société d'État serait préférable.

LES ROUTES

Les réseaux routiers sont peu susceptibles d'être privatisés ou confiés à des administrations indépendantes dans un proche avenir. Dans l'immédiat, la formule de sociétés d'État jouissant d'une forte mesure d'indépendance paraît plus prometteuse. Les pouvoirs publics, traditionnellement, contrôlent de près la construction et l'emplacement des routes, de même que les frais exigés pour leur utilisation. La tarification continuera probablement à prendre la forme de taxes sur le carburant et de droits de permis, complétés par des frais poids-distance imposés aux camions. Tous ces prélèvements sont généralement uniformes à l'intérieur d'une même province.

Dans ces conditions, les prix et revenus n'offrent que des indications d'utilité limitée aux fins de décisions d'investissement spécifiques. Les routes à péage, qui permettent d'établir des prix lien par lien et de décider les investissements en fonction des tarifs et recettes, sont l'exception.

Si les pouvoirs publics continuent de se réserver le pouvoir décisionnel, ils devraient rendre davantage compte au public et mieux expliquer la nature et les conséquences de leurs décisions. Les usagers devraient être suffisamment renseignés pour pouvoir juger par eux-mêmes si le réseau routier est géré de manière efficiente au moyen de décisions appropriées concernant l'investissement et l'entretien.

TRANSIT NEW ZEALAND : UN MODÈLE À SUIVRE

Le gouvernement de Nouvelle-Zélande a créé, en 1989, Transit New Zealand, une institution extérieure à la structure ministérielle, en vue de soustraire les décisions de dépenses à l'influence politique. Transit New Zealand coordonne la planification routière et fournit des avis indépendants sur les politiques de prix et les dépenses. Bien que ses propositions budgétaires annuelles de recettes et de dépenses doivent être approuvées par le ministre des Transports, les nombreuses

consultations auxquelles elle procède et ses mécanismes de planification hautement transparents donnent à ses propositions un poids considérable.

Transit New Zealand établit chaque année un programme national des transports terrestres à partir des plans de chacune des 14 régions du pays. Ces plans sont basés sur les décisions prises au niveau local. Le fonds des transports terrestres, géré par Transit New Zealand, finance les dépenses et donne à toutes les parties prenantes au système un tableau complet des recettes et des déboursés⁹. Les recettes proviennent des taxes sur le carburant, d'autres prélèvements sur les usagers (y compris des frais poids-distance payés par les camions lourds), ainsi que des droits d'enregistrement des véhicules et de permis de conduire.

LIGNES DIRECTRICES POUR LES ORGANISMES ROUTIERS PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX

La démarche de la Nouvelle-Zélande montre comment une société d'État peut contribuer à l'efficacité, améliorer la reddition de comptes et accroître la transparence des décisions relatives aux prix et aux investissements.

En conséquence, nous **recommandons** :

6.3 Que chaque gouvernement provincial et territorial mette sur pied une société d'État, complétée d'un organisme consultatif, afin de fournir les routes de manière plus efficace et rendre plus transparentes les décisions en matière de tarification et d'investissement routier.

Au sein des organes consultatifs devraient être représentés les groupes d'usagers spécifiques, de même que d'autres groupes intéressés par le système dans son ensemble, tels que ceux qui s'intéressent à la

défense de l'environnement. Leur mandat devrait être suffisamment large pour couvrir les liens entre les routes et les autres modes de transport.

Nous nous attendons à ce que la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux veuillent conserver le pouvoir de décision finale quant aux niveaux des taxes sur le carburant, des droits de permis et des frais poids-distance. Mais nous leur suggérons de prendre ces décisions sur l'avis de leurs organismes routiers, qui formuleraient des recommandations sur le niveau des frais, en même temps que sur les investissements routiers.

Nos principes veulent que les recettes provenant des frais payés par les usagers et transférés à un organisme routier soient liées à l'utilisation des routes dont l'organisme est responsable. Par exemple, si une agence est responsable de la construction et de l'entretien des routes provinciales, mais non municipales, les recettes correspondant à l'utilisation des routes municipales devraient être comptabilisées séparément.

Cela suppose que le gouvernement provincial alloue à un «compte routier», de manière aussi précise que possible, la quote-part respective des recettes totales de la taxe sur le carburant à l'intérieur de la province. Il devrait envisager également d'appliquer une taxe sur le carburant couvrant les coûts de surveillance policière des routes, le contrôle de la circulation et certains coûts du système de santé (chapitre 8). Par ailleurs, certains frais liés à l'environnement pourraient être perçus plus efficacement au niveau provincial et territorial (chapitre 7).

L'IDÉE D'UN RÉSEAU ROUTIER NATIONAL

Le Conseil fédéral-provincial des ministres responsables des transports et de la sécurité routière étudient actuellement une proposition de politique sur le réseau routier national. Il s'agirait de désigner réseau routier national (RRN), un réseau de routes reliant les capitales provinciales et territoriales, d'autres agglomérations importantes,

les principaux ports et les postes frontières avec les États-Unis. Le réseau couvrirait près de 25 000 kilomètres, comparés aux 7 300 kilomètres de la route Transcanadienne.

La proposition veut que le réseau soit amélioré «de manière à apporter cohésion, prestige et normes uniformes aux principaux liens routiers d'importance nationale du Canada»¹⁰. Les normes minimales engloberaient :

- une vitesse théorique de 100 kilomètres à l'heure — autrement dit, des tracés et des accotements autorisant une vitesse constante de 100 kilomètres à l'heure;
- une capacité suffisante pour accueillir le volume de trafic prévisible sans que la vitesse moyenne ne tombe en dessous de 90 kilomètres à l'heure;
- des ponts et chaussées d'une résistance suffisante pour éviter les barrières de dégel; et
- des revêtements de chaussée assurant un confort de roulement uniforme sur tout le réseau.

Selon les études réalisées pour le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière, une bonne partie des routes qui seraient englobées dans le réseau ne respectent pas actuellement ces normes. On a constaté que :

- près d'un tiers du kilométrage ne permet pas une vitesse constante de 100 kilomètres à l'heure en raison de largeurs, tracés ou accotements inadéquats;
- près de 19 pour cent du réseau sont parfois trop encombrés pour autoriser une vitesse constante de 90 kilomètres à l'heure;
- des restrictions de poids existent sur presque 16 pour cent du réseau, si bien qu'il faudra reconstruire les chaussées ou les ponts pour accueillir les charges maximales autorisées par les normes nationales; et

- les chaussées doivent être refaites sur environ 16 pour cent du réseau pour assurer le confort de roulement proposé.

Au total, environ 9 500 kilomètres du réseau de 25 000 kilomètres envisagé ne répondent pas à une ou plusieurs des normes minimales, et 790 ponts devront être renforcés.

Le coût de l'amélioration du RRN

La proposition de politique sur le réseau routier national précise toutes les améliorations qui seraient requises pour respecter ces normes — soit quelque 2 000 chantiers distincts, d'un coût estimatif total de 12,7 milliards de dollars aux prix de 1989. Une proposition secondaire à l'étude prévoit l'élargissement à quatre voies de tous les tronçons non autoroutiers restants de la route Transcanadienne, pour un coût supplémentaire de 4,8 milliards de dollars aux prix de 1989.

Le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière recherche une formule de partage des coûts entre les paliers fédéral, provincial et territorial qui permettrait d'adopter ces propositions.

Évaluation de la proposition de RRN selon nos principes

Nous estimons que les pouvoirs publics devraient évaluer le projet de RRN selon nos principes régissant les décisions d'investissement, et n'apporter une aide financière aux projets individuels que si les avantages l'emportent sur les coûts et si les projets peuvent être défrayés par les voyageurs qui en auront l'usage. Ils devraient également comparer ces projets à d'autres investissements possibles dans d'autres modes et d'autres lieux. Les projets RRN adoptés selon ces critères devraient alors être financés au moyen de frais d'utilisation.

Une analyse du RRN a établi que le projet d'ensemble ne satisferait pas les critères de rentabilité¹¹. Si l'on utilise la méthode standard d'évaluation des avantages de Transports Canada, il semble que le coût de l'amélioration du réseau requis pour arriver aux normes

uniformes proposées excède les avantages prévisibles, et que la proposition secondaire d'élargir, partout à quatre voies, la route Transcanadienne gonflerait sensiblement la perte nette.

Toutefois, certains des chantiers pourraient dégager des avantages nets substantiels. Par exemple, nombre des travaux d'entretien des routes existantes, tels que réfection des ponts et des chaussées, sont plus avantageux que maints investissements proposés dans la construction de nouvelles voies ou l'élargissement des chaussées actuelles. En outre, les améliorations proposées répondent plus facilement au critère de l'analyse coûts-avantages sur les parties du réseau où la circulation est la plus dense (qui sont généralement situées dans les régions les plus peuplées du pays).

Nous pensons qu'il convient de soumettre les chantiers à une évaluation individuelle rigoureuse plutôt que d'essayer de prendre une décision sur le projet d'ensemble. Les gouvernements devraient classer par ordre de priorité les projets individuels qui répondent aux critères de rentabilité. Nous voyons dans la proposition de politique sur le réseau routier national un exemple du risque de dépenses excessives que l'on court dès lors que l'on privilégie des normes nationales et des conventions techniques communes au détriment de l'évaluation des avantages et coûts économiques des projets individuels.

Recommandations relatives au réseau routier national

Les normes minimales proposées exigeraient un renforcement substantiel de la capacité de nombreuses routes faiblement utilisées. Le fait qu'une grande partie des projets envisagés apparaisse non rentable démontre, toutefois, que les normes techniques envisagées ne conviennent pas à toutes les routes et conditions de circulation. Sur les parties du réseau faiblement utilisées, quelques projets d'amélioration plus modestes, correspondant à des normes de capacité et de performance un peu moins rigoureuses que celles appliquées aux routes à forte circulation, pourraient suffire. L'efficacité exige que les solutions soient taillées à la mesure des conditions locales.

En conséquence, nous recommandons :

6.4 Que l'ampleur de la rénovation et de l'amélioration du réseau routier national soit déterminée par la comparaison des avantages et des coûts des projets individuels, plutôt que par l'application de normes techniques uniformes.

Notre rejet des normes minimales de la proposition RRN ne signifie pas que la totalité du projet soit à proscrire. Nous pensons qu'il y a des avantages à désigner un réseau routier national, à lui donner la priorité en matière d'entretien et à le doter d'une signalisation spéciale uniforme. Les transporteurs et les voyageurs gagneraient à disposer d'un réseau de routes interconnectées de qualité prévisible.

Nous estimons que le réseau proposé est viable par lui-même car il dégagerait des revenus suffisants prélevés sur les usagers pour en payer l'entretien et l'amélioration. En revanche, nous ne pensons pas que tous les travaux envisagés dans la proposition soient nécessaires. En dehors des régions les plus densément peuplées, le réseau routier canadien est marqué par une capacité excédentaire considérable. Il ne serait pas rationnel d'accroître encore cette capacité pour respecter des normes techniques minimales arbitraires. Les améliorations devraient être concentrées sur les secteurs à problèmes, ou susceptibles de présenter des problèmes.

Le réseau routier national pourrait être géré par une société d'État, dont les revenus proviendraient des frais payés par les usagers du réseau ou du transfert par les gouvernements d'une part appropriée des recettes des taxes sur le carburant et droits d'enregistrement. Un tel organisme pourrait donner aux usagers une indication claire des frais routiers, et instaurer un mécanisme officiel de concertation. Nous considérons, toutefois, que les améliorations essentielles de ce réseau pourraient être réalisées par des formes plus simples de coordination entre les gouvernements provinciaux et territoriaux ou leurs organismes de gestion routière.

En conséquence, nous recommandons :

6.5 Que le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière désigne un réseau routier national (RRN) dont l'exploitation et l'entretien feront l'objet d'une action concertée des gouvernements provinciaux et territoriaux ou de leurs organismes de gestion routière.

Nous estimons également qu'il n'y a guère de justification à financer les projets au moyen d'une redevance nationale imposée à tous les voyageurs ou un partage fédéral-provincial des coûts. Les projets situés sur le réseau envisagé, qui satisfont aux critères de rentabilité, sont concentrés dans le centre du Canada, là où la population est la plus dense, et non répartis également à travers le pays. Le financement de ces projets devrait incomber aux voyageurs dans les régions qui bénéficient de ces investissements.

En conséquence, nous recommandons :

6.6 Que les autorités provinciales et territoriales financent leur réseau routier et tous les travaux convenus à effectuer sur le réseau routier national à l'intérieur de leurs frontières, au moyen des taxes sur les carburants et autres frais.

En application de nos principes, le gouvernement fédéral cesserait de percevoir des taxes sur le carburant, à l'exception d'une redevance environnementale sur les carburants (recommandation 5.4).

Nous escomptons que l'examen des avantages et des coûts de tous les projets routiers établira que la plupart des projets RRN qui en valent la peine peuvent être financés par les autorités provinciales

ou territoriales au moyen des fonds qui auraient été consacrés autrement à d'autres projets routiers moins prioritaires.

LE CONTRÔLE DES VOIES FERRÉES, GARES FERROVIAIRES ET TRAINS

Le rail diffère des autres modes de transport par le fait que les transporteurs individuels sont souvent propriétaires des emprises, des voies et des systèmes de contrôle de la circulation des trains. Deux aspects nous préoccupent :

- l'influence de la propriété des voies sur la concurrence dans le transport ferroviaire des voyageurs et des marchandises; et
- la nécessité de rationaliser les réseaux ferroviaires, ce qui pose le problème de l'aliénation des emprises sur lequel nous avons insisté dans notre rapport intérimaire.

LA PROPRIÉTÉ ET LA CONCURRENCE

La liberté d'accès est-elle compromise lorsque les compagnies ferroviaires sont propriétaires d'une infrastructure des transports essentielle? Selon nos principes, la liberté d'accès aux équipements essentiels est propice à la concurrence. Tout en sachant qu'il est souvent exclu, d'un point de vue pratique, de fournir des infrastructures ferroviaires concurrentes, nous estimons qu'en autorisant plusieurs transporteurs à circuler sur les voies existantes, il est possible de réaliser nombre des avantages de la concurrence.

Un transporteur de voyageurs ou de marchandises, propriétaire de ses voies, peut ériger une barrière à l'entrée de nouveaux transporteurs ferroviaires et gêner l'activité de concurrents. Un nouveau transporteur ne peut entrer sur le marché ferroviaire que s'il parvient à négocier des conditions d'accès raisonnables avec un propriétaire de voies qui risque d'être également un concurrent. Les transporteurs ferroviaires se trouvent ainsi largement à l'abri de la discipline que la menace de l'arrivée de nouveaux concurrents impose dans les autres modes de transport.

Une concurrence directe est moins envisageable dans le cas des services voyageurs que des services marchandises du fait que les premiers ne sont pas profitables en l'absence de subventions. Nous sommes néanmoins soucieux d'autoriser des possibilités d'accès suffisantes à de nouveaux transporteurs ferroviaires de voyageurs qui seraient désireux de s'implanter. Cette facilité d'entrée donnerait aux services voyageurs l'occasion de démontrer leur supériorité sur les marchés où ils ont une chance d'être viables.

Le service voyageurs peut être complémentaire du transport de fret, du fait que le coût des voies peut être partagés entre les deux. Cependant, il peut aussi arriver que les deux usages soient contradictoires sur les tronçons les plus fréquentés. Ce conflit explique la difficulté de VIA Rail à obtenir un accès optimal aux voies. Par ailleurs, le gouvernement fédéral impose à VIA de desservir certains marchés, ce qui met la société en position de faiblesse dans les négociations, car elle ne peut refuser de traiter avec CN ou CP lorsqu'elle juge leurs services ou tarifs inacceptables.

L'AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AUX VOIES FERRÉES

Il est possible d'améliorer l'accès aux voies ferrées des nouveaux entrants et de quiconque est disposé à payer sa part du coût :

- au moyen de lois et de règlements plus stricts afin de promouvoir l'accès;
- si cela ne suffit pas, en restructurant CN et CP de manière à séparer la propriété des voies et les activités de transport.

La séparation pourrait se faire par l'entremise d'une société de gestion des voies, publique ou privée, qui posséderait et gérerait le réseau ferré national.

L'amélioration de l'accès par les moyens législatifs et réglementaires

Les droits de passage, c'est-à-dire le droit pour une compagnie ferroviaire de circuler sur les voies d'une autre, ont une longue histoire au

Canada. Les dispositions les concernant, qui étaient contenues dans l'ancienne *Loi sur les chemins de fer*, ont été reprises dans la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Elles donnent pouvoir à l'Office national des transports d'ordonner l'octroi de droits de passage si les deux sociétés concernées ne peuvent s'entendre par elles-mêmes et s'il considère que l'accès est dans l'intérêt public. Malheureusement, cette disposition figure dans un article de la Loi de 1987 qui s'applique exclusivement au fret ferroviaire.

En conséquence, nous **recommandons** :

6.7 Que les dispositions intéressant l'accès aux voies soient rendues applicables également au transport des voyageurs, pour que tous les transporteurs qualifiés disposés à payer leur quote-part aient le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire essentielle et à l'égalité de traitement dans le transport ferroviaire.

La législation devrait imposer à l'Office national des transports de faire droit à toute demande d'accès émanant de tout transporteur «prêt, apte et disposé», à moins que le propriétaire des voies ne puisse prouver que les droits de passage engendreraient des difficultés d'exploitation impossibles à résoudre dans des cas particuliers.

Les difficultés sur le plan de la technologie, du routage et du contrôle de la circulation, associées à l'ouverture des voies à des usagers multiples ne sont pas un véritable problème, à moins que le propriétaire de la voie soit également un usager en concurrence avec d'autres usagers des mêmes rails. Comme dans les autres modes, et particulièrement le transport aérien, il existe aujourd'hui des techniques sophistiquées de contrôle du trafic. En outre, le secteur ferroviaire a une longue expérience des droits et ententes de passage qui engendrent à peu près les mêmes difficultés. Les sociétés ferroviaires ont eu, aux fins de ces accords, à élaborer des règles d'exploitation,

établir des priorités de passage et répartir les responsabilités. À notre connaissance, tout cela n'a jamais posé de grands problèmes opérationnels.

Mais une amélioration de la législation peut ne pas suffire à résoudre certains problèmes d'accès. Par exemple, une compagnie ferroviaire peut permettre à d'autres transporteurs de circuler sur ses voies, tout en leur imposant des tarifs ou des conditions hautement dissuasifs. Elle peut également défavoriser un concurrent potentiel par le biais de ses opérations de contrôle de la circulation et de routage.

L'Office national des transports peut bien tenter de combattre de telles pratiques anticoncurrentielles, mais un transporteur propriétaire des voies pourrait abuser de son monopole par des procédés subtils. En outre, il est difficile pour un organisme de réglementation de déterminer une redevance d'utilisation des voies qui soit à la fois équitable pour le propriétaire et ne désavantage pas l'utilisateur.

Un certain nombre de pays imposent à leurs sociétés ferroviaires étatiques de comptabiliser le coût des voies et celui des opérations de contrôle séparément. Le Conseil des Communautés européennes invite ses membres à prendre «les mesures nécessaires pour assurer, sur le plan de la comptabilité, la séparation des activités relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire... »¹². Il considère que cette séparation favorisera l'établissement de tarifs équitables et facilitera la circulation transfrontière des transporteurs des pays membres.

Une législation appropriée, jointe à un strict contrôle d'application des règlements, représente la solution la plus immédiate des problèmes d'accès. En renforçant et élargissant les dispositions actuelles sur les droits de passage, le gouvernement fédéral tablerait sur des mécanismes que les chemins de fer et l'Office national des transports ont déjà bien assimilés. Néanmoins, nous ne sommes pas entièrement convaincus que ce procédé suffise. Dès lors qu'une compagnie ferroviaire aura intérêt à limiter l'accès, l'organisme de réglementation aura bien du mal à garantir que le nouveau concurrent sera

placé sur un pied d'égalité, notamment au niveau du système de routage¹³. Le propriétaire des voies sera toujours mieux informé que l'organisme de tutelle, ce qui met ce dernier en situation de faiblesse.

L'amélioration de l'accès par la séparation de la propriété des voies et des activités de transport

Nous avons envisagé la possibilité de restructurer CN et CP de manière à scinder la propriété des rails et les services de transport (comme c'est le cas dans les modes aérien et routier). Une telle séparation n'est pas sans précédent :

- Les premiers chemins de fer américains exploitaient des liens fixes que d'autres empruntaient contre paiement, comme dans les autres modes de transport (routes et canaux).
- En 1989, le gouvernement suédois a scindé le chemin de fer national en deux entités distinctes : une société publique offrant les services de transport ferroviaire et un deuxième organisme public, l'Administration ferroviaire nationale, qui fournit les voies et systèmes de contrôle. La restructuration suédoise était destinée à aligner le rail sur la route, l'Administration ferroviaire nationale étant d'ailleurs organisée sur le modèle de l'Administration nationale du réseau routier de ce pays. Le gouvernement suédois escompte que la séparation de la propriété des voies et des services de transport, et notamment la plus grande transparence qui en résulte, amènera une exploitation plus efficiente. Il espère aussi qu'à plus long terme, de nouveaux transporteurs ferroviaires se présenteront sur le marché et que cette concurrence bénéficiera aux consommateurs.

Cette scission entraînerait la perte des avantages, s'il en existe, de la fourniture combinée des voies et des services de transport. Il appartiendra au gouvernement de décider si ces économies sont suffisamment importantes pour annuler les avantages d'une concurrence accrue. Les données disponibles, bien qu'insuffisantes, ne donnent pas à penser que le fait pour les transporteurs de posséder les voies ferrées soit source de grandes économies.

Nous croyons que la création d'une société détentrice des voies est réalisable, mais qu'une réforme structurelle de cette nature constitue une vaste entreprise. L'expérience suédoise n'est pas entièrement transposable au Canada, du fait que plusieurs sociétés publiques et privées se partagent chez nous la propriété des rails, contre une seule société publique en Suède. La restructuration est beaucoup moins complexe lorsqu'il n'y a qu'un seul transporteur public, et lorsque le gouvernement national jouit de la faculté incontestée de procéder à la réorganisation nécessaire à une meilleure utilisation des rails.

Si le gouvernement du Canada devait entreprendre cette initiative, et s'il voulait que l'infrastructure soit propriété publique, il lui faudrait acquérir les voies qui ne lui appartiennent pas déjà. Cela supposerait des négociations difficiles avec les propriétaires quant au montant de l'indemnisation. CN et CP deviendraient principalement des transporteurs de fret, sans qu'aucune des deux compagnies ne possède de voies. Il conviendrait alors de privatiser CN pour égaliser les conditions de concurrence avec CP, et le produit de cette vente contribuerait à financer l'achat de l'infrastructure du CP.

Il serait difficile également de déterminer des tarifs appropriés pour l'utilisation des voies. CN et CP possèdent un important kilométrage de voies ferrées aux États-Unis. Si l'on fixe les tarifs à un niveau suffisant pour couvrir les coûts de la société détentrice des voies, CN et CP pourraient être amenés à dérouter le trafic vers leurs lignes américaines. Ce détournement serait sans doute plus important sur certains segments du réseau (principalement le fret en provenance et à destination de l'Ouest) que sur d'autres (le trafic intérieur à la région Ontario, Québec et Maritimes).

Société publique ou privée?

Si la tentative d'améliorer l'accès sous le régime actuel ne donne pas les résultats voulus, et si le gouvernement fédéral décide de scinder la propriété des voies et les services de transport, il lui faudra décider s'il veut confier la première à une société d'État ou à une entreprise

privée. Dans les deux cas, la nouvelle organisation devra être réglementée de telle manière qu'elle ne puisse abuser de son monopole.

S'il opte pour une société privée, le gouvernement fédéral devra offrir un ensemble de conditions qui puissent intéresser les investisseurs privés et attirer les importants capitaux requis. À défaut, il lui faudrait prendre certains engagements afin de réduire les risques associés à des changements de politique imprévisibles à laquelle la société serait autrement exposée. S'il opte pour une société d'État, le gouvernement fédéral n'aura pas à restreindre sa marge de manoeuvre de cette façon. Par ailleurs, le gouvernement fédéral possède déjà, par l'intermédiaire du CN et de VIA Rail, un important kilométrage de voies et d'emprises qu'il pourrait transférer à l'organisme public, et le doter ainsi des actifs requis pour démarrer. C'est pourquoi nous considérons qu'en cas de scission, un organisme public serait l'option à privilégier.

Au Canada, la séparation de la propriété des voies et des activités de transport est un enjeu plus important pour le fret que pour le service voyageurs, car l'activité ferroviaire y est orientée surtout vers le transport des marchandises. Ce dernier ne constitue pas le coeur de notre mandat et nous n'avons pas étudié, ni abordé avec les diverses parties concernées, tout l'éventail des questions auxquelles il faut apporter une réponse avant de décider la scission. Néanmoins, à nos yeux, une réelle liberté d'accès et l'égalité de traitement de tout le trafic sont vitales. Si la mise en oeuvre de la recommandation 6.7 — à savoir que la législation relative à l'accès aux voies soit renforcée et rendue applicable au service voyageurs tout comme au fret — ne donne pas de résultats satisfaisants, alors nous recommanderions que le gouvernement fédéral scinde la propriété des rails et les services de routages, d'une part, et les activités de transport, d'autre part.

Si le gouvernement fédéral opte pour la séparation, une transition graduelle serait peut-être la meilleure façon de procéder. Le processus pourrait commencer par une partie du réseau où une

rationalisation serait opportune. Par exemple, une société publique pourrait être créée pour prendre en main les emprises et les voies du CN et de VIA Rail dans le triangle Toronto-Ottawa-Montréal. En même temps, le gouvernement fédéral pourrait négocier avec CP l'élargissement de la compétence du nouvel organisme à toutes les voies de la région, afin d'en rationaliser l'utilisation.

La première étape permettrait au gouvernement fédéral de mettre à l'essai la scission et, parallèlement, d'entamer la rationalisation du réseau dans le triangle Toronto-Ottawa-Montréal. Si cette expérience montre que la séparation est avantageuse, les activités de la société pourraient être étendues au réseau ferroviaire du Québec et des Maritimes, où une rationalisation paraît également s'imposer. Enfin, dernière phase de la réforme, les voies ferrées du reste du pays seraient transférées au nouvel organisme.

LA RATIONALISATION FERROVIAIRE

La rationalisation n'est pas un sujet nouveau. Dès 1931, la Commission royale sur les chemins de fer et le transport au Canada a constaté qu'une bonne partie des réseaux du CN et du CP faisait double emploi. Elle a noté que le Canada comptait deux fois plus de milles de voie per capita que les États-Unis et que l'évolution des marchés, de la concurrence et de la technologie, réduisait le besoin de l'infrastructure ferroviaire.

Les chemins de fer canadiens continuent à souffrir d'une faible densité de trafic. À l'exception de quelques lignes, les voies ferrées canadiennes pourraient accueillir beaucoup plus de trains qu'elles n'en voient passer. Il y a deux façons d'améliorer la situation financière des chemins de fer : accroître le trafic et l'activité, et rationaliser le réseau.

Pour ce qui est de l'augmentation du trafic, nous escomptons qu'avec l'application de nos recommandations intéressant la tarification des routes, les chemins de fer deviendront plus compétitifs. Une partie du trafic aujourd'hui transporté par la route passera au rail.

CN et CP ont mené pendant de nombreuses décennies des négociations sporadiques sur la rationalisation et l'usage commun des voies, sans résultat. La *Loi du Canadien National et du Canadien Pacifique de 1933*, qui a fait suite au rapport de la Commission royale de 1931, encourageait la coopération entre les chemins de fer, y compris l'usage commun des voies. La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* comprend des dispositions relatives à l'usage commun des voies, mais il n'en a pas résulté de rationalisation substantielle.

Trois méthodes, qui ne sont pas mutuellement exclusives et qui pourraient varier d'une région à l'autre, sont envisageables pour rationaliser le réseau :

- la fermeture de lignes et l'usage commun des voies;
- la cession par chacune des compagnies de leurs embranchements locaux, lesquels seraient restructurés en tant que compagnies de transport locales; et
- le regroupement des services de fret du CN et du CP, soit à l'échelle régionale soit à l'échelle nationale.

L'abandon de lignes et l'usage commun des voies

Il convient d'établir clairement la distinction entre abandon de ligne et cession d'emprise. Nous ne contestons en rien le droit d'un chemin de fer d'abandonner tout ou partie d'une ligne. Ce qui nous préoccupe, c'est ce qu'il advient de ce corridor une fois qu'il cesse d'être exploité; par le passé, un trop grand nombre de ces couloirs ont été vendus à des fins commerciales, ou pour des utilisations autres que le transport. Nous sommes fermement d'avis que ces emprises devraient rester disponibles pour les transports futurs, peut-être même sous forme de parcs linéaires, et que les pouvoirs publics ou d'autres chemins de fer devraient avoir un droit de préemption lorsque des couloirs sont abandonnés.

Dans quelle mesure l'abandon de lignes peut-il améliorer la situation financière des chemins de fer? Pour ce qui est des embranchements, la fermeture de lignes du réseau des Prairies qui sont en concurrence

avec la route pour le transport du grain, dégagerait d'importantes économies. Selon une estimation récente, l'abandon de certaines lignes dans les Prairies permettrait d'économiser environ 25 millions de dollars par an¹⁴. Pour le reste des réseaux, les perspectives de réaliser des économies par l'abandon d'embranchements locaux, par opposition à l'abandon de réseaux régionaux complets tels que dans les Maritimes, se limitent à quelques millions de dollars par an.

L'utilisation commune de lignes principales accroîtrait la rentabilité des chemins de fer et dégagerait davantage d'économies que l'abandon d'embranchements à faible volume. Ces fermetures font perdre du trafic au profit de la route, alors que les lignes principales pourraient être rationalisées sans guère de perte de volume. Un réseau ferré plus efficient pourrait même amener un regain du transport ferroviaire.

Des économies substantielles pourraient être réalisées si une rationalisation intervenait sur les voies qui relient Winnipeg à la vallée de l'Outaouais. Avec un investissement d'environ 100 millions de dollars, CN et CP pourraient circuler dans cette région sur des voies communes et se passer ainsi d'environ 2 200 kilomètres de voies, essentiellement sur des lignes principales, et réaliser ainsi des économies de l'ordre de 50 millions de dollars par an¹⁵.

Nous considérons cette rationalisation souhaitable. Toutefois, nous avons déjà relevé dans notre rapport intérimaire que l'abandon de lignes pourrait causer la perte de couloirs de transport pour l'avenir¹⁶. Des corridors potentiellement importants ont déjà été perdus dans des zones urbaines et à proximité par suite d'abandons et ne peuvent être remplacés.

La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* contient une disposition, qui vient à expiration en 1993, stipulant que les compagnies ferroviaires peuvent demander à l'Office national des transports d'abandonner chaque année jusqu'à 4 pour cent de leurs voies ne servant pas au transport du grain. L'Office doit autoriser l'abandon si la ligne

n'est pas économiquement viable et n'a pas de perspective réaliste de le devenir. Ainsi que nous l'avons signalé dans notre rapport intérimaire, aux termes de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, l'Office détermine le rôle et la valeur de l'infrastructure ferroviaire à la lumière de sa contribution au transport des marchandises¹⁷.

Les procédures pour demander l'abandon ont été modifiées récemment. Une compagnie ferroviaire désireuse de fermer une ligne doit aviser officiellement, entre autres, les autorités fédérales, provinciales et municipales concernées, d'autres compagnies ferroviaires ayant des lignes à proximité, ainsi que VIA Rail.

Le processus prévu par la Loi ne prend pas en considération les conséquences à long terme des suppressions de voies sur le service voyageurs ou sur l'utilisation future des emprises à des fins de transport.

Nous considérons que des procédures officielles devraient régir la cession des emprises après l'abandon d'une ligne ferroviaire, et donner aux pouvoirs publics un droit de préemption. Bien que les compagnies ferroviaires nous aient affirmé qu'elles offrent les emprises successivement aux divers paliers de gouvernement, elles le font de manière officieuse et sans uniformité. Par ailleurs, les compagnies ferroviaires ne mettent pas toujours en vente les emprises abandonnées dans les zones urbaines, où elles réalisent souvent des opérations immobilières pour leur propre compte. Ce sont ces emprises urbaines qui nous préoccupent le plus.

Notre examen des abandons de lignes nous amène à conclure que :

- des procédures officielles, régulièrement suivies, devraient être mises en place, prévoyant que toutes les emprises abandonnées soient offertes aux pouvoirs publics;
- les pouvoirs publics devraient se doter de mécanismes permettant d'identifier, d'acquérir et de conserver les emprises précieuses pour l'avenir; et

- des règles d'évaluation devraient être définies de telle manière que les pouvoirs publics puissent acquérir les emprises à un prix raisonnable, tenant compte du fait que les terrains étaient par le passé un couloir de transport.

Nous pensons que les compagnies ferroviaires devraient être autorisées à mettre fin à des activités non profitables, mais que les emprises qui peuvent être utiles à d'autres doivent être préservées.

Transports Canada a porté les préoccupations que nous avons exprimées dans notre rapport intérimaire à l'attention d'un comité directeur fédéral-provincial, chargé par les ministres fédéral et provinciaux/territoriaux des Transports de délimiter un réseau ferroviaire national. Le mandat de ce comité consiste notamment à revoir les politiques et procédures relatives à l'abandon des lignes de chemin de fer. Transports Canada a indiqué également qu'il espère mettre en place un processus transitoire de notification et de réponse, et élaborer des options de politique à long terme. Bien qu'il soit trop tôt pour prédire le résultat de tous ces travaux, nous pensons que des changements s'imposent.

En conséquence, nous **recommandons** :

6.8 Que toute compagnie de chemin de fer soit autorisée à abandonner une longueur illimitée de voies et que l'article 159 (4) de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* ne soit pas repromulgué.

Nous recommandons en outre :

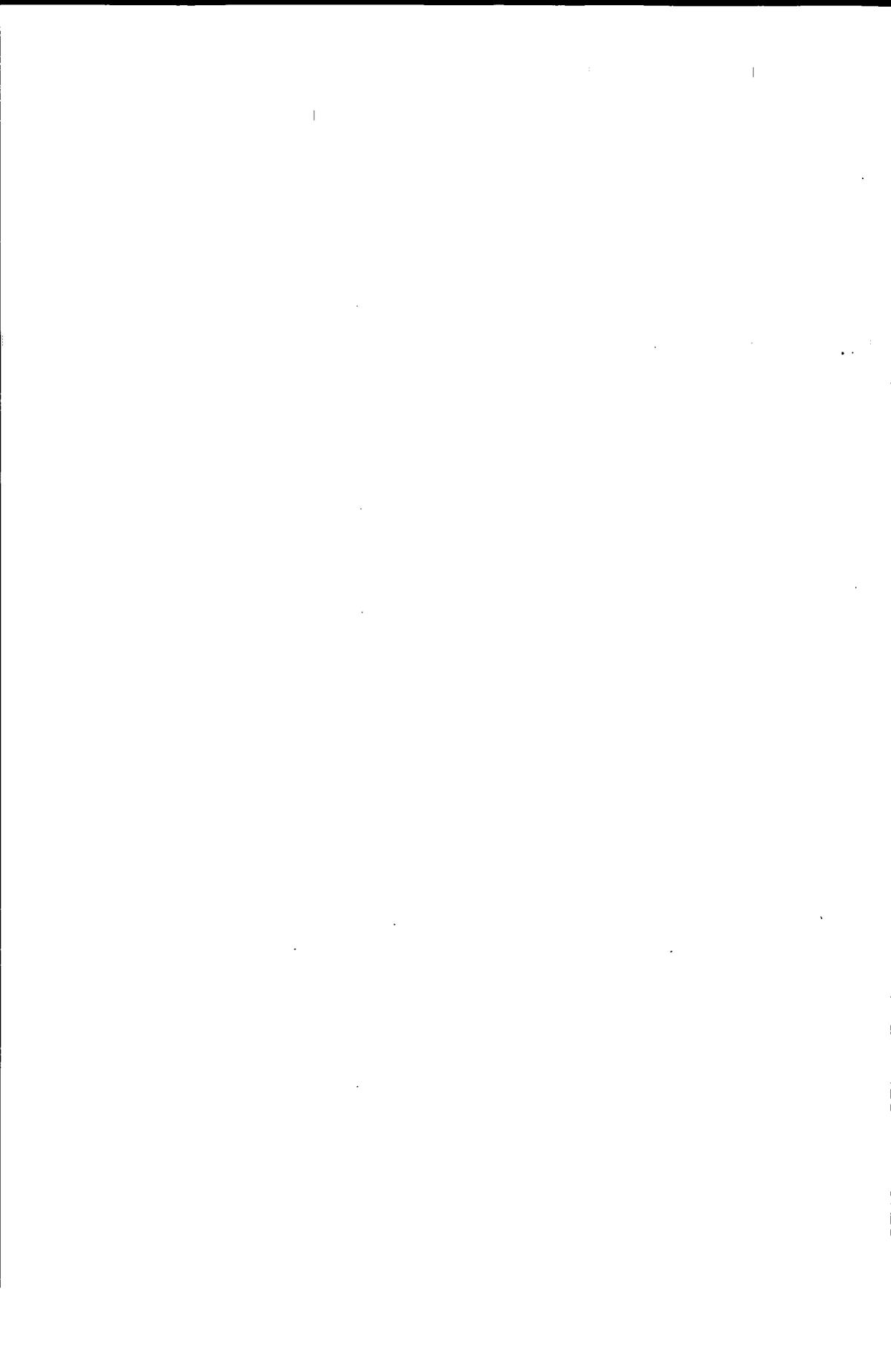
6.9 Que l'on assure une protection adéquate des emprises potentiellement précieuses comme couloirs de transport futurs, au moyen des règles suivantes :

- a) que, dans tous les cas, l'emprise abandonnée soit offerte, officiellement et par écrit, successivement à chaque palier de gouvernement (fédéral, provincial, local), puis à d'autres compagnies ferroviaires, à un prix égal, dans tous les cas, au coût d'acquisition historique des terrains majoré de l'inflation, et avec un délai de réponse suffisant;
- b) que l'Office national des transports joue le rôle d'arbitre pour assurer que le prix demandé est raisonnable;
- c) que la compagnie ferroviaire ne puisse convertir ou vendre le terrain pour d'autres usages que le transport uniquement si aucun palier de gouvernement ou aucune autre société ferroviaire ne désire acquérir le couloir;
- d) que tous les niveaux de gouvernement se dotent d'une politique, assortie de critères explicites, pour déterminer quels couloirs ils souhaitent conserver; et
- e) que les pouvoirs publics ou les sociétés ferroviaires préservent les terrains ainsi acquis en tant que couloir de transport. Advenant qu'ils veuillent en faire un autre usage, qu'ils offrent de les rétrocéder à la compagnie ferroviaire, au prix d'achat initial majoré de l'inflation.

RENOIS

1. Jose A. Gomez-Ibanez et John R. Meyer, «Toll Roads and Private Concessions in France and Spain», rapport intérimaire à l'intention du ministère des Transports des États-Unis, février 1992.
2. U.S. General Accounting Office, *Airline Competition*, GAO/RCED-90-147, août 1990.
3. William B. Tye, «Competitive Access: A Comparative Industry Approach to the Essential Facility Doctrine», *Energy Law Journal*, 8,2, 1987.
4. La distinction est qu'une administration aéroportuaire n'est responsable que d'un aéroport, tandis qu'une administration portuaire exploite diverses installations (indistinctement, aéroports, ports, ponts et routes à péage).
5. Déclaration du ministre des Transports John Crosbie annonçant la nouvelle politique, «Nouvelles directions pour les aéroports canadiens», Information Transports Canada No. 61/87, 9 avril 1987.
6. Gordon B. Hamilton, «Cost Competitiveness of Canadian Airports», communication présentée à la 57^e assemblée générale annuelle de l'ATAC, Vancouver, Canada, 10-12 novembre 1991. Données complémentaires fournies par Transports Canada.
7. *Rapport du Vérificateur général à la Chambre des communes*, année fiscale terminant le 31 mars 1985, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
8. Transports Canada, Groupe de travail ministériel sur les questions de l'aviation, *Rapport final*, 1992, p. 23.
9. Ministère des Transports de Nouvelle-Zélande, *Land Transport System*, 1990.
10. Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière, Comité directeur sur la politique routière nationale, *Étude en vue d'une politique routière nationale, Rapport du Comité directeur sur la phase 3*, Ottawa, septembre 1990.
11. Voir ADI Limited, *National Highway Policy User Benefits Analysis Final Report*, rédigé à l'intention du Comité d'étude de la politique routière nationale, 2567-4, Ottawa, novembre 1989; voir aussi ADI Limited, *Analysis of National Highway System Proposals*, rapport rédigé à l'intention de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, RR-12, mars 1992.
12. *Journal officiel des Communautés européennes*, Directive du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires, 91/440/CEE, section III, article 6.
13. La circulation des trains sur les réseaux ferroviaires modernes est coordonnée à partir d'un point central, habituellement par le biais du système de signalisation. Le régulateur décide quels trains poursuivent leur route et lesquels attendent sur des voies de garage.
14. T. Reynolds, «Projected Cost Reductions and Efficiencies through Abandonment of Selected Rail Segments», *Compte rendu de la 27^e réunion annuelle du Groupe de recherche sur les transports au Canada*, Banff, Canada, 9-12 juin 1992.

15. Il s'agit d'estimations approximatives calculées par le personnel de la Commission royale d'après la réduction potentielle de la longueur des voies et des coûts moyens annuels des voies par kilomètre. Ces économies ne seraient pas pleinement réalisées d'emblée. Les dispositions relatives à la sécurité d'emploi dans les conventions collectives des mécaniciens et agents d'entretien des voies les plus anciens joueraient jusqu'à ce que ces employés soient réaffectés ou parviennent à l'âge de la retraite.
16. *En marche : Le rapport intérimaire de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, avril 1991, pp. 241-242.
17. *En marche : Le rapport intérimaire de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, avril 1991, p. 242.



CHAPITRE 7

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

INTRODUCTION

Le transport des voyageurs a une incidence sur l'environnement local, national et mondial. La pollution par le bruit dérange les citadins et les personnes qui vivent à proximité d'un aéroport. La pollution atmosphérique endommage les immeubles et nuit à la santé des humains, des animaux et de la végétation. Enfin, l'effet de serre menace les écosystèmes.

L'un des objectifs clés du cadre de référence que nous proposons est l'établissement d'un système qui donne automatiquement du poids à la nécessité de protéger l'environnement. Nous sommes convaincus que le meilleur moyen d'y parvenir est de faire en sorte que les usagers paient les pleins coûts du transport, y compris les coûts environnementaux liés aux différents modes.

À l'heure actuelle, voyageurs et transporteurs ne prennent pas à leur charge tous les dommages qu'ils causent à l'environnement. En fait, ils ne paient la note que de quelques-uns des coûts engendrés par leurs choix de transport. Souvent, les décisions qu'ils prennent quant à la façon dont ils vont voyager et aux véhicules qu'ils vont acheter ne tiennent pas compte des répercussions environnementales de ces choix. Ce sont donc d'autres qui subissent les coûts des dommages causés par les voyageurs. Comme nous l'avons souligné au chapitre 6, les organismes qui évaluent les projets d'investissement dans les transports devraient tenir compte des coûts des atteintes à l'environnement.

Mesurer les dommages écologiques, en estimer le coût et déterminer la façon d'en faire assumer la responsabilité financière par les usagers comportent cependant de nombreuses difficultés. Nous reconnaissons

que l'imposition de frais aux voyageurs ne suffira peut-être pas pour protéger l'environnement. La réglementation, surtout en ce qui concerne les émissions des véhicules à moteur, a déjà contribué à une réduction des gaz et des particules qui sont dommageables pour l'environnement.

Nous nous sommes penchés sur des méthodes d'analyse des dommages environnementaux et de calcul des coûts. Nous nous sommes demandés jusqu'où les pouvoirs publics devraient aller dans la réglementation et combien les voyageurs devraient payer. Nous avons ensuite cherché des solutions qui imposeraient un fardeau égal à chaque mode, et qui aideraient les Canadiens à établir un équilibre entre leurs besoins en matière de transport et la nécessité de protéger l'environnement.

LA CONTRIBUTION DES TRANSPORTS À LA DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT

Nous avons examiné les incidences environnementales et largement consulté des experts. Le gros des renseignements que nous avons obtenus, y compris sur la contribution des transports aux dommages environnementaux et la nature de ceux-ci, se trouvent au volume 2 du rapport. Dans le présent chapitre, nous nous attardons sur les trois problèmes environnementaux liés aux transports que nous considérons comme les plus graves : l'ozone troposphérique, l'étalement des villes et le réchauffement de la planète. D'autres problèmes importants associés aux transports, notamment ceux qui sont reliés aux émissions de gaz carbonique et de particules, sont traités de façon limitée dans ce chapitre, car ce sont des problèmes fondamentalement liés au transport urbain plutôt qu'au transport interurbain des voyageurs.

LES ÉMISSIONS PRODUCTRICES D'OZONE TROPOSPHÉRIQUE

L'ozone troposphérique, aussi appelée ozone au niveau du sol, est une importante composante du smog et se forme dans l'atmosphère quand les oxydes d'azote (NO_x) et les composés organiques

volatiles (COV) se combinent sous l'effet de la chaleur et des rayons du soleil. L'ozone troposphérique provoque des problèmes respiratoires, tout particulièrement chez les asthmatiques, et endommage les feuilles des arbres et des plantes.

Les transports au Canada sont responsables d'environ 40 pour cent des émanations de COV non naturelles et de 60 pour cent des émissions de NO_x. Les camions et les autobus à moteur diesel sont beaucoup plus nocifs que les autres véhicules mais sont néanmoins assujettis à des exigences en matière d'émissions beaucoup moins sévères que celles imposées aux voitures.

Même si l'ozone troposphérique se décompose au bout de quelques heures ou de quelques jours, les concentrations peuvent augmenter là où les émissions de NO_x et de COV attribuables aux industries et aux transports sont les plus fortes. D'autre part, l'ozone troposphérique, qui est porté par le vent, peut s'accumuler ville par ville, polluant ainsi des régions entières.

Dans la plupart des grandes villes canadiennes, les concentrations d'ozone troposphérique dépassent occasionnellement en été les maximums tolérés en vertu des objectifs nationaux afférents à la qualité de l'air ambiant. Dans trois régions du pays, cependant, les concentrations sont régulièrement supérieures aux niveaux acceptables durant les mois d'été. Il s'agit de la Vallée inférieure du Fraser, en Colombie-Britannique; du couloir reliant Windsor, en Ontario, et Québec, au Québec; et de la région environnante de Saint-John, au Nouveau-Brunswick.

L'ozone peut être produit sur place ou provenir de sources situés en amont du vent. En Colombie-Britannique, la quasi-totalité de l'ozone est produite localement. Dans le sud de l'Ontario et au Québec, l'ozone provenant de sources locales est augmenté par l'ozone en provenance des États américains voisins des Grands Lacs. Dans le sud-est du Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, presque tout l'ozone arrive de la côte atlantique américaine, du Québec et de

l'Ontario. Comme nous l'avons déjà signalé, l'ozone troposphérique a tendance à se décomposer en des éléments inoffensifs après une journée environ; interviennent donc, lorsqu'il y a des niveaux de pollution élevés, des vents changeants, des variations dans la lumière solaire et autres facteurs.

Les trois régions susmentionnées ont été désignées «zones de non-respect des normes en matière d'ozone» par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement. (Ces zones ne satisfont pas les objectifs nationaux de qualité d'air ambiant adoptés par le Canada.) Les gouvernements fédéral et provinciaux ont, dans le cadre d'un plan de gestion national des NO_x/COV, adopté des mesures de contrôle spéciales visant ces régions (voir volume 2 pour le détail des mesures de contrôle actuelles et prévues). En l'absence de recours à de nouvelles mesures, d'autres régions du pays pourraient très bien se trouver confrontées à des problèmes semblables dans les décennies à venir.

L'ÉTALEMENT DES VILLES

Les régions qui ne satisfont pas les objectifs fixés sont souvent celles où l'aménagement du territoire, les plans d'urbanisation, les transports et la pollution sont étroitement liés les uns aux autres. Par exemple, la croissance tentaculaire des villes amène une augmentation de la consommation de carburant, ce qui vient aggraver les problèmes de pollution environnementale.

Les régions critiques présentent souvent les caractéristiques suivantes :

- le développement y est très dense;
- le développement urbain, au lieu de se concentrer, s'étale, et envahit les régions rurales;
- l'aménagement du territoire suburbain, caractérisé par des logements unifamiliaux à faible densité, est conçu en fonction de la voiture, dont on encourage l'utilisation; et

- l'offre de services de transport en commun est plus grande dans ces zones, mais ces services sont davantage concentrés dans le noyau urbain. Par exemple, le recours au réseau métropolitain est très élevé à Toronto (il se classe au deuxième rang, par habitant, en Amérique du Nord, après New York), mais à l'extérieur du centre ville, ce sont la voiture et, dans une moindre mesure, l'autobus, qui jouissent de la faveur du public.

La croissance tentaculaire des villes comporte des inconvénients pour les transporteurs publics qui, pour maintenir leur efficacité le long des itinéraires qu'ils desservent, doivent s'appuyer sur de fortes densités de population. Or, l'insuffisance de transports en commun favorise le recours à la voiture, qui devient le choix le plus simple et, apparemment, le plus naturel pour les voyages interurbains de distance courte ou moyenne.

LE RÉCHAUFFEMENT DE LA PLANÈTE

Même si les scientifiques ne s'entendent toujours pas entre eux sur les effets du réchauffement de la planète, le Groupe d'experts intergouvernemental pour l'étude du changement climatique a confirmé l'existence du phénomène qui a été baptisé «l'effet de serre». Le Groupe convient que certaines activités humaines augmentent les concentrations dans l'atmosphère des gaz à effet de serre. Il s'agit du gaz carbonique (CO_2), des chlorofluorocarbures (CFC), du méthane et des oxydes d'azote (NO_x). Les transports sont une importante source de CO_2 et de CFC.

Les émissions de CO_2 : Les transports sont responsables d'environ 25 pour cent des émissions canadiennes de CO_2 en provenance de sources non naturelles. Le gaz carbonique est produit par la combustion de combustibles fossiles. Ces émissions ne peuvent pas être contrôlées par le traitement des gaz d'échappement, mais doivent plutôt être réduites au moyen de la diminution de la consommation de carburant ou par le recours à des sources énergétiques de remplacement, notamment l'énergie solaire, hydro-électrique ou nucléaire.

Au contraire des émissions qui contribuent à l'ozone troposphérique, les émanations de CO₂ peuvent rester dans l'atmosphère jusqu'à 200 ans. C'est pourquoi le cycle d'augmentation et de réduction du CO₂ est beaucoup plus long et son incidence potentielle beaucoup plus persistante que ne le sont ceux de l'ozone au niveau du sol. Le Canada s'est fixé comme objectif de stabiliser les émissions totales de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990 d'ici l'an 2000. Cela exigera une réduction sensible des émanations de CO₂ par rapport aux niveaux prévus si les tendances actuelles se maintiennent.

Les CFC : Les transports déversent également dans l'atmosphère des CFC, principalement par la faute de fuites dans les climatiseurs des véhicules, qui comptent à l'heure actuelle pour environ 25 pour cent des émissions totales canadiennes de CFC. Les chlorofluorocarbures jouent un rôle très important dans la destruction de la couche supérieure d'ozone protectrice de la stratosphère (voir volume 2 pour une explication des différences entre l'ozone troposphérique et l'ozone stratosphérique). Le Canada, qui s'est engagé à éliminer les CFC d'ici 1997, est à l'avant-garde dans la lutte internationale contre les CFC. Les fabricants utilisent déjà d'autres produits chimiques dans les climatiseurs d'automobiles.

Selon les prévisions du Conseil du Programme climatologique canadien, si le réchauffement de la planète se poursuivait jusque dans le prochain siècle, les zones climatiques du Canada pourraient se déplacer vers le Nord et le niveau des mers monter. Ces deux phénomènes seraient assortis de nombreuses conséquences économiques et sociales. Même si les preuves scientifiques dont on dispose ne sont pas claires en ce qui concerne le réchauffement de la planète, la prudence nous amène à penser qu'il conviendrait de déployer davantage d'efforts en vue de réduire encore la consommation de carburant. De tels efforts peuvent porter fruit. En effet, en dépit d'une augmentation de la circulation et du nombre de voitures sur les routes, la consommation annuelle totale d'essence au Canada est aujourd'hui inférieure à ce qu'elle était en 1975.

L'ÉVALUATION DES DOMMAGES CAUSÉS À L'ENVIRONNEMENT

Selon les scientifiques, il est extrêmement difficile de mesurer les effets des transports sur l'environnement. L'utilisation de terres pour les transports bouleverse l'habitat naturel de la faune, mais les écologistes ne parviennent pas à évaluer les pleins effets des changements ainsi amenés. Les produits chimiques contenus dans les émanations de véhicules affectent les humains, les plantes, les animaux et les bâtiments, mais les chercheurs en médecine, les botanistes, les biologistes et les chimistes ne parviennent pas à déterminer avec exactitude les liens qui existent entre l'exposition à certaines quantités de produits chimiques et l'apparition de certaines maladies ou incidences. Le réchauffement de la planète modifie déjà la configuration du temps, mais les experts en sciences atmosphériques ne parviennent pas à prédire le réchauffement auquel il faudrait s'attendre, l'évolution des températures dans les différentes régions et l'incidence qu'auront ces changements sur les saisons de végétation, la pluviosité et les niveaux marins.

Les Canadiens subissent de façon inégale les effets des dommages écologiques causés par les transports. Ainsi, ceux qui vivent à proximité de grands aéroports doivent subir la pollution par le bruit des avions, même s'ils ne font jamais de voyages aériens. Leurs propriétés ont par ailleurs moins de valeur, et ce pour la même raison, soit le bruit. De même, les personnes qui vivent à proximité d'autoroutes et de voies ferrées doivent composer avec la pollution acoustique et des valeurs immobilières inférieures. Les agriculteurs et les exploitants forestiers qui travaillent loin des centres urbains doivent quant à eux lutter contre la détérioration foliaire provoquée par la pollution atmosphérique produite plusieurs kilomètres plus loin. Ceux qui vivent à l'extérieur des villes doivent souvent, pour bénéficier de services éducatifs, culturels et commerciaux, se déplacer sur de plus grandes distances que ceux qui vivent près du centre des villes; or, ce sont les citoyens qui subissent la pollution atmosphérique et acoustique, les problèmes de circulation et les autres inconvénients résultant de ce va-et-vient perpétuel.

Il est difficile d'estimer les coûts des dommages environnementaux. Dans de rares cas, il est possible d'établir un lien direct de cause à effet, puis de faire les calculs qui s'imposent. Par exemple, lorsque la valeur d'une récolte baisse à cause de l'ozone au niveau du sol, il est possible d'établir la valeur de la perte en fonction du prix du marché.

Certains chercheurs ont mené des sondages pour savoir ce que les citoyens seraient prêts à payer, dans des situations hypothétiques, pour que des améliorations soient apportées aux conditions environnementales. D'autres ont recommandé que l'on s'appuie sur les coûts de nettoyage pour estimer le montant des dommages écologiques. Certains organismes d'utilité publique se sont même montrés séduits par la perspective de facturer les entreprises pour le traitement des déchets chimiques déversés dans les cours d'eau. Malheureusement, cette approche ne peut pas s'appliquer à tous les types de dommages, surtout ceux qui sont irréversibles. En effet, quel prix imposer lorsqu'une espèce a disparu ou qu'il n'existe aucune formule de nettoyage? Comment chiffrer, en dollars, les dommages causés par le réchauffement de la planète? Quelle valeur attribuer aux effets sociaux et psychologiques des problèmes environnementaux amenés par les transports? Peut-on établir un lien entre les choix des voyageurs dans une région et les dommages qui surviennent dans une autre?

Les chercheurs n'étant pas en mesure de conseiller, avec certitude, les pouvoirs publics sur les efforts à déployer pour résoudre les problèmes environnementaux, cette question demeure principalement une question de jugement. En d'autres termes, il s'agit de juger si la réduction escomptée en vaut la peine, tout en n'étant pas certain ni de la réduction ni des coûts réels. Les relations de réciprocité entre les coûts et les réductions de dommages inhérentes aux solutions actuelles devront être modifiées au fur et à mesure de l'élargissement de notre connaissance de la dégradation environnementale. Plus les coûts deviendront mesurables, plus les bases sur lesquelles sont chiffrés les dommages pourront être améliorées.

C'est pourquoi il importe que les gouvernements continuent d'étudier et de surveiller les dommages environnementaux tout en fixant des objectifs visant leur réduction aux niveaux local, provincial, territorial, national et international. Il importe, d'autre part, de consacrer une plus grande part des budgets de recherche à l'étude des effets et des coûts des atteintes à l'environnement.

CONTENIR LA DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT

Il existe à l'heure actuelle trois moyens de réduire les dommages environnementaux liés aux transports.

Le premier consiste à réduire la quantité d'émanations de gaz d'échappement, par unité de voyage, en améliorant la technologie des véhicules — en augmentant l'efficacité des moteurs, en traitant les gaz d'échappement pour emprisonner ou éliminer chimiquement les polluants et en réduisant le poids des véhicules de façon à faire baisser la consommation de carburant.

Le deuxième est de réduire la circulation en encourageant les voyageurs à délaissier leur voiture au profit des transports en commun dans les situations où ces derniers sont moins dommageables pour l'environnement, à limiter le nombre de déplacements qu'ils font ou encore à raccourcir ces déplacements.

Le troisième moyen est de réduire les effets des dommages causés, grâce à des activités de nettoyage ou en mettant à l'abri ceux et celles qui sont touchés (en érigeant, par exemple, des barrières acoustiques).

Le contrôle des dommages causés à l'environnement est onéreux. Les trois méthodes que nous venons d'énoncer coûtent de l'argent, qui sortira de la poche de particuliers, en tant que voyageurs ou en tant que contribuables. Les gens paient pour le nettoyage de l'environnement, pour le matériel de vérification des véhicules et son entretien¹, pour l'administration et l'exécution de règlements

environnementaux et pour le subventionnement des transports publics. Les voyageurs paient également en temps et en inconvénients s'ils changent de mode ou de type de transport, ou s'ils changent de lieu de résidence ou de lieu de travail.

Ces coûts augmenteront vraisemblablement si les exigences en matière de limitation des dommages causés à l'environnement deviennent plus strictes. La technologie visant à diminuer la consommation de carburant ou à réduire à nouveau les gaz d'échappement pourrait s'avérer très coûteuse.

Particuliers et gouvernements pèsent les avantages relatifs des déplacements par rapport aux coûts de la limitation des dommages environnementaux. Les particuliers le font lorsqu'ils prennent des décisions de transport et achètent véhicules et maisons. Les gouvernements le font lorsqu'ils adoptent des mesures anti-pollution, complétant et modifiant ainsi les décisions des citoyens. Les gouvernements prennent de telles mesures parce qu'ils croient que :

- les voyageurs, qui causent les dommages écologiques, ne tiennent pas suffisamment compte des dommages infligés aux non-voyageurs lorsqu'ils prennent leurs décisions de voyage;
- de nombreux citoyens sont incapables de mesurer les dommages potentiels, étant donné la complexité et l'incertitude scientifiques liées aux causes et aux effets environnementaux; et
- les initiatives individuelles ne seront peut-être pas suffisamment importantes ou suffisamment coordonnées pour amener les changements souhaités.

COORDINATION ET COOPÉRATION

Tous les paliers de gouvernement devraient coordonner leurs démarches dans le domaine environnemental. Nous appuyons l'adoption d'objectifs explicites, par exemple les objectifs nationaux en matière de réduction des CFC, du CO₂, des NO_x et des COV, en

vue de limiter la dégradation de l'environnement. Nous sommes néanmoins convaincus qu'il y a moyen de faire en sorte que les décisions gouvernementales d'aujourd'hui soient plus harmonieuses et qu'elles permettent d'atteindre à moindre coût les objectifs fixés. Nous encourageons les pouvoirs publics à faire en sorte que les objectifs qu'ils se fixent soient réalistes, que tous les intéressés s'engagent à s'efforcer de les atteindre, et que les coûts et l'efficacité des mesures prises en vue de leur réalisation fassent l'objet d'un examen préalable approfondi.

Les pouvoirs publics doivent choisir avec soin l'endroit, le moment et la façon d'appliquer des mesures de contrôle environnemental. Dans le cas de certains problèmes, ils peuvent être appelés à rechercher des solutions régionales ou locales. Cela vaut particulièrement dans le cas des problèmes de pollution qui surviennent dans certaines régions ou à certaines périodes précises. Par exemple, la concentration de monoxyde de carbone (CO) et de particules diesel est plus forte dans les centres urbains lorsque la circulation est concentrée, par temps de faibles vents.

Nous sommes tout particulièrement préoccupés par les dommages causés par l'ozone troposphérique dans la Vallée inférieure du Fraser en Colombie-Britannique, dans le couloir reliant Windsor, en Ontario, à Québec, au Québec, et dans les environs de Saint-John, au Nouveau-Brunswick. Comme nous l'avons expliqué plus haut, ces trois régions connaissent des concentrations d'ozone au niveau du sol qui sont régulièrement supérieures aux niveaux acceptables en été. Ce pourrait être coûteux et injuste d'imposer des normes nationales uniformes pour corriger ce problème régional. Les solutions les plus rentables pourraient très bien comporter l'imposition d'un contrôle régional de l'usage des véhicules, d'une limitation des déplacements en période à haut risque ou d'une limitation des sources non liées aux transports. La Colombie-Britannique s'est récemment attaquée au problème en mettant en place, dans la région métropolitaine de Vancouver, un système de vérification annuelle des émissions

de véhicules. En obligeant les gens à bien entretenir leurs voitures, les émanations peuvent être réduites sans pour autant qu'il soit nécessaire d'équiper les véhicules de dispositifs spéciaux.

Étant donné la grande vulnérabilité des régions dont nous venons de parler, nous **recommandons** :

7.1 Que les pouvoirs publics envisagent le recours à des solutions régionales dans les zones de non-respect des normes en matière d'ozone, y compris l'adoption de règlements régionaux spéciaux, par exemple limitations de vitesse ou vérifications ponctuelles des systèmes d'échappement pour toutes les catégories de véhicules, et surtaxes pour émissions importantes pendant les périodes de l'année où l'ozone cause des problèmes.

Nous reconnaissons qu'il n'est pas toujours pratique d'administrer et d'imposer une norme régionale. Il pourrait être difficile, par exemple, de s'assurer que tous les véhicules d'une région sont équipés de dispositifs anti-pollution. Les pouvoirs publics devront trouver un équilibre entre la réduction de l'ozone troposphérique dans les régions cibles et l'imposition de coûts superflus aux voyageurs habitant en dehors de ces régions.

Dans le cas d'autres problèmes, la stratégie doit être aussi vaste que possible, englobant toutes les sources au pays, et même au monde, et s'étendant à tous les secteurs. Les dommages que pourrait provoquer le réchauffement de la planète imputable aux émissions de CO₂ ne pourront pas être contenus par de seuls programmes locaux de conservation de carburant. Il s'agit en effet d'un problème mondial,

et il importe par conséquent d'examiner toutes les sources de CO₂ en vue de trouver les solutions les plus efficaces et les plus efficaces de réduire ces émissions. Nous croyons que l'industrie du transport des voyageurs devrait faire sa part, mais qu'elle ne devrait pas être pénalisée plus que d'autres qui produisent elles aussi du CO₂. Les pouvoirs publics devraient se pencher sur les mesures de contrôle qui sont susceptibles d'être les plus rentables.

Une stratégie internationale visant la limitation du réchauffement de la planète est en voie d'élaboration dans le cadre de la convention des Nations Unies sur les changements climatiques, que quelque 150 pays ont signée en juin 1992 lors de la Conférence de Rio. Soulignons que l'objectif du Canada de stabiliser les émissions de CO₂ aux niveaux de 1990 d'ici l'an 2000 est supérieur aux normes fixées par la Convention².

En conséquence, nous **recommandons** :

7.2 Que le Canada continue de promouvoir l'élaboration d'une stratégie internationale efficace de limitation du réchauffement de la planète, et cherche à harmoniser ses politiques et taxes nationales avec celles de la communauté internationale.

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT GRÂCE À LA RÉGLEMENTATION ET À L'ÉDUCATION

Au Canada, la réglementation et l'éducation jouent un rôle important dans la réduction des dommages environnementaux causés par les transports. Les gouvernements provinciaux et municipaux ont assorti d'objectifs écologiques leur planification urbaine des transports. Ils

contrôlent le comportement des conducteurs au moyen de restrictions en matière de circulation et de stationnement et ils entreprennent des campagnes pour convaincre les gens de changer de mode de transport, ou de se déplacer moins.

Quant au gouvernement fédéral, il contrôle par voie de réglementation l'évolution de la technologie des véhicules, grâce surtout à l'établissement de normes en matière d'émissions pour les véhicules à moteur et à la négociation d'ententes volontaires sur les améliorations, surtout pour l'atteinte d'objectifs en matière de consommation de carburant. Le gouvernement fédéral lance lui aussi des campagnes de sensibilisation dans l'espoir de convaincre les voyageurs de modifier leur comportement.

Cette approche, axée sur la réglementation, contribue sensiblement à la réduction des émissions. Les organismes de réglementation se concentrent cependant surtout sur ce qui est plus facile à administrer et à appliquer, plutôt que sur la réduction des dommages au moindre coût. Ainsi, la réglementation fédérale met l'accent sur les émissions des véhicules et tout particulièrement des véhicules de transport des voyageurs. Voilà qui explique pourquoi le contrôle de la pollution est plus sévère pour les véhicules à moteur que pour les autres sources.

Les pouvoirs publics doivent néanmoins être prudents lorsqu'ils recourent à la réglementation pour réduire les polluants. Même si la réglementation fédérale portant sur les émissions des automobiles a donné de bons résultats, les gouvernements devraient se pencher tout autant sur les émissions des autres véhicules, notamment les autocars, camions, trains, avions et traversiers.

En conséquence, nous recommandons :

7.3 Que les pouvoirs publics continuent d'améliorer et d'imposer des règlements visant le contrôle efficace des émissions dommageables pour l'environnement. Ce faisant, ils devraient veiller :

- a) à ce que les règlements soient tels qu'ils imposent des obligations semblables (en coût par unité de réduction) à chaque mode sur une base économique;**
- b) à ce que les sources de polluants non liées aux transports soient traitées de façon identique; et**
- c) à ce que les coûts d'élaboration, de mise en oeuvre et d'administration des règlements en matière de transports soient payés par les usagers du système de transports.**

Bien que les transports urbains ne relèvent pas de notre mandat, nous croyons que les Canadiens devraient être libres de choisir l'endroit où ils veulent vivre, à condition qu'ils paient le plein coût de leur choix. Soulignons que si les Canadiens devaient payer l'intégralité du coût de leurs choix et si les schémas d'aménagement du territoire devaient changer, cela pourrait amener de nouveaux comportements en matière de voyage. Par exemple, si le développement dans une région était dense et comportait un mélange de propriétés commerciales et résidentielles — au contraire de l'étalement tentaculaire des villes — l'on pourrait s'attendre aux conséquences suivantes :

- des déplacements du lieu de résidence au lieu de travail plus courts, favorisant d'autres moyens de se déplacer, y compris la marche et la bicyclette;
- des densités supérieures rendant ainsi les transports publics plus viables;

- des valeurs foncières supérieures et des stationnements plus rares et plus coûteux, décourageant ainsi l'usage et la propriété d'automobiles particulières; et
- un mélange de propriétés résidentielles et commerciales tel que les résidents seraient encouragés à se déplacer autrement qu'en voiture pour faire leurs commissions.

Une utilisation moindre de l'automobile favoriserait également une utilisation plus fréquente des transports publics pour les déplacements interurbains, ce qui se solderait par une diminution des niveaux d'émissions par habitant.

LA TARIFICATION AU SERVICE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Même si la réglementation continuera de jouer un rôle important dans la protection de l'environnement contre la pollution causée par les déplacements, nous ne croyons pas qu'elle suffise à elle seule. En effet, les règlements devraient être complétés par l'imposition de frais aux voyageurs, moyen efficace de favoriser des comportements moins dommageables pour l'environnement. En effet, lorsque les voyageurs paieront les dommages qu'ils infligent à l'environnement, ils devront faire des choix et changeront peut-être de comportement³. Certains voyageront moins pour faire des économies; d'autres privilégieront des modes qui sont meilleur marché à cause de frais ou redevances environnementaux moindres; d'autres encore choisiront de payer le prix fort pour voyager en empruntant le mode qui est le plus néfaste pour l'environnement. Les propriétaires de matériel et d'infrastructure des transports remplaceront ou modifieront leur matériel dans le but de réduire la pollution qu'ils créent afin de faire baisser les coûts environnementaux qui leur reviennent et qu'ils leur faut récupérer auprès des usagers.

Par ailleurs, l'imposition de redevances environnementales encouragera les fournisseurs de services de transport à conserver le carburant ou à opter pour des carburants moins polluants. Dans tous les

cas, les voyageurs choisiront eux-mêmes ce qu'ils veulent et ce qu'ils veulent payer, mais seront obligés de tenir compte des dommages qu'ils infligent à l'environnement.

Comment faire payer aux voyageurs les dommages qu'ils font subir à l'environnement? Comme pour un grand nombre d'autres aspects du transport des voyageurs, les questions sont complexes et les solutions ne sont pas simples. Il est impossible d'estimer avec précision le coût global des dommages environnementaux; et il est par conséquent impossible de facturer avec exactitude les voyageurs pour les incidences dont ils sont responsables.

L'évolution technologique nous permettra peut-être un jour de facturer directement les voyageurs pour les polluants atmosphériques et acoustiques créés par leurs véhicules. Il s'agira peut-être de contrôler de façon permanente les véhicules ou encore de prévoir un système d'enregistrement des distances parcourues assorti de cotes d'émissions des véhicules. La technologie de mesure des émanations et du bruit n'est cependant pas encore très répandue.

Ce qu'il faudrait peut-être imposer, en vue d'atteindre les objectifs nationaux canadiens à l'égard de l'environnement, sont des redevances sur les émissions. À notre avis, un moyen pratique de les établir serait d'estimer les montants qu'il faudrait récupérer pour atteindre les objectifs nationaux de réduction du CO₂, des NO_x et des COV. En ce qui concerne les redevances sur les émissions, il importe que la recommandation qui suit soit lue conjointement avec ce que nous disons au chapitre 17 au sujet des redevances environnementales dans le contexte des dommages mondiaux et de leurs conséquences en matière de compétitivité internationale.

Nous pensons qu'il faudrait dans un premier temps imposer, à la pompe, des surtaxes d'émissions⁴. Ces surtaxes seraient le moyen le meilleur et le plus juste d'amener les usagers des transports à payer les coûts des dommages environnementaux qu'ils causent. Si elles étaient imposées au même taux par unité d'émission, quelle qu'en

soit la source, ces surtaxes, qui toucheraient de la même façon tous les modes de transport et toutes les sources de carburant seraient justes. Pour les émissions de NO_x et de COV, les surtaxes ne s'appliqueraient que dans les régions à haut risque sur le plan de l'ozone, et uniquement pendant les mois d'été, lorsque les niveaux d'ozone sont dommageables. Une autre solution en ce qui concerne les NO_x et les COV dans les régions à haut risque serait peut-être l'imposition de frais d'immatriculation de véhicule, établis en fonction des émissions annuelles prévues pour le véhicule concerné.

En conséquence, nous **recommandons** :

7.4 Que les usagers des transports paient les frais des conséquences environnementales de leurs actes, notamment :

- a) les coûts d'élaboration, par les pouvoirs publics, de politiques et de règlements visant à empêcher la dégradation de l'environnement;**
 - b) les coûts de nettoyage ou d'atténuation des impacts (par exemple, diminution du bruit);**
 - c) la compensation versée aux personnes affectées par les dommages environnementaux, lorsque celles-ci peuvent être identifiées; et**
 - d) le montant de la meilleure estimation possible des dommages, là où les coûts ne peuvent pas être compensés parce qu'il s'avère impossible d'identifier les personnes affectées par les dommages environnementaux ou l'envergure des incidences subies par elles.**
-

Dans certains cas, on ne disposera peut-être pas d'estimations de coûts, mais les gouvernements pourraient très bien continuer de juger prudent de fixer des objectifs pour la réduction de la pollution, en s'appuyant sur les coûts sociaux des dommages environnementaux en question. De pareils objectifs serviraient alors de repères de rechange en vue de l'établissement des redevances.

En conséquence, nous **recommandons** :

7.5 Que dans les cas où les objectifs environnementaux ont été fixés en l'absence de données fiables sur les coûts des dommages, les redevances ou les changements à apporter aux règlements soient fixées aux niveaux qui devraient amener les changements de comportement susceptibles de permettre la réalisation des objectifs.

7.6 Que les redevances sur les émissions s'appliquent de façon égale à tous les modes de transports, ainsi qu'aux sources qui ne sont pas liées aux transports, et ce selon une formule qui se rapproche le plus possible d'un calcul par unité d'émissions.

Nous recommandons par ailleurs :

7.7 Que les pouvoirs publics distinguent clairement les revenus provenant de redevances sur les émissions de ceux provenant d'autres redevances de transports et qu'ils veillent :

- a) à ce que les revenus provenant de redevances sur les émissions servent en premier lieu à des opérations de nettoyage des dommages écologiques causés par les transports et à compenser les personnes touchées, quant il est possible de les identifier;**
- b) à ce que les soldes des montants servent à faire baisser l'impôt général; et**
- c) à ce que les revenus provenant de redevances sur les émissions ne servent pas à l'extension ou à l'entretien du système de transports.**

Ainsi, la compensation pourrait prendre la forme d'écrans entourant certaines structures de transport, en vue de réduire le bruit, ou de moyens sécuritaires de traverser des grandes routes ou des voies ferrées. Nous croyons par ailleurs qu'il serait juste d'utiliser l'argent ainsi récupéré pour améliorer les transports en commun dans le centre des villes, où les résidents souffrent de façon disproportionnée de la circulation occasionnée, pour une large part, par les banlieusards. Ces fonds pourraient servir à la recherche sur la prévention de la pollution et à l'éducation sur la protection de l'environnement.

Le transport urbain et le fret ne s'inscrivent pas dans notre mandat, mais nous croyons néanmoins que ces principes en matière de règlements efficaces et de redevances sur les émissions devraient être adoptés dans le cadre de la planification des transports urbains et du fret ainsi que dans d'autres secteurs de l'économie.

COMPARAISON DE REDEVANCES SUR LES ÉMISSIONS, PAR MODE

Aux fins d'illustration, nous avons obtenu des estimations d'émissions pour les différents modes et calculé les surtaxes susceptibles d'être requises pour satisfaire les objectifs du gouvernement canadien en matière de réduction des émissions de CO₂, pour les faire passer dès l'an 2000 aux niveaux enregistrés en 1990, et en matière de réduction des NO_x et des COV dans les régions de non-respect des normes en matière d'ozone en été. Les voitures, les avions, les autocars et les trains rejettent des quantités différentes des gaz qui contribuent à la pollution atmosphérique et au réchauffement de la planète. Le tableau 7-1 et la figure 7-1 donnent les émissions par kilomètre-voyageur pour deux trajets interurbains types, Toronto-Montréal, un court déplacement, et Saskatoon-Halifax, un plus long voyage, pour les quatre modes.

Le tableau 7-1 montre que :

- pour le trajet Montréal-Toronto, le plus court des deux, les avions ont les émissions de CO et de NO_x les plus faibles alors que les autocars produisent le moins de VOC;
- pour les trajets longs et courts, les autocars affichent la consommation de carburant la plus basse et, partant, les plus faibles émissions de CO₂;
- pour le trajet Halifax-Saskatoon, qui est plus long, les émissions des avions sont inférieures par kilomètre-voyageur que sur les trajets plus courts, alors que celles des autocars sont plus élevées en raison du taux plus faible d'occupation et que celles des trains sont plus élevées également en raison de l'utilisation des wagons-couchettes; et
- le train conventionnel produit plus de NO_x que n'importe lequel des autres modes, et ce serait le cas même si tous les sièges, dans tous les trains, étaient occupés.

Tableau 7-1

EXEMPLES D'ÉMISSIONS, PAR MODE, POUR DEUX TRAJETS INTERURBAINS

ÉMISSIONS PAR KILOMÈTRE-VOYAGEUR EN GRAMMES, 1989 — TORONTO-MONTRÉAL							
Type d'émission	Transports publics avec taux d'occupation actuels ^a				Transports publics avec tous les sièges occupés		
	Auto-mobile	Auto-car	Train	Avion	Auto-car	Train	Avion
CO	5,20	0,18	0,34	0,17	0,14	0,21	0,11
COV	0,94	0,05	0,14	0,10	0,04	0,09	0,07
NO _x	0,75	0,40	1,54	0,34	0,31	0,96	0,23
CO ₂	128	30	76	220	23	47	148

ÉMISSIONS PAR KILOMÈTRE-VOYAGEUR EN GRAMMES, 1989 — SASKATOON-HALIFAX							
Type d'émission	Transports publics avec taux d'occupation actuels ^a				Transports publics avec tous les sièges occupés		
	Auto-mobile	Auto-car	Train	Avion	Auto-car	Train	Avion
CO	5,20	0,24	0,77	0,13	0,14	0,54	0,09
COV	0,94	0,07	0,32	0,08	0,04	0,23	0,05
NO _x	0,75	0,54	3,52	0,26	0,31	2,46	0,17
CO ₂	128	41	173	167	23	121	113

Sources : VHB Research and Consulting Inc., «Dommages environnementaux attribuables au transport», volume 4 du présent rapport et estimations établies par le personnel de la Commission royale.

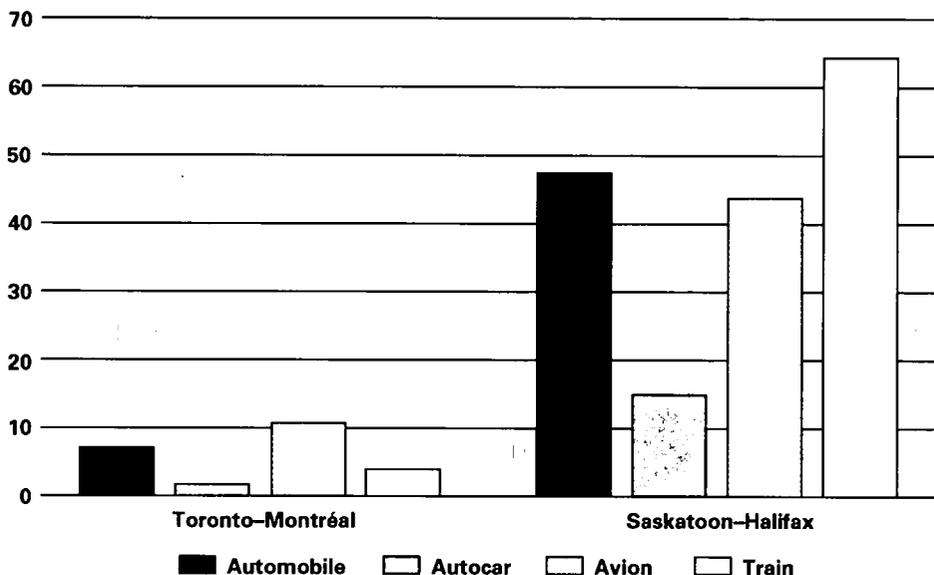
- a. Les taux d'occupation actuels des véhicules de transport public pour le trajet Toronto-Montréal ont été estimés à 77 pour cent pour l'autocar, à 62 pour cent pour le train et à 67,5 pour cent pour l'avion. Pour l'automobile, le taux d'occupation a été estimé à 1,8 pour cent.
- b. Pour le trajet Saskatoon-Halifax, les taux d'occupation estimatifs sont de 57 pour cent pour l'autocar, de 70 pour cent pour le train et de 67,5 pour cent pour l'avion.

Nota : Ne sont incluses que les émissions directes, attribuables au seul déplacement (il n'est nullement tenu compte des émissions indirectes imputables au matériel et à la construction d'infrastructure). Tous les calculs s'appuient sur les véhicules et le matériel que l'on utilise aujourd'hui. Si les véhicules tels les voitures et les trains marchaient à l'électricité, les émissions varieraient selon la source de l'électricité.

Figure 7-1

ÉMISSIONS DE GAZ CARBONIQUE PAR 100 VOYAGE-PERSONNE, PAR MODE, TORONTO-MONTRÉAL ET SASKATOON-HALIFAX

Émissions de gaz carbonique (tonnes)



Sources : VHB Research and Consulting Inc., «Dommages environnementaux attribuables au transport», volume 4 du présent rapport et estimations établies par le personnel de la Commission royale.

Nota : Ne figurent ici que les émissions «directes», attribuables au seul déplacement. Il n'est tenu aucun compte des émissions «indirectes» imputables à l'équipement et à la construction d'installations.

Les tableaux 7-2 et 7-3 illustrent les redevances d'émissions envisageables pour les différents modes et pour les deux mêmes trajets, soit Toronto-Montréal et Saskatoon-Halifax. Ces trajets types sont représentatifs de l'ensemble des voyages qui sont effectués à l'intérieur du système de transport.

Nous tenons à souligner ici que les résultats qui figurent aux tableaux 7-2 et 7-3 sont très incertains. Même si le gouvernement fédéral a adopté des objectifs nationaux en matière de protection contre le réchauffement de la planète et l'épuisement de la couche d'ozone, il n'a pas encore élaboré de méthode pour en permettre la

réalisation grâce à l'imposition de redevances sur les émissions. Il faudrait que les pouvoirs publics visent très juste lors de la fixation des redevances, de façon à provoquer les réactions appropriées de la part des voyageurs. Aux fins de notre exposé, nous avons calculé les surtaxes dans le contexte de la poursuite, par le gouvernement, des objectifs nationaux annoncés et en misant surtout sur le recours aux redevances plutôt que sur l'imposition de nouveaux règlements en matière d'émissions. Voilà qui explique pourquoi les redevances qui figurent dans notre exemple sont élevées.

À titre d'exemple, nous avons utilisé une redevance sur le CO₂ correspondant à 120 \$ la tonne de carbone, soit 32,70 \$ par tonne d'émissions de CO₂, ou 7,7 cents par litre d'essence. Cette redevance s'appliquerait partout, à longueur d'année. En ce qui concerne les NO_x et les COV, nous avons pris pour hypothèse que les redevances ne seraient imposées que dans les régions de non-respect des normes en matière d'ozone, ce qui engloberait tout le trajet Toronto-Montréal, mais une partie seulement de l'itinéraire Saskatoon-Halifax. Nous pensons par ailleurs que ces redevances ne devraient intervenir que pendant les périodes où les niveaux d'ozone sont supérieurs aux niveaux tolérables. D'autre part, dans l'intérêt de la simplicité, il serait bon que ces redevances s'appliquent de façon uniforme pendant tous les mois d'été (vraisemblablement de mai à août inclusivement). Cela explique que les redevances qui figurent aux tableaux 7-2 et 7-3 sont différentes en été et en hiver.

Les chiffres donnés pour le trajet Toronto-Montréal montrent que :

- ce serait pour les passagers d'autocars que les redevances annuelles pour le CO₂ seraient les plus basses, et pour les voyageurs en avion qu'elles seraient les plus élevées;
- les redevances saisonnières (été) pour les NO_x et les COV seraient les plus basses par personne-voyage pour les passagers d'autocars, et les plus élevées pour les personnes circulant en voiture;

Tableau 7-2

REDEVANCES SUR LES ÉMISSIONS EN DOLLARS PAR VOYAGE-PERSONNE, TORONTO-MONTRÉAL

Moyen de transport	Hiver	Été		
	Redevance sur le CO ₂ (\$)	Redevance sur le CO ₂ (\$)	Redevance sur NO _x /COV (\$)	Total (\$)
Automobile	2,20	2,20	4,60	6,80
Autocar	0,50	0,50	1,20	1,70
Train	1,30	1,30	4,50	5,80
Avion	3,50	3,50	0,80	4,30

Nota : Pour ce trajet, nous nous sommes fondés sur les données et hypothèses qui suivent :

- Les émissions par kilomètre-voyageur, pour le trajet Toronto-Montréal, sont celles qui figurent au tableau 7-1, calculées à partir des émissions des véhicules actuels aux taux d'occupation moyens actuels (la surtaxe varierait selon la consommation de carburant et le taux d'occupation du véhicule);
- Les émissions de CO et de particules ne sont pas entrées en ligne de compte dans les calculs pour les voyages interurbains, étant donné que les dommages qu'elles causent sont urbains;
- Tous les paliers de gouvernement déclarent qu'il est nécessaire de contenir l'ozone en réduisant les émanations estivales de COV et de NO_x, dans cette région de non-respect des normes, au-delà des réductions prévues dans le cadre du Plan de gestion des NO_x/COV, pour les ramener à un niveau qu'ils prévoient pouvoir atteindre moyennant une redevance de 5 000 \$ par tonne, pour toutes les sources relevées dans la région; et
- Le CO₂ fait l'objet d'une redevance distincte, à un taux de 33 \$ la tonne, ou de 120 \$ la tonne de carbone, montant qui, s'il est appliqué partout au Canada, devrait permettre de réaliser d'ici l'an 2000 la stabilisation des émissions aux niveaux de 1990.

Les estimations ci-dessus illustrent les frais qui seraient associés aux services existants. Ces frais seraient inférieurs si les émissions étaient réduites grâce à une technologie plus avancée. Comme il en est dit dans le texte ci-dessous, notamment, si les trains étaient alimentés à l'électricité, les frais applicables au train seraient sans doute très faibles ou nuls si l'électricité provenait surtout ou entièrement de sources autres que les combustibles fossiles.

- les redevances totales d'été seraient les plus basses pour les autocars et les plus élevées pour les voitures;
- les redevances ne seraient pas importantes comparativement aux prix des billets pour les transports publics;
- la redevance hivernale pour les émissions de CO₂, de 2,20 \$ pour un voyageur en voiture, s'élèverait à 3,80 \$ par automobile (avec 1,7 occupant en moyenne), soit 7,5 cents par litre d'essence, si

elles étaient intégrées à la taxe sur l'essence. La redevance estivale de 6,80 \$ par voyageur en voiture s'élèverait à 11,80 \$ par automobile, soit environ 23 cents par litre d'essence⁵; et

- la redevance estivale pour le voyageur en automobile ne serait supérieure que d'environ 1 \$ à celle qui serait imposée au voyageur en train pour le même trajet.

Nous connaissons les arguments environnementaux en faveur de l'introduction de trains électriques conventionnels ou à grande vitesse sur ce tronçon. Nous avons obtenu des estimations de la consommation d'électricité de tels trains et examiné les sources possibles de l'électricité nécessaire. Dans la mesure où l'électricité pourrait être fournie par des usines hydro-électriques ou des centrales nucléaires, les trains ne produiraient ni le CO₂ ni les autres polluants atmosphériques générés par les autres modes. En ce qui concerne un train à grande vitesse, si l'électricité provenait de centrales alimentées par des combustibles fossiles, il produirait, par kilomètre-voyageur, environ 64 grammes de CO₂, 0,3 gramme de NO_x et 0,3 gramme d'anhydride sulfureux⁶. Dans notre exemple, ce scénario de la pire éventualité donnerait lieu à une redevance environnementale d'environ 3,60 \$ par personne-voyage l'hiver et de 4,50 \$ l'été⁷. Il est cependant plus raisonnable de penser que si l'électricité était fournie par des centrales alimentées par des combustibles fossiles conformément à leur contribution prévue aux réseaux électriques de l'Ontario et du Québec en l'an 2000, la surtaxe indiquée ne serait que d'environ un dixième de ces niveaux, soit seulement 40 cents par personne-voyage. Dans le cas d'un train conventionnel électrifié, les exigences en matière d'énergie par kilomètre-voyageur seraient encore moindres, et donc les surtaxes également.

Les trains électrifiés donneraient donc lieu, en moyenne, à moins de coûts environnementaux que tous les autres modes. Cet avantage sur le plan des coûts ne serait cependant pas important proportionnellement aux coûts de déplacement totaux. Par ailleurs, nos

estimations ne visent que les dommages provoqués par le CO₂ et par les polluants atmosphériques, et ne tiennent pas compte des autres dommages écologiques causés par les centrales hydro-électriques et nucléaires.

Tableau 7-3

REDEVANCES SUR LES ÉMISSIONS, EN DOLLARS PAR VOYAGE-PERSONNE, SASKATOON-HALIFAX

Moyen de transport	Hiver	Été		
	Redevance sur le CO ₂ (\$)	Redevance sur le CO ₂ (\$)	Redevance sur NO _x /COV (\$)	Total (\$)
Automobile	19	19	5	24
Autocar	6	6	2	8
Train	25	25	8	33
Avion	19	19	1	20

Nota : Les facteurs d'émissions par unité de carburant consommé sont considérés comme étant les mêmes que pour le trajet Toronto-Montréal, mais le carburant consommé par passager varie en fonction des coefficients de charge et des types d'équipement utilisés. L'on suppose également que la redevance par tonne de NO_x et de COV ne serait imposée que pour la partie du trajet qui traverse des régions où l'ozone fait problème. Les autres hypothèses sont les mêmes que celles utilisées pour le trajet Toronto-Montréal.

Les chiffres pour le voyage Saskatoon-Halifax montrent que :

- ce serait pour les voyageurs en autocar que les redevances de CO₂ seraient les plus basses et pour les voyageurs en train qu'elles seraient les plus élevées;
- les redevances de NO_x et de COV seraient faibles comparativement aux redevances de CO₂, et le gros du voyage se ferait à l'extérieur des zones de non-respect des normes en matière d'ozone; et
- ce serait pour les voyageurs en autocar que les redevances, été comme hiver, seraient les plus basses, et pour les voyageurs en train qu'elles seraient les plus élevées.

Même si les transports continueront de contribuer à la dégradation de l'environnement, nos recommandations limiteront cette dégradation. La mise en oeuvre de solutions régionales pour les zones de non-respect des normes en matière d'ozone, l'élaboration d'une stratégie internationale de lutte contre le réchauffement de la planète, l'amélioration de la réglementation en matière de contrôle des émissions et l'imposition de redevances dans le but de réparer les dommages environnementaux causés sont autant de mesures qui contribueront à la protection de l'environnement au Canada.

RENOIS

1. Les coûts des dispositifs anti-pollution sont évalués à environ 500 \$ par véhicule, soit 0,5 cent par kilomètre-véhicule, annualisés sur une durée de vie moyenne des véhicules d'environ 160 000 kilomètres.

2. L'objectif énoncé dans la Convention dit ce qui suit (article 2) :

«L'objectif ultime . . . est de stabiliser . . . les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable.»

Comptent au nombre des «engagements» énoncés à l'article 4 :

«Chacun des pays développés (Parties) adopte des politiques nationales et prend en conséquence les mesures voulues pour atténuer les changements climatiques en limitant ses émissions anthropiques de gaz à effet de serre et en protégeant et renforçant ses puits et réservoirs de gaz à effet de serre. Ces politiques et mesures démontreront que les pays développés prennent l'initiative de modifier les tendances à long terme des émissions anthropiques conformément à l'objectif de la Convention, reconnaissant que le retour, d'ici à la fin de la présente décennie, aux niveaux antérieurs d'émissions anthropiques de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre . . . contribuerait à une telle modification. . . .»

et

«Afin de favoriser le progrès dans ce sens, chacune de ces Parties soumettra . . . dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la Convention à son égard, puis à intervalles périodiques, des informations détaillées sur ses politiques et mesures . . . de même que sur les projections qui en résultent quant aux émissions anthropiques par ses sources . . ., en vue de ramener individuellement ou conjointement à leurs niveaux de 1990 les émissions anthropiques de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre. . . .»

Convention des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, le 15 mai 1992.

3. Les travaux de recherche effectués prouvent que les réactions collectives à l'évolution du prix de l'essence ressemblent aux réactions face à l'évolution du prix de la plupart des biens : plus le prix d'un produit augmente, moins on en achète. À court terme, le fléchissement des ventes n'est pas très important : en effet, une augmentation de 10 pour cent du prix pourrait ne se solder que par un recul des ventes de l'ordre de 2 pour cent. Cependant, à long terme (au bout de quelques années peut-être), la réduction est beaucoup plus importante, pouvant atteindre 8 pour cent.

Ce que nous disent les travaux de recherche semble aller à l'encontre de l'expérience vécue. En effet, les prix ne cessent d'augmenter, mais il ne semble pas que les ventes diminuent. Cela s'explique du fait que nous parlons d'augmentations réelles dans les prix, c'est-à-dire des augmentations qui viennent s'ajouter à celles amenées par l'inflation, et au recul des ventes comparativement à celles qui auraient eu lieu autrement. Lorsque les prix changent régulièrement à cause de l'inflation, tandis que la croissance de la population et la multiplication des véhicules sur les routes amènent une augmentation continue des ventes d'essence, il n'est pas aisé de cerner les augmentations réelles de prix et la réduction graduelle des ventes ainsi amenée. Nous sommes néanmoins convaincus que ces liens de cause à effet se maintiendront et que si les redevances sur la pollution viennent s'ajouter aux prix réels de l'essence, les ventes fléchiront.

Les spécialistes ne parviennent pas à expliquer de manière définitive la différence entre les effets à court terme et les effets à long terme des augmentations de prix, mais ils affirment que dans le court terme les gens s'inscrivent dans des schémas d'activités sociales et professionnelles. Ils ne peuvent pas s'adapter facilement à des augmentations de prix en conduisant tout d'un coup beaucoup moins ou en allant tout de suite acheter une voiture différente. À long terme, cependant, lorsque leur voiture doit être remplacée, ils peuvent en choisir une qui est plus économique et ils peuvent également changer de lieu de résidence ou de lieu de travail pour modifier leurs schémas d'utilisation de l'automobile. Ils peuvent ou non être sensibles au fait qu'ils font intervenir dans toutes ces décisions le prix de l'essence.

4. Cette formule serait la plus efficace dans le cas du CO₂, car son taux d'émission par unité de carburant est constant. L'imposition de surtaxes sur le prix du carburant pour contrer les autres polluants atmosphériques serait une façon moins efficace d'amener des modifications dans le comportement des consommateurs, parce que les redevances ne seraient pas adaptées aux émissions véritables de chaque véhicule. En effet, il faudrait établir des moyennes pour l'ensemble d'une catégorie de véhicules utilisant un carburant donné : par exemple, véhicules à moteur à essence, véhicules à moteur diesel, trains et avions.

Ces redevances ne pourraient pas être diminuées par les mesures prises par un voyageur ou un transporteur en vue de réduire le volume d'émissions par unité de carburant, même si les redevances pouvaient être réduites par une limitation de l'usage fait du véhicule concerné. Elles constitueraient donc une autre incitation à réduire encore la consommation de carburant.

5. Nous rappelons au lecteur que si l'ensemble de nos recommandations était adopté, il en résulterait un système de transport des voyageurs plus efficace, et que même si le coût qui serait imposé à certains voyageurs augmentait, le coût d'ensemble pour les Canadiens serait inférieur à ce qu'il est aujourd'hui. Nous soulignons également que cette augmentation de prix ne correspond qu'à l'essence consommée dans les régions de non-respect des normes en été.
6. Estimations pour un service à 300 km/h, avec un coefficient de chargement de 75 pour cent, exigeant environ 0,10 kw/h par kilomètre-voyageur.
7. Cela comprend un coût de 6 000 \$ par tonne d'anhydride sulfureux (conformément au rapport préparé pour la Commission royale par VHB Research and Consulting Inc., et dans lequel ont été puisées certaines des données qui figurent au tableau 7-1).

CHAPITRE 8

POUR UNE MEILLEURE SÉCURITÉ

INTRODUCTION

Les accidents d'avion, d'autocar, de train et de traversier attirent l'attention du public en faisant la manchette des journaux, mais, en réalité, le transport public est plus sûr que le transport privé. En 1990, 103 Canadiens sont morts à la suite d'accidents d'avion, de train ou de traversier, tandis que 3 957 voyageurs ont été tués et 263 000 blessés dans des accidents de la route¹.

Nous avons examiné la sécurité de différents modes de transport ainsi que les coûts de dommages et de soins de santé occasionnés par des accidents. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, la sécurité du système de transport s'améliore. Le nombre de morts accidentelles enregistré pour l'ensemble des transports était inférieur, en 1990, à tous les totaux annuels enregistrés depuis 1962. Il n'en demeure pas moins que des accidents de transports de tous genres causent chagrin et souffrance à nombre de Canadiens et imposent à la société un lourd fardeau au titre des soins de santé et des dommages matériels.

Le principe que nous épousons, soit que les voyageurs devraient payer les coûts de leur transport, doit aboutir logiquement à la conclusion que ceux-ci devraient également payer les coûts des accidents liés au mode de transport qu'ils choisissent. C'est pourquoi nous avons examiné les coûts des accidents et de la sécurité, par mode, et tenté de déterminer qui absorbe les coûts des accidents et des mesures et programmes de sécurité².

LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT INTERURBAIN DES VOYAGEURS

Nous avons évalué la sécurité en comparant les nombres de victimes pour les différents modes relativement aux kilomètres-voyageur parcourus. Nous nous sommes limités aux décès, étant donné qu'il n'existe de données exhaustives sur les blessés que pour les accidents de la route.

Nous avons recouru, dans le présent chapitre, à deux mesures différentes de la sécurité des transports :

- le taux de décès-voyageurs : le nombre de voyageurs, par milliard de kilomètres-voyageur, tués dans des accidents; et
- le taux de décès dans les opérations de transport des voyageurs : le nombre de personnes tuées, par milliard de kilomètres-voyageur, y compris passagers, membres d'équipage et autres (par exemple, promeneurs, cyclistes et occupants d'autres véhicules).

LA SÉCURITÉ AÉRIENNE

Dans quelle mesure l'aviation commerciale est-elle sûre? L'on distingue au Canada, en s'appuyant principalement sur le nombre de passagers transportés annuellement, trois catégories de transporteurs³ :

- les transporteurs de niveau 1, qui transportent chacun plus d'un million de passagers par an⁴;
- les transporteurs de niveau 2, qui transportent chacun entre 50 000 et un million de passagers par an⁵; et
- les transporteurs des niveaux 3 à 6, soit toutes les autres petites entreprises commerciales de transport aérien⁶.

Tableau 8-1**DÉCÈS CAUSÉS PAR DES ACCIDENTS D'AVION COMMERCIAL, 1981-1990**

Niveau du transporteur	Nombre de décès
Niveaux 1 et 2	68 (57 passagers, 11 membres d'équipage)
Niveaux 3 à 6	539 (270 passagers, 269 membres d'équipage)
Total	607

Source : Bureau canadien de la sécurité des transports.

De 1981 à 1990, 607 personnes ont perdu la vie dans des accidents mettant en cause des transporteurs aériens commerciaux canadiens. Les chiffres pour les transporteurs de niveaux 1 et 2 donnés au tableau 8-1 englobent l'accident survenu à Cincinnati, dans l'Ohio, en 1983⁷, et celui de Dryden, en Ontario, en 1989, qui ont tous deux contribué à augmenter notablement le taux de décès pour les années en question. Lorsqu'interviennent de tels accidents, il est difficile de calculer des taux de décès qui renseignent sur les tendances de la sécurité aérienne. Nous avons néanmoins, dans le but de cerner les risques courus par les voyageurs aériens au cours des dernières années, examiné le nombre total des décès relativement au nombre de kilomètres-voyageurs effectués au cours de la décennie (Tableau 8-2).

Les chiffres du tableau 8-2 révèlent que :

- les transporteurs de niveau 1 avaient enregistré un taux de décès de passagers équivalent à une mort par 20 milliards de kilomètres-voyageurs⁸;
- les transporteurs des niveaux 1 et 2 avaient enregistré un taux de décès de passagers équivalent à une mort pour 9 milliards de kilomètres-voyageurs; et
- les transporteurs des niveaux 3 à 6 avaient enregistré le taux de décès de passagers le plus élevé, soit une mort pour 0,07 milliard de kilomètres-voyageurs.

Tableau 8-2

NOMBRE DE DÉCÈS ACCIDENTELS ENREGISTRÉS PAR LES AVIONS COMMERCIAUX, PAR MILLIARD DE KILOMÈTRES-VOYAGEURS, 1981-1990

Niveau du transporteur	Pourcentage de kilomètres-voyageurs parcourus par l'ensemble des transporteurs commerciaux	Taux de décès-voyageurs (décès de passagers seulement) par milliard de kilomètres	Taux de décès dans les opérations voyageurs (décès de passagers et de membres d'équipage) par milliard de kilomètres
Niveau 1	88,0	0,05	0,05
Niveau 2	8,5	0,7	1,0
Niveaux 1 et 2	96,5	0,11	0,13
Niveaux 3 à 6 ^a	3,5	14,0	28,0

Sources : Décès : Bureau canadien de la sécurité des transports. Kilomètres-voyageurs : Statistique Canada, catalogues n° 51-002 et 51-006.

- a. Les chiffres sur les kilomètres-voyageurs n'existent que pour les transporteurs des niveaux 3 et 4, mais le trafic voyageurs des exploitants des niveaux 5 et 6 est sans doute tellement mineur qu'il ne changerait pas ces taux de décès arrondis.

Les taux de décès pour l'aviation commerciale dans son ensemble ont diminué entre 1981 et 1990, mais c'est chez les plus petits transporteurs que l'on a constaté des améliorations sur le plan de la sécurité. Les accidents mettant en cause des transporteurs de niveaux 1 et 2 sont si rares, et varient tellement d'une année à l'autre, qu'il est impossible de déterminer si la sûreté de ces transporteurs s'est améliorée ou non au cours de la décennie. Il est néanmoins clair que les transporteurs des niveaux 1 et 2 demeurent beaucoup plus sécuritaires que ceux des niveaux 3 à 6.

De 1981 à 1990, 556 personnes ont perdu la vie dans des accidents impliquant des avions privés. Il n'existe pas de statistiques pour les kilomètres-voyageurs effectués dans l'aviation privée. Le seul indicateur de l'activité annuelle est le nombre total d'heures de vol enregistré pour l'ensemble des avions privés, quel que soit le nombre des voyageurs. Ce chiffre nous apprend d'ailleurs que l'aviation privée accuse une baisse depuis dix ans. Le nombre annuel d'accidents

mortels semble lui aussi avoir marqué un recul, mais les chiffres sont si variables qu'il est impossible d'établir une tendance quelconque dans l'évolution des taux d'accidents pendant la décennie.

En s'appuyant sur les taux moyens d'accidents mortels par million d'heures de vol, on peut faire une comparaison entre les risques de l'aviation privée et ceux de l'aviation commerciale. Comme le montre le tableau 8-3, il y a eu 33 accidents par million d'heures de vol en avion privé et seulement un accident par million d'heures de vol de transporteurs de niveaux 1 et 2.

Table 8-3

NOMBRE D'ACCIDENTS MORTELS PAR MILLION D'HEURES DE VOL,^a 1981-1990

Type de transporteur	Nombre de décès par million d'heures de vol
Avions privés	33,0
Transporteurs de niveaux 1 et 2	0,9
Transporteurs de niveaux 3 à 6	17,0

Sources : Bureau canadien de la sécurité des transports.

- a. Ce rapport est la mesure habituelle, dans l'aviation, du rendement des cellules et des moteurs d'avion, mais il importe de souligner qu'il renvoie au nombre d'accidents (écrasements) pour lesquels des morts ont été enregistrées, plutôt qu'au nombre de personnes tuées, qui est le chiffre utilisé ailleurs dans le présent chapitre. Nous pensons que cette méthode est appropriée, étant donné que l'on ne dispose d'aucune mesure de l'activité «passagers» pour l'aviation privée.

Il n'existe aucune statistique officielle sur les taux de décès en fonction des kilomètres-voyageurs pour les avions privés, et aucune distinction ne peut être faite entre leur utilisation pour le transport et pour les loisirs. Cependant, si l'on s'appuie sur le nombre d'heures de vol, le taux de décès pour les avions privés serait de loin supérieur aux 20 morts par milliard de kilomètres-voyageurs enregistrées pour la voiture⁹.

La déréglementation de l'industrie aérienne a-t-elle eu une incidence sur la sécurité des transporteurs aériens commerciaux? La déréglementation de l'industrie aérienne — soit la suppression ou l'assouplissement de la réglementation économique s'appliquant aux

opérations des compagnies aériennes, par exemple facilitation de l'entrée sur les marchés et élimination des restrictions en matière de prix — a débuté au Canada en 1984. La réglementation de la sécurité aérienne est quant à elle demeurée, et elle a même été renforcée depuis. À ce jour, il n'existe aucune preuve que la déréglementation économique a eu une incidence sur la sécurité aérienne. Soulignons cependant que la période de temps examinée doit être relativement longue (au moins une décennie) si l'on veut dégager des changements dans les tendances en matière de sécurité, étant donné que les accidents mettant en cause de gros transporteurs sont extrêmement rares.

Étant donné que nous ne disposons pas de statistiques suffisantes pour déterminer de façon concluante l'incidence de la déréglementation aérienne sur la sécurité des transporteurs aériens canadiens, nous avons recouru aux travaux de recherche menés aux États-Unis, où la déréglementation économique remonte à 1978, six années avant son introduction au Canada. Les travaux américains indiquent que la déréglementation n'a rien changé quant à la sécurité aérienne et que les taux d'accidents suivent toujours la tendance à la baisse engagée avant la déréglementation¹⁰. D'autre part, l'augmentation des déplacements aériens, qui résulte en partie du fait que les voyageurs prennent davantage l'avion au lieu de conduire, a sensiblement diminué le nombre des déplacements en automobile (qui est un mode plus dangereux) et amélioré la sécurité d'ensemble¹¹.

LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Il n'est guère facile de dégager des tendances probantes en matière de décès par kilomètre-voyageur pour les trains de voyageurs interurbains. En effet, les pertes de vie survenant lors de collisions ou de déraillements sont trop rares pour que l'on puisse établir avec précision des tendances en matière de sûreté sur de courtes périodes. Par exemple, il n'y a eu aucune mort de voyageur de trains pendant huit des années comprises entre 1981 et 1990. Cependant, en 1986, il y a eu 16 voyageurs et huit membres d'équipage tués lors de l'accident survenu à Hinton, en Alberta (Tableau 8-4).

Tableau 8-4

NOMBRE DE PERSONNES TUÉES DANS DES ACCIDENTS DE TRAIN, PAR MILLIARDS DE KILOMÈTRES-VOYAGEURS, 1981-1990

Taux de décès-voyageurs (décès de passagers seulement)	Taux de décès dans les opérations voyageurs (décès de passagers, de membres d'équipage et d'autres) ^a
0,8	13,8

Sources : Décès : Bureau canadien de la sécurité des transports. Kilomètres-voyageurs : Statistique Canada, catalogues no 52-003 et 52-215 et données non publiées.

- a. Cent soixante-quinze personnes sont mortes dans des accidents de traversée de passage à niveau — et ces personnes se trouvaient dans la plupart des cas dans des véhicules à moteur — et 133 personnes ont été tuées alors qu'elles se trouvaient sans permission sur une propriété de compagnie de chemin de fer. Un grand nombre de décès survenus de cette deuxième façon étaient peut-être des suicides, mais les statistiques du Bureau canadien de la sécurité des transports ne font aucune distinction en ce sens.

LA SÉCURITÉ DE L'AUTOCAR

Les statistiques concernant la sécurité des services d'autocar sont rares. Seules cinq provinces, soit la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, tiennent des dossiers distincts pour les accidents d'autocar interurbains et les accidents d'autobus municipaux.

Le tableau 8-5 contient des données pour ces cinq provinces, mais ne couvre que les années 1985, 1986 et 1987. Il serait donc malavisé d'essayer d'en dégager de quelconques tendances à long terme.

Nous n'avons pas pu obtenir le nombre de kilomètres-voyageurs effectués par les autocars pour les cinq provinces et il nous a donc été impossible de déterminer avec précision les taux de morts et de blessés par kilomètre-véhicule et par kilomètre-voyageur. En nous appuyant sur le nombre de trajets en autocar et de kilomètres parcourus à l'échelle du secteur des services d'autocar, nous avons cependant fait des estimations pour en arriver à un taux de décès moyen pour cette période de trois ans. De 1985 à 1987, il y a eu

environ deux décès par milliard de kilomètres-voyageurs, pour l'ensemble des victimes, qu'il s'agisse de passagers, de conducteurs ou autres. Même s'il n'y a eu aucun décès de passager dans les cinq provinces entre 1985 et 1987, les accidents d'autocar peuvent amener des pertes de vie de passagers¹².

Tableau 8-5

MORTS ET BLESSÉS DANS DES ACCIDENTS METTANT EN CAUSE DES AUTOCARS, 1985-1987
(SASKATCHEWAN, MANITOBA, ONTARIO, NOUVELLE-ÉCOSSE, TERRE-NEUVE)

	Passagers	Conducteurs	Autres ^a	Total
Morts	0	0	7	7
Blessés	73	27	165	265 ^b

Source : Tabulation spéciale de Transports Canada.

- a. Principalement conducteurs et passagers de voitures et de camions légers entrés en collision avec des autocars.
- b. Seuls quatre occupants d'autocar et 17 autres victimes ont subi des blessures suffisamment graves pour nécessiter une hospitalisation.

Nous avons fait quelques estimations approximatives dans le but de comparer la sécurité de l'autocar avec celle des autres modes. Pour l'ensemble du pays et sur une période de temps relativement longue, le nombre véritable de décès survenus lors de trajets en autocar se situerait entre 0 et 50 pour cent de l'ensemble des décès liés aux autocars, ce qui donne un taux de décès chez les passagers de l'ordre de 0,0 à 1,0 décès par milliard de kilomètres-voyageurs (Tableau 8-6).

La majorité des victimes d'accident d'autocar ne sont pas des passagers mais des conducteurs et des passagers de voitures et de camions légers entrés en collision avec des autocars. Les améliorations apportées aux voitures et aux camions légers et le port de la ceinture de sécurité ont aidé les occupants de ces véhicules à éviter certains accidents et à mieux y survivre lorsqu'accident il y a. Au fur et à mesure que la sûreté des voitures et des camions légers s'améliore, les déplacements en autocar deviendront plus sûrs, principalement pour les autres, mais également pour les passagers à bord.

Tableau 8-6

NOMBRE DE DÉCÈS LORS D'ACCIDENTS D'AUTOCAR PAR MILLIARD DE KILOMÈTRES-VOYAGEURS, 1985-1987

Taux de décès-voyageurs ^a (décès de passagers seulement)	Taux de décès dans les opérations voyageurs (décès de passagers, de chauffeurs et d'autres)
0,0-1,0	2,0

Source : Kilomètres-voyageurs : estimations préparées par le personnel de la Commission.

a. Il ne s'agit pas d'un calcul effectué à partir de chiffres réels, mais de simples estimations, comme il est souligné dans le texte.

LA SÉCURITÉ DU TRAVERSIER

Il n'y a eu que six décès de passagers de traversier entre 1981 et 1990, et quatre d'entre eux étaient des suicides. Les pertes de vie chez les membres d'équipage étaient encore plus rares. Dans toutes les opérations de traversier, les décès chez les membres d'équipage correspondaient en moyenne au tiers du nombre enregistré du côté des passagers.

Les nombres annuels de décès à bord de traversiers sont trop faibles et trop variables pour que l'on puisse en dégager des tendances ou chiffrer avec certitude les risques. Nous avons néanmoins fait une estimation des risques en nous appuyant sur le nombre total moyen de décès par an pendant la décennie et le volume de trafic estimatif de 850 millions de kilomètres-voyageurs enregistré en 1988. Si l'on exclut les suicides, le taux de décès pour les opérations de traversier (chez les membres d'équipage ainsi que chez les passagers) se chiffrerait à environ 0,5 décès par milliard de kilomètres-voyageurs. Le taux de décès chez les passagers serait quant à lui de 0,2 par milliard de kilomètres-voyageurs (Tableau 8-7).

Tableau 8-7

DÉCÈS POUR LES TRAVERSERS PAR MILLIARD DE KILOMÈTRES-VOYAGEURS, 1981-1990

Taux de décès-voyageurs (décès de passagers seulement)	Taux de décès dans les opérations voyageurs (décès de passagers et de membres d'équipage)
0,2	0,5

Sources : Décès : Bureau canadien de la sécurité des transports. Kilomètres-voyageurs : rapports annuels de transporteurs et estimations préparées par le personnel de la Commission.

LA SÉCURITÉ AUTOMOBILE

Les voitures, fourgonnettes et camions légers particuliers comptent pour environ 80 pour cent des voyages interurbains et 98 pour cent des décès liés aux déplacements interurbains. En nous appuyant sur les données disponibles, nous avons calculé le taux de décès-voyageurs et le taux de décès dans les opérations voyageurs pour 1989 (tableau 8-8).

Tableau 8-8

DÉCÈS ENREGISTRÉS POUR L'AUTOMOBILE PAR MILLIARD DE KILOMÈTRES-VOYAGEURS, 1989

Taux de décès-voyageurs (chauffeurs et passagers)	Taux de décès dans les opérations voyageurs
10,0	13,0

Sources : Décès : Transports Canada. Kilomètres-voyageurs : estimations préparées par le personnel de la Commission.

Le nombre élevé de décès survenus par suite d'accidents de la route nous préoccupe, mais nous avons néanmoins relevé des tendances positives dans la sécurité routière. L'augmentation du nombre de morts a été bien inférieure à l'augmentation de la circulation. Même s'il y a aujourd'hui quatorze fois plus de voitures sur la route qu'en 1930, le nombre de morts par suite d'accidents de voiture n'a fait que tripler depuis cette date. L'amélioration a été particulièrement rapide au cours des vingt dernières années. Depuis 1973, le risque de mourir

dans un accident de voiture a diminué plus que n'a augmenté la circulation routière, avec, pour résultat, un recul annuel du nombre de personnes tuées.

COMPARAISON ENTRE LES DIFFÉRENTS MODES

Le tableau 8-9 illustre le taux de décès-voyageurs et le taux de décès pour les opérations voyageurs pour l'ensemble des modes.

Tableau 8-9

ESTIMATIONS DES TAUX RÉCENTS^a PAR MODE POUR LES VOYAGES INTERURBAINS
(PAR MILLIARD DE KILOMÈTRES-VOYAGEURS)

Mode	Taux de décès-voyageurs ^b	Taux de décès dans les opérations voyageurs ^c
Avion — Transporteurs de niveau 1 ^d	0,05	0,05
Avion — Transporteurs de niveau 2 ^d	0,7	1,0
Avion — Transporteurs de niveaux 3 à 6 ^d	14,0	28,0
Train	0,8	13,8
Autocar	0,0-1,0	2,0
Traversier	0,2	0,5
Automobile	10,0	13,0

Source : Les tableaux 8-2, 8-4, 8-6, 8-7 et 8-8.

- D'après l'ensemble des années 1980 ou les dernières années des années 1980; voir texte et tableaux sources.
- Ne comprend que les passagers tués.
- Comprend les passagers, les membres d'équipage et autres tués dans le cadre d'opérations voyageurs.
- Comprend tous les services de transporteurs enregistrés au Canada, qu'ils soient intérieurs ou internationaux.

Ces chiffres font ressortir :

- qu'il est plus sûr de voyager avec un transporteur aérien de niveau 1 qu'avec un quelconque autre mode.
- que la voiture est responsable d'environ douze fois plus de décès de voyageurs pour les mêmes distances parcourues que le train, d'au moins dix fois plus de décès que l'autocar qui emprunte le

même réseau routier, et d'environ 90 fois plus de morts que les transporteurs de niveaux 1 et 2 pris ensemble.

- que les voyages assurés par les principaux transporteurs aériens, les autocars, les trains et les traversiers sont plus sûrs que les déplacements en voiture ou en avion privé et que l'aviation privée est vraisemblablement beaucoup plus dangereuse que les déplacements interurbains en voiture.

Le tableau 8-9 ne donne que des moyennes à l'échelle du système. Les risques dépendent également du genre de voyage qui est effectué et de sa durée. Lorsque les pouvoirs publics envisagent des investissements dans les transports, ils devraient tenir compte de ces taux de sécurité à l'échelle du système et reconnaître que d'autres facteurs, notamment le genre de voyage, peuvent avoir une incidence sur la contribution à la sécurité de projets individuels. Nous croyons que la circulation routière interurbaine serait en moyenne plus sûre si certains voyageurs abandonnaient la voiture en faveur de l'autocar, du train ou de l'avion. Il pourrait également y avoir des gains de sécurité si certains déplaçaient leur préférence du train à l'avion ou de l'autocar à l'avion.

LES COÛTS DES ACCIDENTS

La plupart des estimations des pertes causées par des accidents de transport correspondent à des accidents de la route.

Dans la présente partie, nous utiliserons les calculs faits par Transports Canada relativement aux coûts des dommages matériels, des pertes de travail et des soins de santé attribuables à l'ensemble des accidents de la route.

Coûts des dommages matériels : Les données proviennent des dossiers de demandes d'indemnisation des compagnies d'assurances et comprennent des marges pour les dommages non réclamés.

Coûts des pertes de travail : Les données concernent les périodes d'invalidité et l'espérance moyenne de revenu sur toute une vie, et l'on a prévu une marge pour le travail non rémunéré effectué à la maison ou à l'extérieur.

Coûts des soins de santé : Les estimations de ces coûts s'appuient principalement sur les dossiers de paiements des administrations provinciales d'assurance-automobile de la Colombie-Britannique et du Québec.

Le tableau 8-10 illustre la perte minimale estimative par victime (décès ou blessure). Les pertes correspondent principalement à des pertes de travail (y compris de travail non rémunéré calculé selon la valeur sur le marché).

Tableau 8-10

PERTES MINIMALES MOYENNES ESTIMATIVES PAR VICTIME (ROUTE), 1990

Gravité de l'accident	Pertes par victime (\$)
Accident mortel	330 000
Accident non mortel	10 000

Source : J.J. Lawson, «The Costs of Road Accidents and their Application in Economic Evaluation of Safety Programs», *Tribune de l'Association des routes et transports du Canada*, vol. 2, 1980, pp. 53-63, J.J. Lawson, *The Valuation of Transport Safety*, Ottawa, Transports Canada, mai 1989, rapport TP 10569.

Le Tableau 8-11 fournit des données sur les composantes des coûts, avec des moyennes par accident. Les accidents faisant en moyenne plus d'une victime, les coûts moyens par accident sont supérieurs à ceux par victime. On dénombre environ 115 décès pour 100 accidents mortels, et près de 150 blessés pour 100 accidents non mortels.

Tableau 8-11

Pertes minimales moyennes estimatives par accident, par type de perte (route), 1990

Catégorie d'accident	Nombre d'accidents	Soins de santé (\$)	Pertes de travail (\$)	Domages matériels (\$)	Total (\$)
Mortel	3 440	(faibles)	400 000 ^a	10 000	410 000 ^a
Avec blessés	178 854	2 000-3 000	12 000	10 000	25 000
Sans blessés	650 000	nul	nul	5 000	5 000

Sources : J.J. Lawson, «The Costs of Road Accidents and their Application in Economic Evaluation of Safety Programs», *Tribune de l'Association des routes et transports du Canada*, vol. 2, 1980, pp. 53-63, J.J. Lawson, *The Valuation of Transport Safety*, Ottawa, Transports Canada, mai 1989, rapport TP 10569.

a. Les «pertes de travail», et par conséquent, le «total», sont incertains.

Le tableau 8-12 donne une estimation des pertes totales minimales pour l'ensemble des accidents de la route en 1990, faisant ressortir que les soins de santé ont compté pour 500 millions de dollars, les pertes de travail pour 3,5 milliards de dollars et les dommages matériels pour 5 milliards de dollars.

Tableau 8-12

Pertes totales minimales estimatives pour l'ensemble des accidents, par type de perte (route), 1990

Catégorie d'accident	Nombre d'accidents	Soins de santé (\$)	Pertes de travail (\$)	Domages matériels (\$)	Total (\$)
Mortel	3 440	(faible)	1,4	(faible)	1,4
Avec blessés	178 854	0,5	2,1	1,8	4,4
Sans blessés	650 000	nul	nul	3,2	3,2

Sources : J.J. Lawson, «The Costs of Road Accidents and their Application in Economic Evaluation of Safety Programs», *Tribune de l'Association des routes et transports du Canada*, vol. 2, 1980, pp. 53-63, J.J. Lawson, *The Valuation of Transport Safety*, Ottawa, Transports Canada, mai 1989, rapport TP 10569.

La valeur d'une sécurité améliorée peut être déterminée en estimant ce que les gens sont prêts à payer pour réduire ou éviter le risque de décès. Pour ce faire, nous avons effectué des calculs à partir des données suivantes :

- les primes touchées par des travailleurs occupant des emplois à risque;
- les sommes déboursées par des consommateurs pour des dispositifs de sécurité; et
- les montants que les particuliers disent être prêts à payer pour réduire un risque.

Certains chercheurs situent la valeur d'une vie entre 1 et 3 millions de dollars. La question de la valeur d'une vie humaine n'a cependant pas encore été résolue. Il en résulte que les gouvernements de différents pays planifient leurs investissements dans la sécurité en se servant de valeurs différentes¹³.

Transports Canada estime actuellement à 1,5 million de dollars la valeur d'un décès évité. Si ce montant reflète les coûts sociaux du chagrin et de la souffrance causés par un accident ainsi que les coûts des dommages matériels, des pertes de travail et des soins de santé, cela porterait le coût estimatif annuel des accidents donné au tableau 8-12 de 9 à 14 milliards de dollars.

QUI PAIE LES COÛTS DES ACCIDENTS?

Aujourd'hui, usagers et propriétaires de véhicules et transporteurs paient 95 pour cent des coûts résultant de dommages matériels et de pertes de travail causés par des accidents de la route, et ce au moyen :

- des assurances-responsabilité civile obligatoires pour couvrir les pertes de tiers en cas d'accident¹⁴;
- des assurances-collision personnelles facultatives;

- des montants déductibles prévus dans le cadre des polices d'assurance; et
- des paiements pour dommages non assurés.

Les voyageurs paient les coûts des accidents si leur assurance compense pleinement l'intégralité des pertes et si la prime annuelle correspond bien à la perte prévue par année. La compagnie d'assurances établit les primes annuelles en s'appuyant sur les pertes prévues pour l'année. De cette façon, les voyageurs qui affichent les mêmes risques partagent les coûts survenant dans une même année.

Les voyageurs paient-ils l'ensemble des coûts d'accidents dont ils sont responsables? Pas tout à fait, et ce pour trois raisons :

- Les compagnies d'assurances font varier les primes en fonction du dossier du client (les accidents qu'il a eus) mais pas suffisamment pour éviter tout subventionnement croisé. Elles étalent trop les risques entre voyageurs à antécédents différents. La *Charte canadienne des droits et libertés* et certaines lois provinciales découragent les compagnies d'assurances de faire varier leurs taux selon le sexe et l'âge, mais il reste néanmoins une grande marge de manoeuvre pour modifier les taux en fonction de facteurs tels les réclamations antérieures pour accident et les violations du code de la route, le lieu de résidence, le modèle du véhicule et les distances parcourues chaque année.
- La compensation versée aux victimes n'est pas complète. Les compagnies d'assurances ne paient que pour les pertes considérées comme subies, et la méthode employée pour déterminer ces pertes varie d'une province à l'autre. Par exemple, la Société de l'assurance automobile du Québec prévoit une compensation très généreuse pour perte de revenu pour les accidentés qui sont au chômage. En Ontario, le système d'assurance sans égard à la faute prévoit des limites très basses pour de nombreuses catégories de compensations. D'autres régimes d'assurance provinciaux ou territoriaux comportent eux aussi des plafonds en matière d'indemnisation.

- Certains coûts d'accidents ne sont pas payés par les responsables, mais par d'autres. Cela vaut tout particulièrement pour les soins de santé, qui sont principalement financés par les contribuables. En 1990, la note totale des soins de santé occasionnés par des accidents s'élevait à environ 500 millions de dollars (Tableau 8-12). De ce total, environ 300 millions de dollars ont été payés par des régimes d'assurance-maladie provinciaux, 200 millions seulement étant récupérés auprès des compagnies d'assurance automobile privées.

Les 300 millions de dollars non récupérés auprès des usagers des transports ne pèsent pas lourd comparativement aux pertes totales d'accidents de 9 milliards de dollars, et ne représentent que 5 pour cent des dommages totaux causés par les accidents. Si les usagers devaient assumer la totalité des frais, cela viendrait ajouter 0,25 cents par kilomètre-véhicule, ou environ 40 \$ par véhicule par an, aux primes d'assurance.

QUI PAIE LES COÛTS DE LA PRÉVENTION DES ACCIDENTS?

LA CONCEPTION DE L'INFRASTRUCTURE ET LES SERVICES

Lorsque les fournisseurs de transport conçoivent une infrastructure pour accueillir une certaine capacité, ils y intègrent une dimension sécurité importante. Le tracé des pistes dans les aéroports fait intervenir des longueurs et des largeurs qui sont sûres pour les décollages et les atterrissages, tandis que la conception des routes prévoit des alignements, des bas-côtés et des bandes médianes qui rendent les conditions de la circulation plus sécuritaires. L'infrastructure des transports comprend également le matériel de navigation, les parapets, le balisage et les dispositifs de contrôle de la circulation, tous éléments conçus en fonction de la capacité et dans l'intérêt de la sécurité. Certains services, comme par exemple les systèmes d'intervention d'urgence, ne visent que la sécurité.

En général, le fournisseur d'infrastructure paie les coûts initiaux de la conception et des dispositifs de sécurité. Quant à savoir qui paie en dernier lieu, tout dépend de la mesure dans laquelle le fournisseur d'infrastructure essaye de récupérer ses coûts auprès des voyageurs. De façon générale, les contribuables paient les coûts non récupérés de l'infrastructure fournie par le gouvernement sous forme de taxes fédérales, provinciales, territoriales et municipales.

LA RÉGLEMENTATION DES EXPLOITANTS ET DU RENDEMENT

La réglementation par les pouvoirs publics des exploitants de véhicules et du rendement de ces derniers découle de la crainte que le marché ne puisse pas, à lui seul, protéger les intérêts de la société en matière de sécurité. Par exemple, il y a des règlements visant à :

- protéger le public contre les chauffeurs imprudents;
- protéger les clients des transports publics contre des risques sur lesquels ils n'exercent aucun contrôle;
- protéger les acheteurs de véhicules qui ne sont pas en mesure d'évaluer la sécurité des véhicules et de l'équipement;
- surmonter la résistance des fabricants face aux dépenses imposées par l'incorporation d'innovations sécuritaires dans leur équipement; et
- veiller à ce que les particuliers se protègent eux-mêmes. Par exemple, les automobilistes et leurs passagers doivent porter la ceinture de sécurité, les motocyclistes un casque protecteur et les enfants utiliser des sièges adaptés.

De façon générale, les voyageurs ne paient pas directement les coûts que les gouvernements engagent pour élaborer, contrôler et appliquer les règlements. Ces coûts englobent l'administration des systèmes d'immatriculation, la vérification des véhicules, embarcations et aéronefs et surtout, le contrôle de l'observation du code de la route. En 1987, l'année la plus récente pour laquelle nous disposons

de données, le coût de l'application des règles de sécurité par les forces policières canadiennes s'est chiffré à environ 450 millions de dollars.

RECOMMANDATIONS

Comme nous l'expliquons au chapitre 4, la sécurité est un objectif du système de transport des voyageurs. Voilà pourquoi tous les coûts de sécurité devraient être incorporés dans le prix payé par les voyageurs qui empruntent les différents modes.

Le régime de soins de santé canadien a pour objet d'assurer une protection universelle. Le paiement par les usagers cadre avec ce principe. Nous croyons qu'il y a lieu de prélever des droits sur certaines activités qui contribuent aux coûts de soins de santé. Les droits ainsi perçus diminueront d'autant les fonds qui devront être puisés dans les recettes fiscales générales et les taxes et primes de soins de santé pour financer le régime de soins de santé. Le contribuable canadien finance déjà en très grande partie l'élaboration, le contrôle et l'application des règlements gouvernementaux qui ont pour objet de promouvoir la sécurité dans les transports. Nous pensons que les voyageurs devraient eux aussi financer ces dépenses. En conséquence, nous **recommandons** :

8.1 Que les voyageurs paient l'intégralité des coûts de sécurité et d'accidents, y compris :

- a) les coûts de soins de santé liés au transport des voyageurs qui reviennent à l'heure actuelle au régime d'assurance-maladie; et**
 - b) le coût des services de sécurité assurés par les pouvoirs publics.**
-

Les autorités provinciales et territoriales établissent peut-être déjà leurs frais d'immatriculation des véhicules de façon à récupérer les coûts de la réglementation, tout particulièrement son application par les forces policières. Si c'est le cas, ces coûts ne sont pas toujours visibles pour le public. Nous pensons que les provinces devraient pouvoir dégager ces coûts de façon plus spécifique et les inclure dans les prix qu'ils imposent aux usagers des transports.

Jusqu'à tout récemment, Transports Canada utilisait, pour évaluer les améliorations de la sécurité et les propositions d'investissement, une vaste gamme de valeurs pour les différents modes. Par exemple, les valeurs de la vie et de diverses blessures intervenant dans les décisions en matière de sécurité aérienne étaient plusieurs fois supérieures à celles utilisées dans les décisions en matière de sécurité routière. Il n'est pas clair que ces divergences au niveau des valeurs aient amené de grosses distorsions dans les dépenses gouvernementales par mode. Nous croyons cependant que les priorités dans les dépenses du gouvernement auraient été différentes si, par exemple, les valeurs utilisées pour l'aviation avaient servi dans l'évaluation des investissements, des règlements et d'autres politiques pour l'ensemble des modes.

Il semble par ailleurs que les provinces aient appuyé leurs décisions en matière d'amélioration de la sécurité routière sur les valeurs adoptées par Transports Canada. Si l'on avait recouru, plutôt, aux valeurs de l'aviation, il y aurait peut-être eu une augmentation sensible des investissements dans la sécurité des grandes routes.

Ces partis pris possibles, favorables dans le cas de la sécurité aérienne et défavorables dans le cas de la sécurité routière, pourront peut-être être éliminés, le Ministère ayant proposé une valeur uniforme pour l'ensemble des modes. Pour ce faire, nous **recommandons** :

8.2 Que tous les organismes responsables utilisent des valeurs comparables pour blessés et décès lorsqu'ils évaluent tout projet d'investissement visant l'amélioration de la sécurité dans les divers modes.

RENOIS

1. D'autres accidents survenus dans des véhicules privés sont exclus de ces chiffres (par exemple, les personnes tuées ou blessées dans des accidents de l'aviation privée, de la navigation privée et du transport maritime de marchandises).
2. Pour de plus amples informations sur les modes, l'évolution de la sécurité, et des comparaisons des risques de sécurité par mode, voir le volume 2.
3. Les statistiques qui suivent décrivent la sûreté des transporteurs enregistrés au Canada, pour leurs opérations étrangères et intérieures, et n'englobent pas les opérations menées au Canada par des transporteurs étrangers. Il est à souligner que les transporteurs peuvent également être désignés comme étant de niveau 1 ou de niveau 2 en fonction des tonnes de marchandises transportées.
4. Cette catégorie comprend les deux principaux transporteurs aériens, Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International, ainsi que les deux compagnies d'apport, Air BC et Time Air.
5. Cette catégorie regroupe à l'heure actuelle 24 importants transporteurs aériens (services d'apport et services de vols nolisés) y compris, par exemple, Nationair, Canada 3000 Ltée, Air Nova et Air Ontario.
6. Cette catégorie regroupe à l'heure actuelle quelque 844 petits exploitants, y compris des compagnies comme Air Creebec, Labrador Airways et Athabaska Airways. Seule une minorité de ces compagnies semblent offrir un service voyageurs régulier. Il n'existe que très peu de données sur les quelque 600 exploitants des niveaux 5 et 6.
7. Ces statistiques comprennent les accidents des transporteurs canadiens, que ceux-ci soient survenus au Canada ou à l'étranger.
8. Un taux de décès de 0,05 par milliard de kilomètres-voyageurs correspond à une mort par (1 milliard + 0,05 =) 20 milliards de kilomètres-voyageurs.
9. Entre 1981 et 1990, 9,6 millions d'heures de vol en avion privé ont été enregistrées. Si la vitesse moyenne de ces avions était de 250 à 300 kilomètres-heure et si deux à trois passagers étaient ainsi transportés, les 556 décès survenus dans l'aviation privée pendant la décennie correspondent à un taux de décès de 60 à 120 morts par milliard de kilomètres-voyageurs.
10. Certains observateurs américains avaient craint que la déréglementation vienne augmenter les risques d'accidents, le trafic des principaux transporteurs sûrs se déplaçant vers des services de navette moins sûrs. Cette crainte s'est avérée non fondée. Il y a bien sûr eu un certain déplacement de la demande, mais le gros de ce déplacement a favorisé les plus gros transporteurs-navette, pour lesquels les taux d'accidents étaient en-deça de la moyenne de l'ensemble des services de navette.

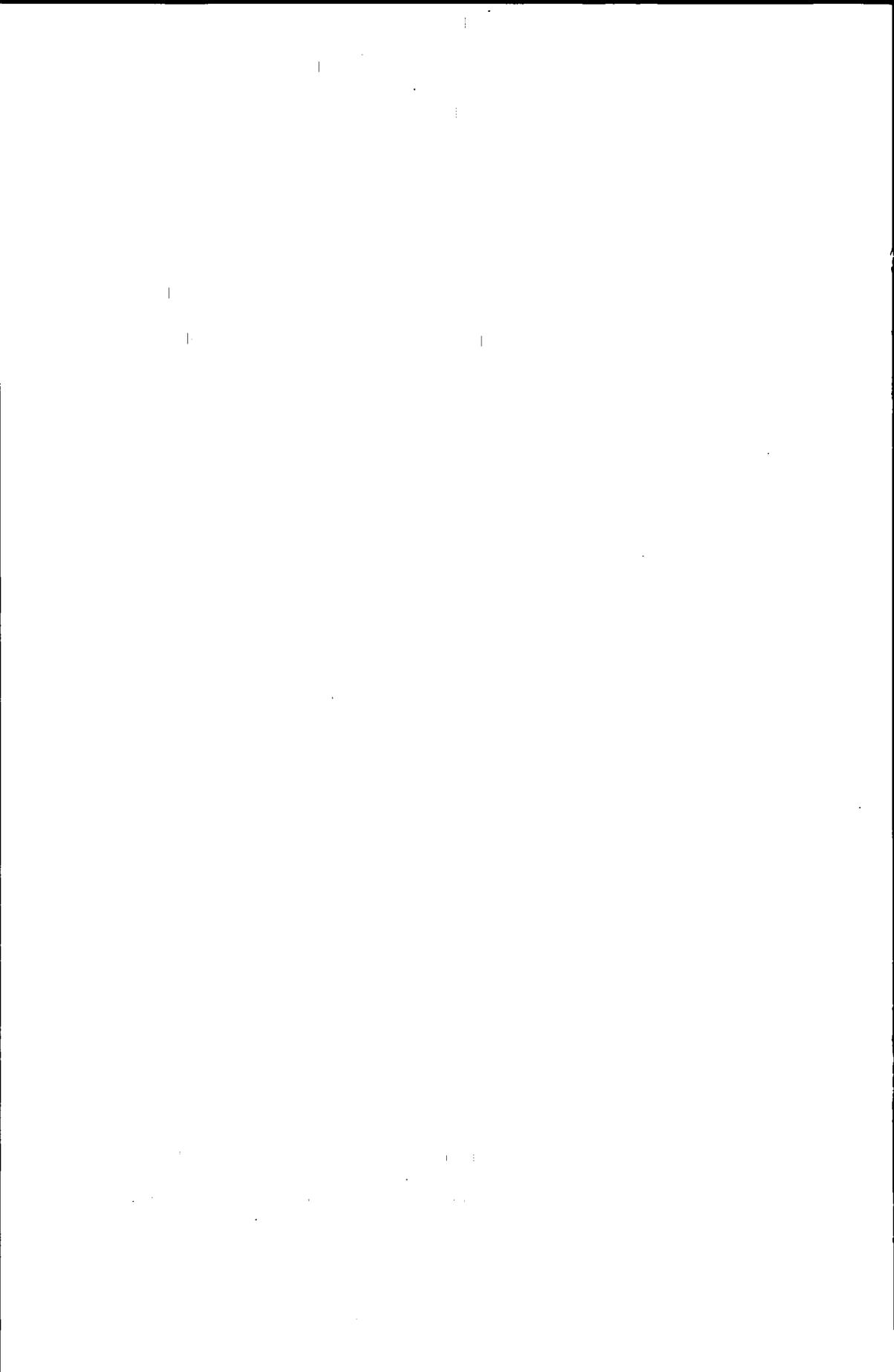
Par ailleurs, les taux de décès plus élevés enregistrés pour les transporteurs-navette sont dûs, en général, à leurs plus courts trajets et leur plus grand nombre de décollages et d'atterrissages, qui sont les moments où les risques d'écrasement sont les plus élevés pour la plupart des avions. Suite à la déréglementation, les lignes secondaires se sont intégrées aux réseaux en étoile en vertu desquels les voyageurs se rendent à un point

central (la plaque tournante) et changent d'avion pour se rendre à des destinations situées ailleurs dans le système radiant. Le résultat quelque peu inattendu a été une réduction du nombre total d'arrêts d'un vol voyageur typique, amenant ainsi une amélioration de la sécurité des fournisseurs de services de navette.

Les chercheurs concluent que, dans l'ensemble, bien que l'augmentation du trafic-navette ait peut-être augmenté les risques moyens par kilomètre-voyageur comparativement aux risques qui seraient survenus en l'absence d'une déréglementation, la sécurité aérienne a continué de s'améliorer.

11. Voir L.F. Bylow et I. Savage, «The effect of Airline Deregulation on Automobile Fatalities», *Accident Analysis and Prevention*, volume 23, no 5, octobre 1991, pp. 443-452.
12. Communication verbale des responsables des équipes d'enquête sur les accidents des véhicules à moteur de Transports Canada.
13. Jusqu'à tout récemment, des valeurs différentes étaient utilisées au sein même de Transports Canada. Les analystes des investissements dans l'aviation accordaient à tout décès évité une valeur qui était plusieurs fois supérieure à celle utilisée pour évaluer les règlements visant les véhicules à moteur et les investissements routiers. Il y a eu uniformisation avec l'adoption par le Ministère d'une valeur normalisée de 1,5 million de dollars (en dollars de 1991). Ce chiffre est en fait une moyenne des valeurs utilisées jusqu'alors, et Transports Canada ne prétend aucunement avoir réglé les problèmes de l'évaluation de la vie humaine.
14. Il existe des variations provinciales en matière d'assurances. Certaines provinces ont des régimes d'assurance sans responsabilité : l'Ontario, pour tous les dommages de tiers, le Québec pour toutes les blessures, et d'autres avec des éléments de non-responsabilité dans les barèmes d'indemnisation pour certains dommages.

D'autre part, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba ont des compagnies d'assurances provinciales pour toutes les assurances automobiles, et le Québec a un régime provincial pour les dommages corporels, s'en remettant aux compagnies privées pour les dommages matériels. Toutes les provinces ont des régimes d'assurance hospitalisation-santé sans responsabilité qui assurent des soins de santé aux victimes, quel que soit le responsable de l'accident.



CHAPITRE 9

APLANIR LES OBSTACLES : L'ACCÈS DES PERSONNES AYANT UN HANDICAP POUR LE TRANSPORT

INTRODUCTION

Ce que nous avons entendu au cours de nos audiences publiques et lu dans les mémoires qui nous ont été présentés nous a donné une conscience aiguë de la lutte que l'accès aux services de transport représente pour nombre de Canadiens ayant un handicap. Certains, par exemple, se sentent exclus en raison de la difficulté à trouver un siège approprié ou à monter à bord et descendre des autocars, trains et avions. D'autres ont du mal à se déplacer dans les gares, à entendre les annonces ou à lire les panneaux. Pour beaucoup, les obstacles sont si grands que les moyens de transport public leur sont, à toutes fins pratiques, interdits.

Ces Canadiens pensent que l'égalité d'accès au transport leur permettrait de mener une vie plus indépendante et plus productive. Lorsqu'ils nous ont parlé des problèmes qu'ils rencontrent, beaucoup nous ont dit ne pas pouvoir se déplacer jusqu'aux établissements d'enseignement et de formation professionnelle, aux centres culturels et commerciaux de leur localité et d'ailleurs. Ils réclament les mêmes facilités d'accès, le même confort et le même respect de leur dignité que les autres Canadiens considèrent comme allant de soi. Ils ont formulé également de nombreuses suggestions quant aux façons d'améliorer l'accès au système de transport des voyageurs.

LA SITUATION ACTUELLE : FRUSTRATION ET PROGRÈS

LES PERSONNES LES PLUS TOUCHÉES

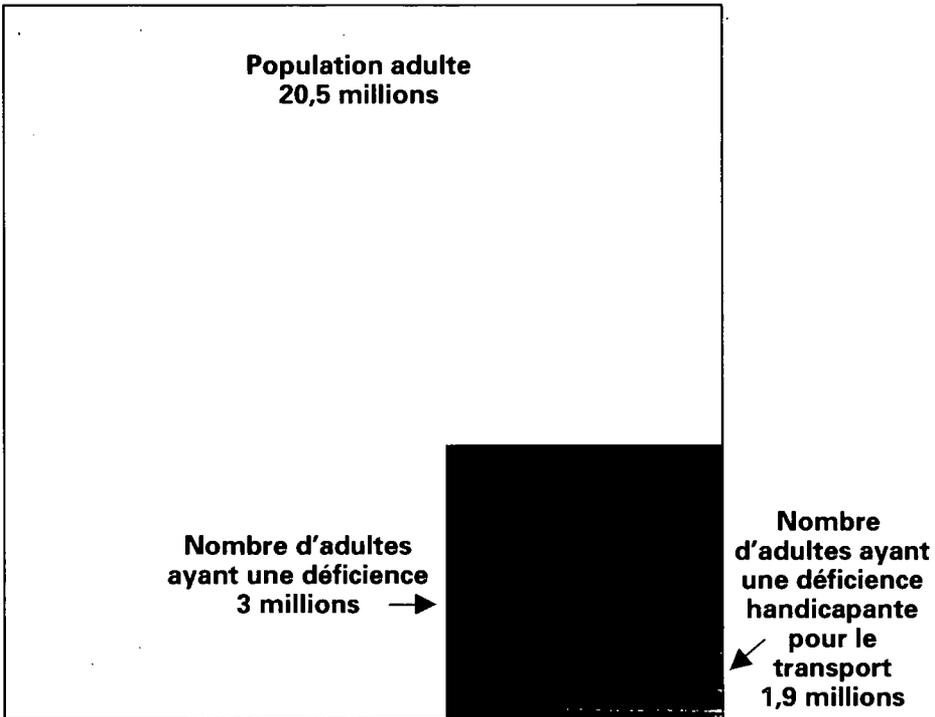
La figure 9-1 montre la proportion des personnes handicapées au sein de la population canadienne et, parmi elles, celles qui ont des

difficultés de transport¹. Ce dernier groupe représente près de 10 pour cent de la population adulte totale, et 63 pour cent des adultes ayant un handicap (soit environ 1,9 million de personnes) en 1990².

L'ampleur des changements requis pour améliorer l'accès des personnes handicapées varie selon la nature de la déficience. Dans certains cas, il suffit de donner une formation spéciale au personnel des services de transport; dans d'autres, il faut adapter des équipements ou en installer de nouveaux.

Figure 9-1

NOMBRE D'ADULTES AYANT UNE DÉFICIENCE HANDICAPANTE OU HANDICAPANTE POUR LE TRANSPORT, 1990



Source : Hickling Corporation, *Transportation for People with Disabilities: A Policy Review and Analysis*, rapport rédigé à l'intention de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, RR-01, mars 1991.

Le tableau 9-1 donne une estimation du nombre de Canadiens ayant une déficience handicapante pour le transport, par type de déficience. En 1990, les adultes contraints d'utiliser un fauteuil roulant ou un déambulateur lorsqu'ils voyagent atteignait le chiffre estimatif de 132 660, soit 7,1 pour cent des personnes ayant une déficience handicapante pour le transport.

Tableau 9-1

NOMBRE DE PERSONNES AYANT UNE DÉFICIENCE HANDICAPANTE POUR LE TRANSPORT PAR TYPE DE DÉFICIENCE, 1990

	Nombre	Pourcentage ^a
Tous les Canadiens de 15 ans et plus ayant une déficience handicapante pour le transport	1 879 615	100,0
Déficience mentale	714 398	38,0
Déficience auditive	648 780	34,5
Déficience visuelle	417 990	22,2
Déficience vocale	159 843	8,5
Déficience motrice (fauteuil roulant ou déambulateur)	132 660	7,1
Cécité	42 176	2,2
Déficience non précisée	37 052	2,0

Sources : Hickling Corporation, chiffres tirés de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités de Statistique Canada, 1987 avec projections jusqu'en 1990; *Transportation for People with Disabilities: A Policy Review and Analysis*, rapport rédigé à l'intention de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, RR-01, mars 1991, p. 5.

- a. Les pourcentages totalisent plus de 100 car certaines personnes ont plusieurs déficiences. Les chiffres comprennent les personnes résidant dans des établissements mais non celles confinées à la maison (environ 37 600).

Aujourd'hui, les Canadiens de plus de 65 ans ne représentent que 11 pour cent de la population totale, mais près de 35 pour cent des personnes handicapées³. Au début du siècle prochain, les plus de 65 ans seront 18 pour cent — près de 6 millions de personnes. Il est probable que l'on verra augmenter en proportion le nombre des Canadiens ayant une déficience⁴. Il y a là un défi pour les pouvoirs publics d'aujourd'hui et pour les responsables qui ont à planifier l'utilisation future de l'infrastructure et des services de transport.

LES ESPOIRS D'UNE AMÉLIORATION DE L'ACCÈS

Plusieurs mesures législatives adoptées au Canada et aux États-Unis ces dernières années ont donné à espérer que l'accès des personnes handicapées au transport s'améliorerait rapidement. Au Canada, le Parlement a promulgué la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* qui stipule qu'aucun transporteur ou mode de transport relevant de la compétence fédérale ne doit permettre «dans la mesure du possible» . . . «un obstacle abusif à la circulation des personnes, y compris les personnes handicapées»⁵. Cette Loi donne également à l'Office national des transports pour mission «d'éliminer tous obstacles indus, dans le réseau de transport, aux possibilités de déplacement des personnes atteintes d'une déficience»⁶.

Aux États-Unis, le Congrès a adopté la *Americans with Disabilities Act of 1990* qui fait obligation aux transporteurs de se conformer, selon un calendrier échelonné dans le temps, à des normes d'accessibilité par les personnes handicapées⁷.

Au Canada, les personnes en situation de handicap escomptaient que la législation canadienne, renforcée par l'influence des mesures américaines, améliorerait sensiblement et rapidement leur accès au transport de voyageurs. Ces espoirs ne se sont pas réalisés. Il a fallu attendre cinq ans avant que le gouvernement fédéral ne publie, pour avis, un projet de règlement en ce sens. Encore celui-ci ne couvre-t-il que le mode de transport aérien intérieur de personnes handicapées dans les aéronefs d'au moins 30 sièges et les programmes de formation du personnel des transporteurs⁸.

QUELS PROGRÈS?

Dans différents pays, les personnes handicapées, et ceux qui appuient leur quête d'un meilleur accès, exercent des pressions sur les pouvoirs publics et les transporteurs afin que soit reconnu leur droit à l'égalité avec les personnes qui n'ont pas de déficience. Aux États-Unis, par

exemple, les anciens combattants du Vietnam ont activement participé au mouvement qui a amené le Congrès à promulguer le *Americans with Disabilities Act of 1990*.

Au Canada, plusieurs textes de loi portent sur des questions qui importent aux personnes handicapées. Deux exemples de mesures qui accordent une certaine protection sont la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*⁹. Toutefois, les dispositions relatives au transport imposent aux voyageurs ayant un handicap d'exiger l'accès, plutôt que de donner obligation aux fournisseurs de services de le garantir. En outre, aux termes de cette législation, il ne suffit pas, pour intenter un recours, de savoir que l'accès est impossible; il faut au préalable que la personne handicapée se le soit vu refuser. Par contraste, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* donne pouvoir à l'Office de promulguer des règlements exigeant que les transporteurs éliminent les obstacles indus.

Les pouvoirs publics et l'industrie avancent, mais les progrès sont lents. Bien que la législation et la réglementation poussent dans la bonne direction, nous avons constaté que les améliorations sont souvent entamées de manière hésitante et mises en oeuvre avec lenteur. Saluons néanmoins les efforts suivants dans l'intérêt des voyageurs ayant un handicap.

L'Office national des transports¹⁰

Dans l'exercice des responsabilités que lui a conférées la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, l'Office a pris plusieurs initiatives :

- Il a émis plusieurs ordonnances sur dépôt de plaintes spécifiques¹¹.
- Il a publié, le 27 mai 1991, un rapport d'enquête sur les politiques des transporteurs aériens canadiens à l'égard des personnes handicapées¹². L'enquête a établi qu'une compagnie aérienne avait pour politique de ne pas accepter de voyageurs ayant certaines

déficiences dans des avions d'un certain type, si bien que l'Office lui a demandé de justifier ce qui semble être «un obstacle abusif à la circulation des personnes handicapées».

Il ressort de l'enquête que, de manière générale, les politiques des grands transporteurs ne semblent pas poser de problèmes majeurs aux voyageurs ayant un handicap. Le rapport signale cependant que ces politiques sont discrétionnaires, et sujettes à modification sans préavis, d'où risque d'obstacles futurs. Le rapport précise que ce danger pourrait être écarté si une politique d'ensemble, imposant des obligations uniformes à toutes les compagnies aériennes, était mise en place.

- L'Office a annoncé, le 19 mars 1991, une enquête sur l'accessibilité des services de traversier de ressort fédéral. On s'attend à ce que les enquêteurs recommandent une réglementation supprimant les obstacles liés à l'aménagement ou à la conception des traversiers et des terminaux, aux politiques d'exploitation, à la formation du personnel et à la communication des renseignements aux personnes handicapées. Les enquêteurs ont déposé un rapport intérimaire le 17 janvier 1992 et demandé des avis, suggestions ou renseignements complémentaires aux exploitants des traversiers et aux autres parties intéressées¹³.
- Une autre enquête porte sur l'accessibilité du système d'autocars interprovincial canadien. Entamée au printemps 1992, elle comportera des audiences publiques tenues dans diverses agglomérations du pays et fera l'objet d'un rapport au ministre des Transports au printemps 1993¹⁴.
- Le 21 mars 1992, l'Office a publié un projet de règlement à deux volets¹⁵. Le premier couvre les services à offrir, dans les avions de 30 places ou plus, aux passagers ayant un handicap. Le deuxième volet intéresse la formation à dispenser au personnel de tous les transporteurs et exploitants de terminaux soumis à l'autorité fédérale, afin que leurs employés puissent offrir aux voyageurs handicapés la meilleure assistance possible.

Initiatives législatives récentes

Le Secrétaire d'État a déposé, le 5 mai 1992, le projet de loi C-78 qui prévoyait la modification de six lois dans le but d'améliorer l'accessibilité de divers services aux personnes handicapées. Ce sont la *Loi électorale du Canada*, la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le *Code criminel*, la *Loi sur la citoyenneté* et la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*.

Le projet de loi a été adopté le 18 juin 1992. Le préambule de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* stipule l'accès des personnes handicapées à la liste des objectifs d'ensemble du système de transport canadien¹⁶.

Dans le communiqué de presse annonçant l'introduction du projet de loi, le Secrétaire d'État a précisé que la modification de la *Loi sur les transports* s'ajoutait à la prépublication récente de deux projets de règlement destinés à améliorer l'accès aux éléments du système de transport relevant du gouvernement fédéral. Il a annoncé que «d'autres propositions du CCDPH (Conseil canadien des droits des personnes handicapées) destinées à améliorer l'accès aux moyens de transport seront étudiées dans le cadre d'un examen indépendant de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* qui sera terminé l'an prochain»¹⁷.

Il a fait savoir également que le Conseil du Trésor allait renforcer et promouvoir sa politique sur la façon dont le gouvernement fédéral communique avec les personnes handicapées. Cela devrait aboutir à une information accrue sur les programmes et services gouvernementaux — y compris les services de transport — qui seraient offerts selon différents formats : braille, impression agrandie, disquette lisibles sur ordinateurs et les appareils de télécommunication pour les sourds (ATS).

Programmes fédéraux

Le gouvernement fédéral a financé des projets pilotes, des ateliers, des projets de communication et des recherches dans le but d'améliorer l'accès des personnes handicapées. Ces crédits ont totalisé

1,5 million de dollars en 1990. Un important projet pilote de transport interurbain par autocar a été financé par Transports Canada et réalisé par Canada Coach Lines entre les villes ontariennes de Kitchener, Cambridge, Hamilton, St. Catharines et Niagara Falls. Ce service a toutefois été peu utilisé¹⁸.

La Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées, annoncée dans le courant de l'automne 1991, prévoit des crédits d'un montant de 24,6 millions de dollars sur cinq ans pour aider les transporteurs à améliorer l'accessibilité de leurs véhicules et élaborer des programmes de formation destinés à encourager le personnel des transporteurs relevant de la réglementation fédérale à adopter des comportements plus positifs à l'endroit des personnes handicapées¹⁹.

Programmes municipaux, provinciaux et territoriaux

Bien que le transport interurbain ne soit généralement pas du ressort des autorités municipales, c'est d'elles que relève le transport des personnes handicapées jusqu'aux gares des services aériens, ferroviaires, routiers et maritimes.

Les taxis et services de transport semi-collectifs accessibles relèvent généralement de la responsabilité des autorités municipales, et sont bien souvent cofinancés par les gouvernements provinciaux. Bien que ces derniers aient pris diverses mesures pour améliorer l'accès, la plus grande partie de leurs crédits vont aux services paratransit offerts en zone urbaine au moyen de véhicules spécialisés, comme les fourgonnettes équipées d'élévateurs pour fauteuil roulant.

Les autres mesures provinciales et territoriales comprennent l'aide financière à l'installation rétroactive de commandes manuelles et d'élévateurs dans les véhicules, la création de permis de stationnement spéciaux, l'aide au transport des personnes handicapées en zone rurale et des démonstrations de taxis accessibles aux fauteuils roulants.

Initiatives des transporteurs

Les grandes compagnies aériennes et leurs filiales, de même que d'autres compagnies indépendantes, ont volontairement mis en place des services d'aide aux voyageurs handicapés. Ces facilités comprennent des tarifs réduits accordés aux accompagnateurs sur les vols nord-américains, des fauteuils roulants et distributeurs d'oxygène à bord, des toilettes accessibles aux fauteuils roulants dans maints appareils, ainsi que des lignes téléphoniques sans frais à l'usage des utilisateurs d'un appareil de télécommunication pour les sourds.

Les personnes handicapées se heurtent à relativement peu d'obstacles physiques à l'accès aux traversiers et aux trains, mais il n'en va pas de même des autocars. Nombre de compagnies de traversier, de chemin de fer et d'autocar ne font pas payer la place des accompagnateurs des personnes handicapées.

RECOMMANDATIONS

Si les pouvoirs publics et le secteur privé ont bien déjà pris un certain nombre de mesures pour améliorer l'accès des personnes handicapées aux services de transport interurbain, il reste encore beaucoup à faire. Nous formulons les recommandations qui suivent pour accélérer les progrès.

LES DROITS D'ACCÈS

Il est important que tous les Canadiens aient la faculté de se déplacer, c'est notre conviction profonde. Lorsque les personnes handicapées peuvent accéder aux emplois et aux installations éducatives, elles ont une meilleure perspective de devenir des citoyens productifs à part entière, et de contribuer ainsi à la vitalité et à la diversité de la société canadienne.

En conséquence, nous recommandons :

9.1 Que les pouvoirs publics se fixent pour objectif de donner à tous les voyageurs du Canada l'accès aux transports publics dans des conditions de sécurité, de confort raisonnable et de dignité, quelles que soient leurs déficiences physiques ou mentales.

9.2 Que l'Office national des transports établisse des normes nationales minimales d'accessibilité. Comme pour d'autres mesures apparentées, ces normes devraient être élaborées en concertation avec les organisations représentatives des personnes handicapées, les transporteurs et les exploitants de l'infrastructure de transport.

L'ACCESSIBILITÉ DES MOYENS ET DE L'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT

Nous avons conscience de la difficulté à rendre les moyens de transport accessibles aux personnes handicapées. À l'heure actuelle, seuls 10 pour cent de la population adulte canadienne ont une déficience handicapante pour le transport. Bien que l'on s'attende à ce que ce chiffre augmente, la proportion des Canadiens ayant un handicap et désireux de voyager restera faible, comparée à la population d'ensemble. Aussi, leur demande de services spécialisés risque de n'être jamais assez importante pour que ces services soient viables sur une base purement commerciale. En outre, les dessertes de porte à porte et la modification de l'équipement et des services pour les rendre accessibles — particulièrement à l'intention du petit nombre de voyageurs ayant une déficience motrice — coûtent cher.

L'éventail des déficiences physiques à prendre en considération aux fins de l'accès aux services de transport va en s'élargissant. Nous aimerions que tous les obstacles puissent être éliminés immédiatement, mais reconnaissons que l'on ne peut imposer sur-le-champ des contraintes coûteuses aux transporteurs canadiens sans menacer leur viabilité.

À l'heure actuelle, il est peut-être plus pratique, dans certains modes, de mettre en place des services accessibles parallèles aux moyens de transport public existants (par exemple, les services d'autobus paratransit dans certaines municipalités). Nous estimons, toutefois, que les personnes handicapées devraient être aussi pleinement intégrées dans la vie canadienne que possible, et que l'objectif à long terme devrait être que tous les voyageurs puissent être desservis par un seul et même système.

Nous pensons qu'une meilleure accessibilité peut souvent être obtenue à peu de frais, en adaptant les règles de fonctionnement, en sensibilisant le personnel, en améliorant la conception de nouveaux équipements et infrastructure, et en modifiant ceux qui existent déjà. D'autres changements, malheureusement, sont plus coûteux.

En conséquence, nous **recommandons** :

9.3 Que les transporteurs et les fournisseurs d'infrastructures veillent dès aujourd'hui à ce que leurs spécifications pour les équipements et installations offrent aux personnes handicapées des améliorations continues de l'accessibilité; qu'ils mettent également en oeuvre, dans la mesure des possibilités, des programmes d'adaptation de leurs équipements et infrastructures.

La mise en oeuvre de cette recommandation apportera des améliorations d'accès substantielles à la plupart des personnes pour qui les voyages interurbains sont actuellement difficiles, voire impossibles. Dans certains cas, d'autres efforts encore devront être déployés pour assurer que les technologies et méthodes opérationnelles conçues pour aider les voyageurs handicapés répondent à leurs besoins sans être d'un coût prohibitif.

Nous tenons à ce que la réglementation sur l'accès des personnes handicapées amène des améliorations continues.

En conséquence, nous **recommandons** :

9.4 Que la Loi de 1987 sur les transports nationaux soit modifiée de manière à donner mission à l'Office national des transports de veiller plus activement à ce que les services de transport deviennent davantage accessibles aux personnes handicapées.

LES COÛTS DES TRANSPORTEURS

L'amélioration de l'accès des voyageurs handicapés va indéniablement alourdir les coûts d'exploitation des transporteurs qui seront répercutés sur tous les voyageurs. Nous avons réfléchi aux répercussions que nos recommandations relatives au traitement des voyageurs handicapés exerceraient sur les transporteurs dans un marché concurrentiel et voulons éviter de leur infliger des frais imprévus à court terme.

En conséquence, nous recommandons :

9.5 Que l'Office national des transports, en veillant plus activement à ce que les services de transport deviennent davantage accessibles aux personnes handicapées, laisse aux transporteurs et exploitants d'infrastructures liées au transport :

- a) la liberté de décider de la meilleure manière de respecter les normes d'accessibilité, plutôt que de leur imposer des modalités détaillées; et**
- b) un délai raisonnable pour améliorer l'accessibilité des nouveaux équipements et infrastructures.**

ACCOMPAGNATEURS ET CARTES D'IDENTITÉ

Nous avons conscience de la tension et de la frustration que les obstacles administratifs occasionnent chez les personnes handicapées qui cherchent à obtenir ou à utiliser des services spécialisés. Par exemple, certains transporteurs exigent que leurs clients handicapés présentent une preuve documentaire de leur aptitude à voyager avant de les accepter, et parfois même de produire cette preuve avant chaque voyage. D'autres requièrent la présence d'un accompagnateur, même si le voyageur handicapé ne la juge pas nécessaire. En revanche, d'autres personnes ayant une déficience ne peuvent voyager dans de bonnes conditions de sécurité et de confort qu'avec un accompagnateur²⁰.

Quels que soient les services particuliers dont les personnes handicapées ont besoin, nous pensons qu'ils devraient être déterminés discrètement avant le voyage. Nous voulons supprimer, dans toute la mesure du possible, les discussions parfois embarrassantes aux comptoirs d'enregistrement et autres points de départ, sur les dispositions et services spéciaux qui peuvent être nécessaires.

Les pouvoirs publics, le secteur privé et les associations représentatives des personnes handicapées devraient mettre au point un mécanisme propre à éviter aux voyageurs ayant une incapacité permanente ou de longue durée d'avoir à discuter et répondre à des questions lors de chacun de leurs déplacements.

Certes, l'état d'une personne ayant une déficience permanente n'est pas nécessairement stable et, dans certains cas, la nécessité d'un accompagnateur peut évoluer. Le mécanisme instauré devrait prévoir la réévaluation périodique de certaines décisions. Un système de carte d'identification codée faciliterait les décisions concernant les besoins des voyageurs handicapés.

En conséquence, nous **recommandons** :

9.6 Que, par concertation entre les associations représentatives des personnes handicapées, les associations de transporteurs et l'Office national des transports, soit mis sur pied un mécanisme, tel qu'un système de carte d'identification codée, afin d'indiquer rapidement au personnel des transporteurs le genre de services dont chaque voyageur handicapé a besoin, et notamment la nécessité d'un accompagnateur pour raison de sécurité ou d'autres motifs.

Cette carte d'identité pourrait :

- indiquer si le voyageur a besoin d'aide pour des activités telles que l'embarquement, les repas et l'utilisation des toilettes;
- préciser si le voyageur a besoin d'un accompagnateur pour certains types de voyages ou pour tous;

- établir si la nécessité d'un accompagnateur s'applique à un ou à plusieurs modes de transport;
- spécifier qu'un voyageur n'a pas besoin d'accompagnateur, ce qui éviterait aux personnes non accompagnées de se voir refuser l'accès; et
- être acceptée par tous les transporteurs.

Nous reconnaissons que dans certains cas un transporteur peut être fondé à exiger, pour des raisons de sécurité, qu'une personne handicapée voyage avec un accompagnateur.

En conséquence, nous **recommandons** :

9.7 Que l'Office national des transports soit chargé d'arbitrer rapidement les différends concernant la nécessité d'un accompagnateur. En cas de doute, la sécurité de tous les voyageurs, y compris celle du voyageur handicapé, devrait primer.

9.8 Que, lorsque l'Office national des transports ou le transporteur décide qu'un accompagnateur est nécessaire pour des raisons de sécurité, le passage de celui-ci soit pris en charge par le transporteur. Dans les autres cas, le voyageur devrait payer le billet. Les transporteurs devraient coordonner leurs politiques en la matière pour assurer une application uniforme.

LA FORMATION DU PERSONNEL DES TRANSPORTS²¹

On nous a dit à maintes reprises, au cours de nos audiences et dans les mémoires écrits émanant des associations représentatives des personnes ayant un handicap, combien l'attitude dont le personnel des transports fait preuve à l'égard des voyageurs handicapés est importante. Nous avons appris que le manque d'amabilité et de coopération résulte souvent de l'ignorance, ou d'un manque d'expérience ou de formation.

En conséquence, nous **recommandons** :

9.9 Que les transporteurs veillent à ce que le personnel en contact avec les voyageurs handicapés possède la formation voulue pour les traiter avec sensibilité et compréhension.

LE CONFORT

Les voyageurs handicapés doivent pouvoir à la fois accéder à l'infrastructure et aux services de transport, et voyager avec confort et dignité. Nous reconnaissons que leur niveau de confort peut ne pas égaler celui des voyageurs non handicapés, mais nous estimons que les transporteurs doivent consentir des efforts raisonnables pour l'améliorer.

LES AUTOCARS

Nous sommes préoccupés de voir que les autocars, qui sont du ressort provincial, ne sont pas toujours aussi accessibles que les avions, les trains et les traversiers, de compétence fédérale. Les provinces et territoires ne font pas tous les mêmes efforts pour améliorer l'accès au transport. Nous souhaitons voir l'accessibilité de cet important mode de transport des voyageurs améliorée, et les disparités dans le pays réduites.

En conséquence, nous recommandons :

9.10 Que les gouvernements provinciaux et territoriaux mettent en place des normes minimales plus uniformes et plus adéquates en ce qui concerne l'accessibilité des autocars par les voyageurs handicapés et que, à défaut, le gouvernement fédéral réassume la responsabilité en matière de normes d'accessibilité nationales déléguée aux provinces, dans le but d'assurer une plus grande uniformité.

LA COORDINATION DES EFFORTS

Divers comités et groupes offrent une tribune de discussion sur l'accessibilité des moyens de transport. Le Comité consultatif sur les transports accessibles fédéral se compose de représentants des groupements de défense des personnes ayant une déficience physique ou mentale, ainsi que de représentants des associations professionnelles de transporteurs aériens et routiers, de VIA Rail et de Marine Atlantic Inc. L'Office national des transports a également un comité consultatif sur l'accessibilité des équipements, où siègent des représentants des personnes handicapées et des transporteurs aériens, ferroviaires, routiers et maritimes.

Il va falloir trouver au cours des prochaines années un équilibre délicat. S'il est dans l'intérêt de tout le monde, à longue échéance, de mieux intégrer les personnes handicapées dans la société canadienne, à court terme certains changements pourront être opérés plus rapidement que d'autres. C'est pourquoi nous pensons que les comités consultatifs, représentatifs comme ils sont d'un large éventail d'intérêts, joueront un rôle crucial dans la recherche de cet équilibre. Par exemple, nous ne pouvons ignorer que l'accessibilité des petits véhicules sera plus difficile ou proportionnellement plus coûteuse à réaliser que celle des grands. Mais il ne s'agit pas non plus de mettre des entraves à la constitution d'un système de transport hautement

flexible qui puisse répondre aux besoins de tous les Canadiens (y compris ceux vivant dans les régions faiblement peuplées) en pénalisant les véhicules légers tels que les fourgonnettes et les petits avions.

En outre, les membres de ces comités peuvent attirer l'attention des pouvoirs publics sur les cas où leurs politiques et règlements dans des domaines autres que le transport freinent l'amélioration de l'accès au transport. Nous considérons que ces instances consultatives représentent un lien de communication important pour l'amélioration de l'accès au transport des personnes handicapées.

En conséquence, nous **recommandons** :

9.11 Que les Canadiens ayant un handicap, les pouvoirs publics, les transporteurs et les constructeurs fassent appel largement aux instances consultatives et groupes de coordination pour que les nouveaux services, équipements et infrastructures répondent bien aux besoins de leurs usagers et pour mettre en oeuvre les recommandations 9.1 à 9.10.

L'accès aux services de transport permettra aux Canadiens handicapés de mener une vie plus indépendante et plus productive. Nous pensons que nos recommandations y contribueront. Lorsque les personnes handicapées auront davantage accès aux programmes éducatifs et professionnels, elles deviendraient plus indépendantes et productives. L'économie canadienne y gagnera, et cela compensera largement les dépenses consacrées aux adaptations par la société. Autrement dit, l'investissement dans l'accessibilité présente de bonnes possibilités de rendement.



RENOIS

1. La population adulte comprend les personnes âgées de 15 ans et plus. Les personnes ayant une déficience handicapante pour le transport sont celles qui, en raison d'une déficience physique ou mentale, ne peuvent utiliser un ou plusieurs services de transport de voyageurs, ou éprouvent plus de difficultés que la moyenne à le faire. Voir Hickling Corporation, *Transportation for People with Disabilities: A Policy Review and Analysis*, rapport rédigé à l'intention de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, RR-01, mars 1991, p. 3.
2. Ces données sont tirées d'une enquête menée par Statistique Canada en 1986 et 1987, et publiées dans *Enquête sur la santé et les limitations d'activités. Faits saillants: personnes ayant une incapacité au Canada*, catalogue n° 82-602, mars 1990. L'enquête a été répétée en 1991 et les données sont publiées par tranches. Plusieurs questions ont été ajoutées à la partie du questionnaire relative au transport. La publication de ces données est prévue pour l'été 1993.
3. Ces chiffres proviennent également de l'*Enquête sur la santé et les limitations d'activités* de Statistique Canada, années 1986 et 1987. Les données de l'enquête de 1991 relatives à l'importance de la population handicapée seront disponibles à l'automne 1992.
4. Ainsi que nous l'avons mentionné dans notre rapport intérimaire, le taux des déficiences augmente très nettement avec l'âge chez les personnes de plus de 65 ans, passant de 36,7 pour cent dans la tranche 65 à 74 ans à 53,6 pour cent dans la tranche 75 à 84 ans et à 82,1 pour cent chez les plus de 85 ans. Voir *En marche: Le rapport intérimaire de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, avril 1991, p. 128.
5. Paragraphe 3.1 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Ce texte est repris dans le volume 2 du rapport.
6. Cette responsabilité est octroyée par les articles 63.1 à 63.3 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Le texte est repris dans le volume 2 du rapport.
7. On trouvera davantage de détails sur les normes américaines d'accès des personnes handicapées dans le volume 2 du rapport.
8. On trouvera davantage de détails sur ces règlements dans le volume 2 du rapport.
9. Les articles pertinents de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* sont reproduits dans le volume 2 du rapport.
10. Pour de plus amples détails sur les activités de l'Office, voir le volume 2 du rapport.
11. Ces ordonnances de l'Office figurent dans le volume 2 du rapport.
12. Office national des transports du Canada, *Communiqué*, 27 mai 1991.
13. Kenneth A. Mozersky, Anne M. Hampel et Paul Lacoste, *Rapport provisoire — enquête sur le niveau d'accessibilité des services de traversier*, Ottawa, Office national des transports du Canada, 17 janvier 1992.
14. Office national des transports, *Communiqué*, 11 mars 1992.

15. Gazette du Canada, Partie I, 21 mars 1992, pp. 706-724.
16. Le préambule se lit ainsi (les ajouts sont en italiques) :
 - 3(1) Il est déclaré que, d'une part, la mise en place d'un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces, *accessibles aux personnes ayant une déficience*, utilisant au mieux et aux moindres frais globaux tous les modes de transport existants, est essentielle à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs — *y compris les personnes ayant une déficience* — en matière de transports comme à la prospérité et à la croissance économique du Canada et de ses régions, d'autre part, ces objectifs ont le plus de chances de se réaliser en situation de concurrence, dans et parmi les divers modes de transport, entre tous les transporteurs, à condition que, compte dûment tenu de la politique nationale et du contexte juridique et constitutionnel . . .
17. Secrétariat d'État du Canada, communiqué de presse 92-010, 5 mai 1992.
18. Le but de ce projet pilote était d'évaluer la demande pour un service d'autocar accessible, et la rentabilité d'un tel service. Au cours des 21 premiers mois du projet, 242 voyages ont été effectués par des personnes handicapées (une moyenne de 12 par mois). Sur ce nombre, 97 pour cent étaient le fait de voyageurs en fauteuil roulant. Quarante-et-une personnes handicapées ont utilisé le service, mais 47 pour cent de tous les voyages étaient le fait de deux personnes. Le nombre de voyages pour les personnes handicapées ont représenté environ 0,04 pour cent du total. Pour plus de détails, voir le volume 2 du rapport.
19. On trouvera de plus amples détails dans le volume 2 du rapport.
20. Le projet de règlement publié par l'Office national des transports le 21 mars 1992 prévoit que «le transporteur aérien doit accepter la détermination faite par la personne ou en son nom portant qu'elle n'aura pas besoin de services inhabituels durant le vol». Cependant, en l'occurrence, «services inhabituels» signifie «les services reliés à une déficience qu'un transporteur aérien n'est pas tenu d'offrir en vertu de la présente partie ou les services qu'il n'offre pas normalement».
21. L'Office national des transports a publié le 21 mars 1992 son projet de règlement sur la formation à dispenser au personnel employé par les transporteurs et les exploitants de terminaux afin qu'ils soient mieux en mesure d'aider les voyageurs ayant un handicap. Ce règlement n'est pas encore entré en vigueur.

CHAPITRE 10

L'APPLICATION DES PRINCIPES AUX TRANSPORTEURS : APERÇU GÉNÉRAL

INTRODUCTION

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons établi nos principes pour les appliquer ensuite aux fournisseurs d'infrastructure et aux pouvoirs publics, qui ont la responsabilité de promouvoir la protection environnementale et la sécurité dans les transports et de veiller à ce que soient satisfaits les besoins des personnes handicapées. Dans le présent chapitre et dans les quatre suivants, nous appliquons nos principes aux fournisseurs de services de transport des voyageurs. Dans les chapitres 11 à 14, nous traitons exclusivement des transporteurs publics, soit des sociétés qui offrent des services au public. Nous examinons les changements qu'il faudrait apporter aux politiques fédérales et provinciales et territoriales pour assurer des rendements efficaces. Nous présentons également des mécanismes de transition pour les transporteurs qui auront besoin d'un peu de temps pour s'adapter aux exigences de nos principes. Dans le présent chapitre, cependant, nous nous attardons également sur le rôle des transporteurs privés, les particuliers et les sociétés qui assurent leur propre transport au moyen de voitures et d'avions privés.

LES TRANSPORTEURS PRIVÉS

Au Canada, les transporteurs privés comprennent les usagers d'environ 10 millions de voitures, 3 millions de fourgonnettes et de camions légers et 10 000 avions privés¹. Par ailleurs, des bateaux privés assurent le transport vers des points non desservis par le réseau routier, principalement les petites îles et localités situées le long de rivières et de lacs.

Les dépenses consenties par les contribuables pour les déplacements des voyageurs par bateau privé, par opposition à la navigation d'agrément, à la pêche et à la marine marchande, ne sont pas importantes. Les exploitants connaissent en général très bien les eaux locales et n'ont besoin que de très peu d'aides à la navigation, et ils paient une taxe sur le carburant (la plupart du temps de l'essence). La participation du contribuable en ce qui concerne l'avion et la voiture privés est plus importante.

LES DÉPLACEMENTS EN VOITURE PARTICULIÈRE

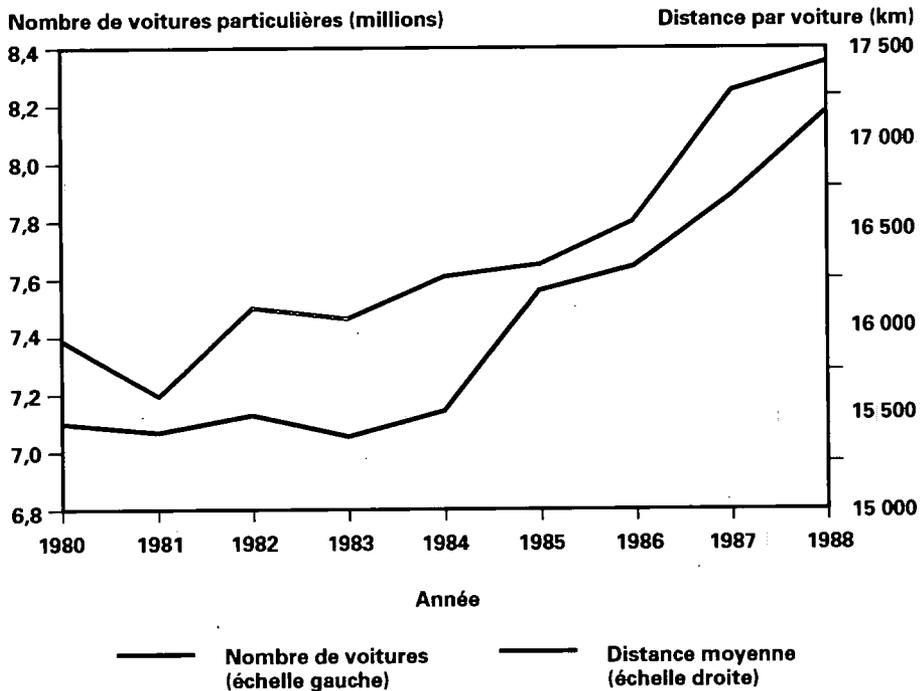
Les statistiques révèlent que la voiture est le mode privilégié des Canadiens pour les voyages interurbains :

- en 1991, environ 83 pour cent des ménages possédaient une ou plusieurs voitures (y compris fourgonnettes et camions légers), et 39 pour cent des ménages possédaient deux voitures ou plus;
- en 1990, 68 pour cent des Canadiens et 88 pour cent de la population âgée de 16 ans et plus détenaient un permis de conduire;
- en 1990, les dépenses des ménages consacrées aux voitures pour les déplacements urbains et interurbains représentaient 84 pour cent des dépenses personnelles totales au titre des transports et environ 11 pour cent des dépenses personnelles d'ensemble;
- en 1990, 91 pour cent de l'ensemble des voyages interurbains intérieurs aller-retour ont été effectués en voiture²; et
- en 1990, environ 80 pour cent des kilomètres interurbains intérieurs parcourus l'ont été en voiture³.

La figure 10-1 montre que le nombre de voitures et leur usage — mesuré en fonction d'estimations du kilométrage moyen parcouru — ont augmenté entre 1980 et 1988. (Les données sur lesquelles s'appuie la figure ne tiennent compte que des voitures à usage personnel, excluant les fourgonnettes et les camions légers à usage personnel. Les tendances qui s'en dégagent sont cependant sans doute

Figure 10-1

DISTANCE MOYENNE PARCOURUE PAR LES VOITURES PARTICULIÈRES, 1980-1988



Sources : 1980-troisième trimestre 1983 : Statistique Canada, *Enquête sur la consommation du carburant*, catalogue no 53-226, décembre 1987; Quatrième trimestre 1983 : Statistique Canada, *Enquête sur la consommation du carburant des automobiles*, octobre 1984; 1984-1988 : Statistique Canada, *Enquête sur la consommation de carburant*, catalogue n° 53-226, février 1990, tableaux sommaires des parties 1 à 5.

Nota : Les chiffres de cette figure concernent exclusivement les voitures particulières, à l'exclusion des fourgonnettes et camionnettes. En général, dans le texte, ces dernières sont englobées dans la catégorie «voitures particulières».

représentatives des «automobiles» selon la définition donnée au terme dans le présent rapport.) Certains observateurs pensent que le transport en commun et les véhicules électriques jouiront dans les villes d'une faveur de plus en plus grande de la part du public. Bien qu'une telle évolution des goûts puisse réduire la popularité de l'automobile et son importance pour les déplacements interurbains, les données dont nous disposons indiquent que la position dominante de la voiture augmente au lieu de reculer.

En vertu de nos principes, chaque voyageur devrait payer le coût intégral de son déplacement et les voyageurs dans leur ensemble devraient assumer le plein coût du système, y compris les coûts liés à la sécurité, aux accidents et à la protection de l'environnement.

Cela étant, les usagers de l'automobile devraient payer les coûts qu'ils imposent aux routes, aux régimes de soins de santé et à l'environnement. L'adoption du système de tarification que nous prônons exigera :

- le rajustement des droits d'immatriculation et de permis et des redevances de carburant de sorte que les usagers de la route paient l'intégralité des coûts routiers;
- l'imposition de droits qui répercutent sur les usagers de la voiture les coûts que le système de soins de santé et les systèmes provinciaux et territoriaux de réglementation et de vérification de la sécurité des véhicules engagent pour leur compte; et
- la multiplication des exigences en matière d'émissions et des redevances de façon à réduire la pollution par les véhicules et à répercuter sur les usagers de l'automobile les coûts de tous les dommages écologiques éventuels qu'ils causeront.

Lorsque les automobilistes paieront le plein coût de leurs déplacements, ils seront plus sensibles à l'incidence de leur comportement sur les soins de santé et l'environnement. Étant donné que la voiture constitue un élément important du système de transport des voyageurs, les changements de comportement sur les plans des voyages et des achats pour les automobiles, amenés par une meilleure connaissance des coûts véritables de l'utilisation de la voiture, contribueront sensiblement à l'efficacité du système de transport des voyageurs.

LES DÉPLACEMENTS EN AVION PRIVÉ

Selon les estimations, il existe au Canada quelque 10 000 avions privés enregistrés et actifs. Ceux-ci affichent en moyenne 80 heures de vol par an. Ils sont limités, dans les aéroports très achalandés de

Vancouver et de Toronto, à des créneaux d'atterrissage très limités, mais ils utilisent très largement les services publics conçus pour l'aviation commerciale.

Le Canada compte quelque 32 000 détenteurs de permis de piloter privés. Ces permis sont renouvelables gratuitement tous les ans ou tous les deux ans, selon l'âge du pilote, et sous réserve du résultat d'un examen médical.

Les avions privés ne paient, en vertu des barèmes fédéraux, qu'une faible part des coûts des services d'aviation. À l'exception des aéroports internationaux de Vancouver et de Toronto, les avions à moteur à pistons — 98 pour cent des avions privés le sont — ne paient pas de droits d'atterrissage. Ils paient plutôt un droit de concession par litre de carburant aux aéroports fédéraux. Les revenus annuels provenant de ces droits de 5 cents le litre s'élèvent à environ 2 millions de dollars, et il s'agit là des seuls frais d'infrastructure aérienne imposées aux propriétaires d'avions privés. Ces frais sont faciles à contourner : il suffit d'acheter son carburant ailleurs que dans les aéroports fédéraux.

Les propriétaires d'avions privés ne paient aucun droit de terminal, étant donné que le barème établi pour ces droits exclut les avions qui comptent moins de 10 sièges. D'autre part, les avions privés ne sont pas assujettis à la taxe sur le transport aérien, celle-ci s'appliquant au prix de vente du billet d'avion. Les revenus provenant de cette taxe servent en grande partie à couvrir les coûts de tour de contrôle et le contrôle local ainsi que les services de navigation aérienne en route. Environ 95 pour cent des avions privés utilisent des aéroports à tour de contrôle et plus de 90 pour cent d'entre eux font appel à des services de navigation en route différents de ceux utilisés par les compagnies commerciales.

Le niveau et les barèmes des tarifs appliqués aux avions privés doivent être révisés. Les exploitants d'avions privés, tout comme les autres usagers du système de transport, devraient payer pour ce

qu'ils obtiennent. Les changements aux barèmes de tarifs pour l'utilisation des aéroports et des systèmes de navigation aérienne et de contrôle de la circulation, que nous recommandons au chapitre 5, viendront augmenter les droits imposés aux exploitants d'avions privés si ceux-ci continuent d'utiliser les services de navigation aérienne et de contrôle de la circulation qui sont présentement offerts.

LES TRANSPORTEURS PUBLICS

Dans les chapitres 5 à 9, nous examinons l'utilisation faite par les transporteurs publics et privés de l'infrastructure des transports, leur capacité de servir les besoins des personnes handicapées et les coûts environnementaux et d'accidents de leurs activités. Dans les chapitres 11 à 14, nous appliquons nos principes à l'exploitation des transporteurs publics (avion, train, autocar et traversier) et examinons les grandes questions d'orientation qui se posent en matière de subventions directes aux transporteurs, de déréglementation économique et de propriété gouvernementale. Nous consacrons le reste du présent chapitre à un tableau d'ensemble des questions qui seront abordées aux chapitres 11 à 14. Ces derniers se concentrent sur les questions qui intéressent tout particulièrement le mode visé. Nous nous empressons néanmoins de souligner que les principes visant les transporteurs (énoncés au chapitre 4) doivent s'appliquer à tous les modes.

Dans le présent rapport, nous passons en revue les conditions nécessaires à l'instauration d'un système de transport qui soit juste et efficient et qui satisfasse les normes appropriées en matière de sécurité et de protection de l'environnement. La première condition est que tous les voyageurs, qu'ils fassent appel à des transporteurs publics ou à des transporteurs privés, paient le coût véritable de leurs activités. La deuxième est que les transporteurs publics soient assujettis aux pressions du marché afin de réagir aux préférences des consommateurs, réduire les coûts, améliorer l'efficacité et répercuter les économies ainsi réalisées sur les voyageurs.

Notre but, soit établir un cadre véritablement concurrentiel pour le transport interurbain des voyageurs, est conforme au principe de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* voulant qu'il y ait une «situation de concurrence, dans et parmi les divers modes de transport, entre tous les transporteurs».

Au chapitre 4, nous soulignons l'importance d'un cadre compétitif pour les transports publics et la nécessité :

- d'offrir à quiconque est «prêt, apte et disposé» la possibilité de fournir des services de transport des voyageurs;
- d'assurer à tous les transporteurs, pourvu qu'ils soient disposés à payer leur part des coûts, l'accès sur un pied d'égalité à l'infrastructure; et
- de permettre aux transporteurs d'interrompre leurs services, sans période d'attente excessive, mais avec un délai de préavis suffisant.

«PRÊT, APTE ET DISPOSÉ»

Lorsque nous recommandons que les exploitants soient «prêts, aptes et disposés» avant de s'implanter dans l'industrie canadienne du transport des passagers, nous ne précisons pas quels critères de sélection devraient intervenir. De façon générale, nous songeons à tout exploitant qui obéit à la réglementation en matière de sécurité et qui est en mesure de fournir une preuve d'assurance suffisante.

En ce qui concerne l'industrie canadienne du transport aérien des voyageurs, à l'exception des services assurés dans le Nord, le seul critère d'entrée sur le marché est celui d'être «prêt, apte et disposé». En vertu de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, l'exploitant d'un service intérieur est subordonné :

- au respect des exigences en matière de propriété et de contrôle canadiens;

- à la possession d'un document d'aviation canadien à l'égard du service devant être fourni, délivré après vérification des compétences des membres clés du personnel; et
- à la possession de la police d'assurance-responsabilité réglementaire ou d'une preuve d'assurabilité à l'égard du service.

Soulignons ici les conséquences des travaux de la Commission d'enquête sur l'écrasement de l'avion d'Air Ontario à Dryden, en Ontario — et l'aptitude et la disposition doivent être contrôlées de façon permanente et ne pas être de simples exigences qui doivent être satisfaites «temporairement» lors de la demande initiale du permis.

En vertu de la Loi sur les chemins de fer, une société désireuse de construire ou d'exploiter un chemin de fer qui relève du pouvoir fédéral en utilisant de nouvelles voies doit, afin d'être incorporée, prouver «son utilité publique», notamment :

- sa faisabilité économique;
- sa responsabilité financière; et
- son intérêt public.

Si la société se propose d'utiliser des voies existantes, elle est assujettie au critère «prêt, apte et disposé» qu'impose déjà l'Office national des transports.

Cependant, en vertu de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, un exploitant de train de voyageurs intéressé ne jouit pas des droits d'accès aux voies qui reviennent aux services de transport de marchandises. Nous avons examiné cette limitation de l'accès aux voies ferrées de nouveaux entrants au chapitre 6. Bien sûr, la présence dans le secteur du service voyageurs au Canada d'une société publique très fortement subventionnée limite les possibilités d'entrée d'autres compagnies.

Le régime d'accès aux services canadiens d'autocar à service régulier, qui sont assujettis à une réglementation très stricte en vertu du critère de la commodité et de la nécessité publiques, est beaucoup plus restrictif que celui qui serait fondé sur le critère du «prêt, apte et disposé».

Quant aux traversiers canadiens, ils ne sont pas assujettis à une réglementation économique restrictive. Comme c'est le cas pour toutes les opérations menées dans des eaux canadiennes, la réglementation en matière de sécurité, qui relève de la Garde côtière canadienne, englobe la conception, la construction et l'entretien des navires et l'accréditation des officiers de navire (les navires de plus de cinq tonnes doivent avoir à bord un capitaine accrédité). L'utilisation des ports est sujette à l'approbation de l'autorité locale. Quant aux navires importés, ils sont frappés de droits d'importation (qui sont parfois levés). Des transporteurs d'État dominant les côtes est et ouest, et certains services de traversier financés par les provinces sont assurés gratuitement. Dans de telles circonstances, la liberté d'entrée ne contribue guère au renforcement de la concurrence.

Un milieu concurrentiel n'est pas possible lorsqu'il y a des barrières à l'entrée et à la sortie du marché ou lorsque les subventions gouvernementales confèrent un avantage à des transporteurs ou à des modes particuliers. Par exemple, les frais des exploitants de services ferroviaires passagers et de traversier sont très fortement subventionnés. Ainsi, les prix du marché ne reflètent pas fidèlement les coûts. D'autre part, ces subventions mettent les exploitants des services de chemin de fer et de traversier à l'abri des pressions de rentabilisation du marché.

LES TRANSPORTEURS AÉRIENS

Depuis plus d'une décennie, les politiques fédérales visent l'élargissement du rôle des forces du marché dans l'industrie aérienne. La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* énonce clairement que les forces du marché, et non pas la réglementation économique,

devraient régir l'offre de services aériens. La LTN de 1987 n'a cependant pas balayé les restrictions en matière de propriété étrangère des transporteurs canadiens ou des activités de transporteurs étrangers au Canada. Par ailleurs, Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International connaissent des difficultés financières et de nombreux changements sont en train de s'opérer dans l'industrie aérienne internationale.

Au chapitre 11, nous examinons les politiques gouvernementales actuelles relatives au transport aérien ainsi que la question de savoir si celles-ci protègent les voyageurs, étant donné la restructuration en profondeur de l'industrie.

LES TRANSPORTEURS FERROVIAIRES

Bien qu'il y ait très peu de concurrence entre les transporteurs ferroviaires de voyageurs au Canada, le service ferroviaire voyageurs fait concurrence à d'autres modes, notamment l'autocar et la voiture particulière. L'importante contribution faite par les contribuables au service ferroviaire crée cependant des distorsions à l'intérieur du marché des services ferroviaires voyageurs. Comme nous l'avons souligné au chapitre 3 (Tableau 3-1), les voyageurs qui prennent le train ne paient en moyenne que le quart des frais d'immobilisation et d'exploitation des services ferroviaires voyageurs. Cette situation soulève plusieurs questions, dont nous traiterons au chapitre 12. Les voici :

- Y a-t-il des considérations spéciales qui s'appliquent au service ferroviaire voyageurs et qui seraient susceptibles de justifier un abandon des objectifs et des principes énoncés au chapitre 4?
- S'il est souhaitable d'éliminer la contribution des contribuables au service ferroviaire voyageurs, quel genre de mécanismes transitoires s'impose pour laisser aux transporteurs et aux voyageurs le temps de s'adapter à une exploitation non subventionnée?

- La propriété publique des services ferroviaires voyageurs est-elle une chose souhaitable?
- Si la propriété publique des services ferroviaires voyageurs est maintenue, quels mécanismes faudra-t-il prévoir pour que les responsables de l'exploitation soient tenus de rendre compte de leur rendement?

LES SERVICES DE TRANSPORT PAR AUTOCAR

Les services d'autocar canadiens sont assujettis à des règlements provinciaux et territoriaux visant la tarification et l'entrée sur le marché. La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* ne s'appliquait en effet pas au secteur du transport par autocar, même si elle lançait un processus de réforme dans la réglementation applicable au camionnage — un autre secteur qui est visé par une réglementation économique provinciale et territoriale. Même si certaines provinces, notamment l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, ont quelque peu assoupli leur réglementation, la plupart des services d'autocar fonctionnent dans un marché plus réglementé que ceux des autres secteurs des transports.

Nous pensons que le moment est venu d'entreprendre un examen approfondi du fondement de la réglementation économique applicable aux services d'autocar. Au chapitre 13, nous tentons de déterminer s'il y a des facteurs particuliers qui mettraient à part ce secteur et justifieraient le maintien d'une réglementation économique et, dans la négative, quelles réformes s'imposeraient.

LES TRAVERSIERS

Pour les traversiers, comme pour les services ferroviaires voyageurs, les consommateurs bénéficient dans l'ensemble d'importantes contributions directes des contribuables même si, au contraire de ce qui se passe dans le domaine du transport ferroviaire, certains importants services de traversier approchent de couvrir leurs coûts. Les voyageurs qui empruntent le traversier couvrent, en moyenne, environ

60 pour cent du plein coût des services dont ils bénéficient, ce qui est de loin supérieur aux 25 pour cent que couvrent les voyageurs en train. Si l'offre et la demande de services de traversier n'étaient influencées que par le prix demandé, les tarifs auraient tendance à être sensiblement supérieurs et le trafic quelque peu inférieur aux niveaux enregistrés.

Comme pour les autres modes, nous pensons qu'il importe de déterminer si, et dans quelle mesure, les contribuables devraient payer une partie des coûts occasionnés par les usagers du traversier. S'impose également un examen des liens entre les pouvoirs publics et la société d'État fédérale Marine Atlantique (le principal exploitant de services de traversier de la côte est) et la société d'État provinciale, BC Ferries (le principal exploitant de services de traversier de la côte ouest).

RENOIS

1. Voir Notes relatives au chapitre 2, volume 2 de ce rapport pour une étude de l'estimation de la taille du parc automobile privé.
2. Ce chiffre est tiré des données de l'*Enquête sur les voyages des Canadiens* (Statistiques Canada, catalogue n° 87-504).
3. Ce chiffre est basé sur l'analyse réalisée par la Commission royale (voir Notes relatives au chapitre 1 et Notes relatives au chapitre 2, volume 2 de ce rapport). Comme il est indiqué dans les chapitres 1 et 2 du rapport, il existe plusieurs définitions possibles des voyages interurbains.



CHAPITRE 11

L'APPLICATION DES PRINCIPES AUX TRANSPORTEURS AÉRIENS

INTRODUCTION

Les récentes réformes dans l'industrie aérienne s'inscrivent très bien dans l'esprit de nos principes. La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* a largement parachevé le processus de réforme de la réglementation économique dans ce domaine, entamé vers la fin des années 1970. La privatisation d'Air Canada en 1988 et 1989 est quant à elle venue aplanir davantage encore le terrain de jeu. En tant qu'entreprise privée, Air Canada doit maintenant être concurrentielle dans le marché au même titre que les autres compagnies, ne bénéficiant pas de privilèges spéciaux et n'étant pas astreintes à des restrictions particulières en matière de routes ou d'équipement¹.

L'expérience canadienne des nouveaux règlements visant les transports aériens n'est pas encore très étendue. Certains avantages qui en découlent sont manifestes, notamment la multiplication des vols. Le faible rendement économique enregistré par les transporteurs au cours des dernières années soulève cependant des craintes quant à la viabilité future de l'industrie canadienne du transport aérien.

CE QUE LES CANADIENS NOUS ONT DIT

Nous avons entendu des avis contraires sur l'incidence de la réforme de la réglementation au sein de l'aviation commerciale. Certains partagent l'opinion des grands transporteurs qui nous ont dit penser que cette réforme a été très bénéfique pour les voyageurs canadiens. Par exemple, les représentants des Lignes aériennes Canadien International ont déclaré que «la déréglementation suppose des services plus efficaces et de meilleure qualité, des prix inférieurs et une concurrence équitable». Les porte-parole de l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale ont

quant à eux expliqué que «contrairement aux promesses de ses défenseurs, la déréglementation des transports aux États-Unis a intensifié la concentration et amoindri la concurrence dans tous les secteurs et que leur expérience au Canada a suivi de très près l'exemple américain».

La question de la concentration a suscité des réactions différentes. Par exemple, les défenseurs des nouvelles réformes ont dit «qu'après les soubresauts structurels qu'a connus notre industrie suite à la déréglementation, elle est arrivée à un certain équilibre avec deux transporteurs nationaux hautement compétitifs et de nombreux transporteurs régionaux associés tout aussi compétitifs» (Bernard Juteau, Air Alliance). «On nous a cependant dit que la survie des principaux transporteurs canadiens ne peut pas être tenue pour acquise» (Claude I. Taylor, Air Canada). En même temps, l'Association des voyageurs de commerce du Canada prétend que l'Office national des transports devrait promouvoir la concurrence entre compagnies aériennes. Certains intervenants ont fait état de localités isolées où le trafic est insuffisant pour alimenter plus d'un transporteur.

Le projet de politique de ciels ouverts entre les États-Unis et le Canada a été une autre source de controverse. En vertu de l'entente aérienne bilatérale actuelle conclue entre le Canada et les États-Unis, les transporteurs réguliers ne peuvent assurer le transport des voyageurs qu'entre leur pays d'origine et des destinations désignées dans l'autre pays. Ils ne peuvent pas faire de cabotage, c'est-à-dire prendre des passagers dans le pays étranger et les transporter jusqu'à une destination située ailleurs dans ce même pays.

Certains groupes considèrent que l'ouverture des espaces aériens offrirait la possibilité d'améliorer le service à l'intérieur des deux pays ainsi qu'entre eux. D'autres craignent que cela ne menace l'existence des grands transporteurs canadiens. Certains transporteurs courts-courriers se demandent s'ils pourront survivre dans un contexte de ciels ouverts. Enfin, d'autres encore prétendent que l'ouverture de l'espace aérien augmenterait la congestion et les retards dans les aéroports.

LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES D'HIER

Autrefois, tous les transporteurs aériens canadiens n'étaient pas assujettis aux mêmes règles. Le principal instrument de la politique fédérale en la matière était la société Air Canada, compagnie aérienne d'État². À l'abri de la concurrence qu'aurait pu lui livrer des transporteurs privés, cette société fut pendant de nombreuses années le seul transporteur aérien transcontinental canadien. Elle utilisait les profits de ses services transcontinentaux et internationaux pour subventionner le service à certaines localités plus petites et plus isolées et pour se conformer à diverses directives gouvernementales.

Les Lignes aériennes Canadien Pacifique (CP Air) ont pu accéder au marché international en 1948 et se sont vu accorder, en 1959, une route transcontinentale (un vol aller-retour par jour), mais ces concessions n'ont pas permis à ce transporteur privé de devenir une menace concurrentielle sérieuse pour Air Canada. Même si les contraintes limitant les activités de CP Air sur les routes transcontinentales ont été graduellement allégées après 1967, le gouvernement croyait qu'il était nécessaire de protéger Air Canada de toute «concurrence indue».

La politique sur les transporteurs aériens régionaux de 1966 représentait un nouvel effort du gouvernement pour contrôler la structure de l'industrie et limiter la concurrence parmi les transporteurs. Elle privilégiait une compagnie pour assurer le service local et régional dans cinq régions du pays. Afin d'être certain que les transporteurs régionaux offrent des services réguliers qui complètent ceux assurés par les deux transporteurs nationaux sans pour autant entrer en concurrence avec eux, l'autorité fédérale a été habilitée à contrôler les achats d'aéronefs par les transporteurs régionaux. Cette politique de réglementation plutôt stricte a assez bien réussi à établir l'égalité des prix entre les routes à coûts élevés et les routes à faibles coûts³.

Vers la fin des années 1960 et pendant les années 1970, le gouvernement a cependant trouvé de plus en plus difficile d'assurer un équilibre entre la demande d'une réglementation moins sévère de la part de

CP Air et des transporteurs régionaux et le désir de préserver le rôle historique d'Air Canada en tant qu'outil au service de la politique gouvernementale.

Les pressions exercées à ce chapitre ont coïncidé avec les préoccupations du public quant à l'imputabilité des sociétés d'État fédérales. Était tout particulièrement préoccupante la difficulté du contrôle du rendement de sociétés d'État comme Air Canada, qui bénéficiaient de concessions spéciales et à qui l'on demandait en même temps de satisfaire des objectifs plutôt vagues. La *Loi d'Air Canada de 1978* a cherché à résoudre ce problème. Air Canada devait respecter «les règles de saine gestion commerciale, notamment la recherche du profit». L'année suivante, toutes les contraintes limitant les activités de CP Air en tant que transporteur transcontinental furent levées.

Les États-Unis ont déréglementé leur industrie aérienne en 1978, amenant une réduction des coûts et une amélioration du service. Des travaux de recherche menés aux États-Unis avant 1978 avaient fait ressortir les coûts élevés résultant des contrôles imposés par la *Civil Aeronautics Board* (CAB). Les études révélaient que des ressources étaient gaspillées car les prix réglementés donnaient aux transporteurs des signaux trompeurs sur le type et la qualité du service à fournir, et que les coûts et tarifs des compagnies aériennes étaient sensiblement supérieurs à ce qu'ils auraient été dans un contexte de déréglementation. Dans un milieu entièrement concurrentiel, les coûts de main-d'oeuvre élevés ne pourraient pas être répercutés sur les consommateurs aussi facilement que dans le cadre d'un marché réglementé. D'autre part, un cadre déréglementé offrirait aux gestionnaires des compagnies aériennes la marge de manoeuvre nécessaire pour structurer leur exploitation de la façon la plus efficiente.

Les résultats de la déréglementation aux États-Unis ont, dans l'ensemble, confirmé ces attentes. Après le relâchement du contrôle des prix et l'ouverture de l'accès au marché, le service aérien s'est beaucoup élargi et les tarifs moyens, corrigés en fonction de l'inflation, ont accusé un net recul sous l'effet des pressions de la concurrence

intense menée par les différents transporteurs. Depuis le milieu des années 1980, plusieurs faillites, acquisitions et fusions de compagnies aériennes ont amené une profonde restructuration de l'industrie. Nonobstant le degré de concentration très poussé de l'industrie, la plupart des marchés aériens sont assujettis à la concurrence. De récentes études ont démontré que, dans l'ensemble, les consommateurs ont bénéficié considérablement de la déréglementation, qui s'est soldée par une amélioration de l'efficacité des compagnies aériennes, des tarifs qui reflètent mieux les coûts des compagnies, une multiplication des localités desservies et un plus grand nombre de vols⁴.

Suite à la déréglementation aux États-Unis, on a constaté une montée des pressions en faveur de la suppression de la réglementation au Canada. L'expérience américaine de la déréglementation avait fait ressortir les gains qu'une industrie aérienne plus concurrentielle apportait aux consommateurs. Par ailleurs, il semblait que les transporteurs américains déréglementés avaient réussi à s'attirer une part importante de la clientèle canadienne sur certains marchés⁵.

La concurrence des prix sur le marché canadien s'est intensifiée en 1980 avec l'avènement de règlements plus libéraux en matière de charte sous l'égide de la Commission canadienne des transports. En 1984, une nouvelle politique aérienne canadienne est venue balayer les vestiges de la politique sur les transporteurs aériens régionaux, relâchant les conditions d'entrée dans les marchés du sud du pays et accordant aux transporteurs une plus grande marge de manoeuvre dans la fixation des tarifs.

LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES ACTUELLES

La *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988, stipule que «la réglementation économique des transporteurs et des modes de transport . . . s'impose . . . sans pour autant restreindre abusivement la libre concurrence entre

transporteurs ou modes de transport». La Loi fait une distinction entre les activités menées dans le sud du pays et les opérations dans le nord du Canada.

La réglementation économique des activités aériennes dans le sud du Canada a été, à toutes fins pratiques, balayée. Pour entrer sur le marché, il suffit qu'un transporteur intéressé prouve qu'il est en mesure de satisfaire les exigences en matière de sécurité, d'assurance et de propriété canadienne. Les transporteurs ne sont pas tenus d'obtenir une autorisation s'ils désirent quitter un marché, mais ils doivent néanmoins avertir l'Office national des transports 120 jours à l'avance de leur intention de réduire (à moins d'un vol hebdomadaire) ou d'éliminer un service qui a été assuré une fois par semaine ou plus pendant six mois. Les tarifs doivent être publiés, mais ils ne sont assujettis à aucune réglementation. Il est, cependant, une disposition qui permet au public de faire appel auprès de l'Office de toute augmentation de prix de base pour les routes faisant l'objet d'un monopole. L'Office peut refuser l'augmentation «s'il estime qu'il n'existe aucun autre service de transport efficace, bien adapté et concurrentiel . . . et que le licencié a imposé une augmentation excessive du prix de base». Cette disposition, concernant les marchés du Sud, n'a guère servi jusqu'à présent, et aucune plainte n'a fait l'objet d'une enquête officielle.

Les activités aériennes dans le nord du pays et les services à destination de localités situées dans le Nord continuent d'être assujettis à une certaine réglementation économique. Ceux qui s'opposent à l'entrée d'un nouveau transporteur peuvent la contester, mais il leur revient alors de prouver que l'implantation d'un nouvel arrivant menacerait la qualité des services existants. La sortie d'un marché du Nord est assujettie aux dispositions d'avis préalable qui s'appliquent dans le sud du pays. Les tarifs ne sont pas réglementés, mais les dispositions en matière d'appel sont quelque peu plus larges. Les opposants peuvent demander à l'Office de faire enquête en cas de prix de base excessif ou d'augmentation excessive. Il y a eu plusieurs

enquêtes sur des tarifs pratiqués dans le Nord, mais dans aucun cas depuis 1988, l'Office n'a jugé les niveaux ou les augmentations excessifs.

La propriété étrangère de transporteurs aériens canadiens est limitée en vertu de la loi. En effet, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* exige qu'au moins 75 pour cent des actions assorties de droit de vote des transporteurs aériens canadiens soient détenues par des résidents canadiens et que le contrôle de fait de ces compagnies revienne à des Canadiens⁶. D'autre part, les restrictions en matière de propriété ont été incorporées dans la loi prévoyant la privatisation et d'Air Canada et de Pacific Western Airlines (PWA), la société mère de CP Air, aujourd'hui connue sous le nom de Lignes aériennes Canadien International. La *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada* limite les avoirs de toute personne ou de tout groupe à 10 pour cent des actions assorties de droit de vote, et les avoirs et le contrôle de l'ensemble des non-résidents à 25 pour cent des actions avec droit de vote. La *Pacific Western Airlines Act* du gouvernement de l'Alberta limite quant à elle les avoirs de toute personne ou groupe à 10 pour cent des actions avec droit de vote et, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* s'appliquant également à PWA, le contrôle et les avoirs de celle-ci détenus par des étrangers sont eux aussi limités⁷.

LES SUITES DE LA DÉRÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE

Au début des années 1980, les principaux fournisseurs de services aériens voyageurs étaient :

- deux transporteurs transcontinentaux — Air Canada et CP Air;
- quatre transporteurs régionaux — PWA, Nordair, Eastern Provincial Airways et Québecair — qui assuraient également des services réguliers à réaction; et
- un nolisier aérien — Wardair.

En 1982, Air Canada, société d'État, gagnait deux fois et demi plus de revenus que CP Air et transportait trois fois plus de passagers.

Pendant la deuxième moitié des années 1980, il s'est opéré une restructuration en profondeur de l'industrie. PWA a acheté CP Air en 1987, acquérant par la même occasion le contrôle des transporteurs régionaux qui avaient déjà été absorbés par le système CP Air, soit Eastern Provincial Airways et Nordair. Les Lignes aériennes Canadien International, la nouvelle entreprise consolidée appartenant à PWA, achetait Wardair en 1989. Wardair, auparavant nolisier aérien, a connu des difficultés financières peu après son entrée, en 1986, sur le marché du service intérieur régulier. Toujours dans les années 1980, Air Canada a acheté des intérêts dans plusieurs compagnies régionales, soit Air Ontario, Air BC et NWT Air.

Tandis que s'opéraient ces réorganisations, le gouvernement fédéral évaluait sa propre position en tant que propriétaire d'Air Canada. Déjà au début des années 1980, le système de subventionnement croisé, qui avait été soigneusement conçu, s'effritait, et il était devenu difficile de distinguer Air Canada des transporteurs privés. Air Canada a été privatisé au moyen de deux émissions d'actions, en septembre 1988 et en juillet 1989.

Aujourd'hui, l'industrie aérienne est dominée par deux grosses sociétés privées, Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International (les «majeures»). Les deux sociétés ont établi des services affiliés d'apport qu'elles ont intégrés dans leurs opérations. Cette intégration a supposé la coordination des horaires des vols et l'incorporation des lignes d'apport dans les systèmes d'enregistrement et de manutention de bagages, de réservation et de primes-voyages des majeures. Le tableau 11-1 présente un cliché des deux «familles aériennes» à la fin de 1991.

Tableau 11-1

STRUCTURE DES «FAMILLES AÉRIENNES», 1991

Transporteur ^a	Destinations desservies	Appartenance à une société mère/filiiale (en %)	Flotte
Air Canada^b	48	Société mère	115 réactés
Air Nova	16	100	5 réactés; 9 non-réactés
Air Alliance	14	75	15 non-réactés
Air Ontario	10	75	21 non-réactés
<i>Air BC</i>	26	85	5 réactés; 33 non-réactés
Pacific Coastal Airlines	9	50	18 non-réactés
NWT Air ^c	5	100	2 réactés; 1 non-réacté
PWA Corporation^d	—	Société mère	—
Lignes aériennes Canadien International ^e	42	100	76 réactés
<i>Lignes aériennes Canadien Régional Ltée.^f</i>	—	100	—
Inter-Canadien	26	70	12 non-réactés
Ontario Express	25	100	26 non-réactés
Calm Air	22	45	8 non-réactés
Time Air	29	100	7 réactés; 29 non-réactés
Air Atlantic ^g	19	45	3 réactés; 13 non-réactés

Source : Examen annuel de l'Office national des transports du Canada, 1991, pp. 22-23.

- Les noms des sociétés mères sont en caractères blancs. Les sociétés dont le nom est précédé d'un espace appartiennent à la société mère. Celles dont le nom est précédé de deux espaces appartiennent à la société dont le nom figure plus haut, en italique.
- En avril 1991, Air Canada a créé la participation d'Air Canada dans les transports régionaux, chargée de gérer ses opérations de transporteurs régionaux.
- NWT Air a un accord de partage de codes de vol avec cinq transporteurs locaux (qui desservent 21 destinations)
- La PWA Corporation est une société de holding et n'exploite donc pas ses propres services.
- Les lignes aériennes Canadien International englobent la division Canadian North, qui dessert, grâce à 8 réactés, 23 autres destinations dans les Territoires du Nord-Ouest, au Québec, au Manitoba et en Alberta.
- Les lignes aériennes Canadien Régional Ltée. sont une société de gestion qui n'exploite donc pas ses propres services.
- Air Atlantic appartient à 45 pour cent à la PWA Corporation, mais est gérée par les lignes aériennes Canadien Régional Ltée.

Les majeures détiennent chacune des parts semblables du trafic intérieur, même si Air Canada continue de l'emporter sur les marchés internationaux. Les indépendants et les plus petites compagnies de services de navette non reliées aux majeures assurent eux aussi des services réguliers. En 1991, on comptait 288 transporteurs des niveaux 1 à 4 (ayant des revenus annuels bruts d'au moins 250 000 \$). Aux côtés des majeures et de leurs affiliées et des transporteurs indépendants à service régulier, les transporteurs des niveaux 1 à 4 comprennent des nolisateurs aériens (par exemple, Nationair, Canada 3000 et Air Transat) qui sont une importante source de concurrence sur de nombreux trajets importants. Les compagnies aériennes indépendantes ont connu une période de croissance dans les années 1980, mais un certain nombre des plus gros indépendants (Intair, City Express) ont échoué. Les affiliées des majeures ont cependant connu des périodes de forte croissance, les majeures ayant simplifié leurs opérations et s'étant retirées de marchés qu'elles ne pouvaient pas desservir de façon rentable avec de gros avions.

Avec la déréglementation, le système de réseaux en étoile a amené la disparition de certains vols directs. De plus en plus, les voyageurs se rendent par les « rayons » à un aéroport centralisé — la plaque tournante — où sont offerts les vols de correspondance vers leur lieu de destination. Les réseaux en étoile regroupent la circulation autour d'un point central, permettant aux compagnies aériennes d'embarquer plus de passagers sur chaque vol. Le regroupement des passagers leur permet également d'offrir un plus grand nombre de vols pour un plus grand nombre de destinations qu'avec le système de service direct de point à point.

Pour bénéficier des économies des plaques tournantes, les compagnies aériennes requièrent des systèmes très sophistiqués d'établissement d'horaires et d'enregistrement de passagers qui leur permettent de s'occuper de plusieurs avions, au même point de rassemblement, plus ou moins en même temps. Pour réussir, un réseau en étoile doit également disposer d'un vaste réseau, de sorte que les avions qui arrivent puissent fournir les passagers requis pour remplir au maximum les avions qui partent.

Les économies à réaliser grâce aux réseaux en étoile au Canada, où la population est concentrée le long de la frontière canado-américaine, sont inférieures à celles qui sont possibles aux États-Unis, où la population est plus dispersée. Le réalignement des tracés par-cours et l'intégration des opérations à l'intérieur de chaque famille de transporteurs ont néanmoins appuyé l'établissement de certains réseaux en étoile au Canada.

Les changements survenus dans la circulation aérienne ont eu une forte incidence sur les aéroports canadiens. L'aéroport international Lester B. Pearson, à Toronto, qui est devenu la principale plaque tournante du pays, a enregistré une augmentation de 58 pour cent (taux de croissance annuel moyen de 7,9 pour cent) des mouvements d'aéronefs commerciaux entre 1984 et 1990.

De la même façon, les aéroports de Vancouver et de Halifax, qui sont devenus d'importantes plaques tournantes régionales, ont connu une augmentation de leur trafic aérien. Les réseaux en étoile amènent une augmentation de la demande d'installations tant aériennes que terrestres dans les aéroports. À Pearson, l'achèvement du Terminal 3 a aidé l'aéroport à faire face à l'augmentation du trafic au sol, mais les mouvements aériens ont été plafonnés en vue d'alléger les pressions amenées par la croissance du trafic aérien. Le plafond est passé en juillet 1992 de 76 à 82 mouvements aériens par heure. Il est d'ores et déjà prévu d'augmenter le nombre des contrôleurs aériens et d'agrandir la capacité des pistes à Pearson ainsi qu'à Vancouver.

LE RENDEMENT DES COMPAGNIES AÉRIENNES SOUS LA DÉRÉGLEMENTATION

PRIX ET COÛTS

Les tarifs aériens moyens, après correction pour l'inflation, ont chuté au Canada au cours de la dernière décennie, comme le fait ressortir le rendement aérien, obtenu en divisant les recettes-voyageurs par le nombre de kilomètres-voyageurs. Ce recul (Tableau 11-1) résulte de plusieurs facteurs : une restructuration des tarifs amenée par les

pressions du marché, qui a débouché sur la suppression de la subvention croisée des voyages longs-courriers aux voyages courts-courriers; une multiplication des vols longs-courriers; et une augmentation de l'importance des tarifs réduits (Figure 11-2).

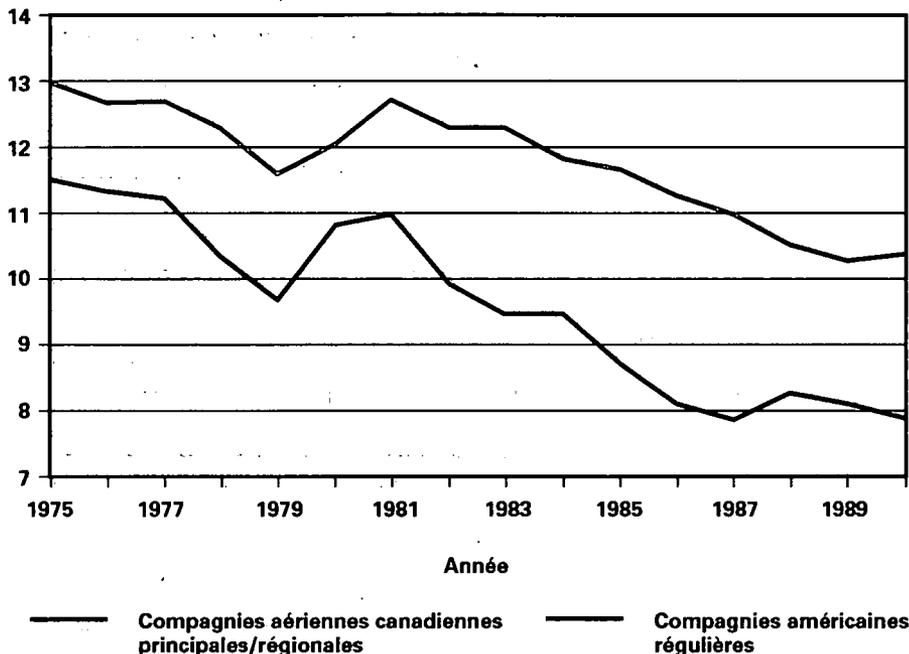
Depuis la réforme de la réglementation, les tarifs aériens en sont arrivés à mieux refléter les coûts véritables des compagnies aériennes. Les voyageurs qui parcourent de longues distances en avion paient moins par kilomètre que les passagers qui font de courts vols, étant donné que certains coûts des compagnies aériennes n'augmentent pas au fur et à mesure de la distance parcourue. Les coûts par kilomètre-voyageur sont également moindres si la compagnie peut étaler ses coûts fixes sur un plus grand nombre de passagers en utilisant de plus gros appareils et en atteignant des coefficients de chargement plus élevés. Cela bénéficie aux voyageurs sur les trajets à forte densité comparativement aux passagers des vols entre petits centres.

Les tarifs réduits sont plus importants dans certains marchés que dans d'autres. La proportion des passagers qui voyagent à tarif réduit est élevée dans les marchés long-courrier, transfrontalier et international, marqués par une concurrence intense. Ces tarifs sont également plus courants pour les vols qui comptent une proportion élevée de personnes qui voyagent par agrément (par opposition aux personnes qui voyagent pour leur travail). Les réductions de tarifs sont un élément important des systèmes de gestion du rendement des principales compagnies aériennes⁸. Celles-ci sont très versées dans l'utilisation des tarifs réduits (en modifiant le nombre, et l'importance de la réduction accordée, ainsi que les restrictions qui s'appliquent à leur utilisation) de façon à augmenter les coefficients de charge et à maximiser le rapport des vols.

Figure 11-1

REVENUS PAR KILOMÈTRE-VOYAGEUR, PRINCIPALES COMPAGNIES AÉRIENNES CANADIENNES ET AMÉRICAINES, 1975-1990

Cents (dollars canadiens ou américains, aux prix de 1990)



Sources : Canada : les données sur les revenus-voyageurs proviennent de Statistique Canada, *Aviation civile canadienne (États financiers de transporteurs aériens)*, catalogue n° 51-206, éditions 1975-1990; les données sur les kilomètres-voyageurs ont été puisées dans Statistique Canada, *Opérations des transporteurs aériens au Canada*, catalogue n° 51-002, numéros d'octobre à décembre, 1975-1981, et catalogue n° 51-206, 1982-1990. Les données sur l'indice des prix à la consommation pour l'ensemble des rubriques ont été fournies par CANSIM, matrice 1922, Statistique Canada.

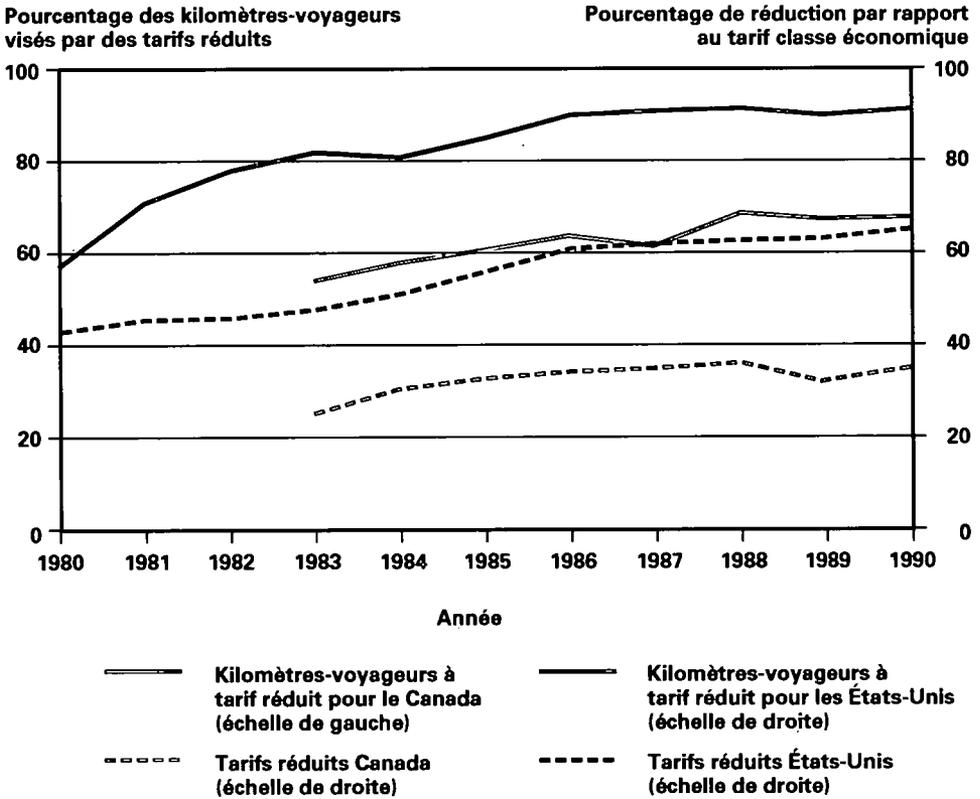
États-Unis : toutes les données ont été tirées de *Air Transport : The Annual Report of the Scheduled Airline Industry*, Washington, ATA of America, numéros de 1986 et de 1991, Air Transport Association of America. L'indice des prix à la consommation américaine a été puisé dans l'*Economic Report of the President*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1991, tableau B-60.

Nota : Les données canadiennes concernent les transporteurs de niveaux 1 et 2 pour 1975-1981, et les transporteurs de niveau 1 de 1982 à 1990. Les données sur les revenus-voyageurs n'étaient pas disponibles pour 1982-1986 et ont dû être estimées à partir des données du tableau 1 de l'édition 1987 de *Aviation civile canadienne*.

Les rendements courants sont diminués, pour toutes les rubriques, en fonction de l'indice des prix à la consommation, dont la base a été établie à 1990=100.

Figure 11-2

IMPORTANCE DES TARIFS RÉDUITS POUR VOYAGES INTÉRIEURS AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS, 1980-1990



Sources : Canada : Le pourcentage des kilomètres-voyageurs à tarif réduit de 1983-1989 est tiré de L. Di Piédro et G. Baldwin «Discount Air Fares in Canada: Price Competition and Product Differentiation», dans *Proceedings of the 26th Annual Meeting of the Canadian Transportation Forum*, 28 au 31 mai 1991, p. 517; les données de 1990 proviennent de Statistique Canada, *Aviation civile canadienne*, catalogue n° 51-206, novembre 1991, tableau 6.3, p. 31. Le pourcentage de rabais sur le tarif économique estimé du tableau 2 de la source mentionnée et de données non publiées de l'Enquête sur la base tarifaire de Statistique Canada.

États-Unis : Air Transport Association of America, *Air Transport : The Annual Report of the Scheduled Airline Industry*, Washington, ATA of America, divers numéros.

Aux États-Unis, la chute des tarifs constatée après 1978 est en partie attribuable à la capacité des compagnies aériennes à mieux contenir leurs coûts de main-d'oeuvre. Il leur a fallu mener des négociations ardues pour réduire les attentes salariales des employés et supprimer les pratiques de travail qui réduisaient la productivité. L'incidence de la déréglementation sur le marché du travail a été moins marquée au Canada.

Des augmentations de la productivité ont cependant favorisé la compression des coûts de main-d'oeuvre. En effet, la productivité des employés des compagnies aériennes s'est accrue à un taux impressionnant au cours de la dernière décennie (Figure 11-3). Même si une partie de cet accroissement peut être imputée à des améliorations d'ordre technologique, le fait que les restrictions économiques applicables aux activités des transporteurs canadiens aient été levées a été un autre facteur important⁹.

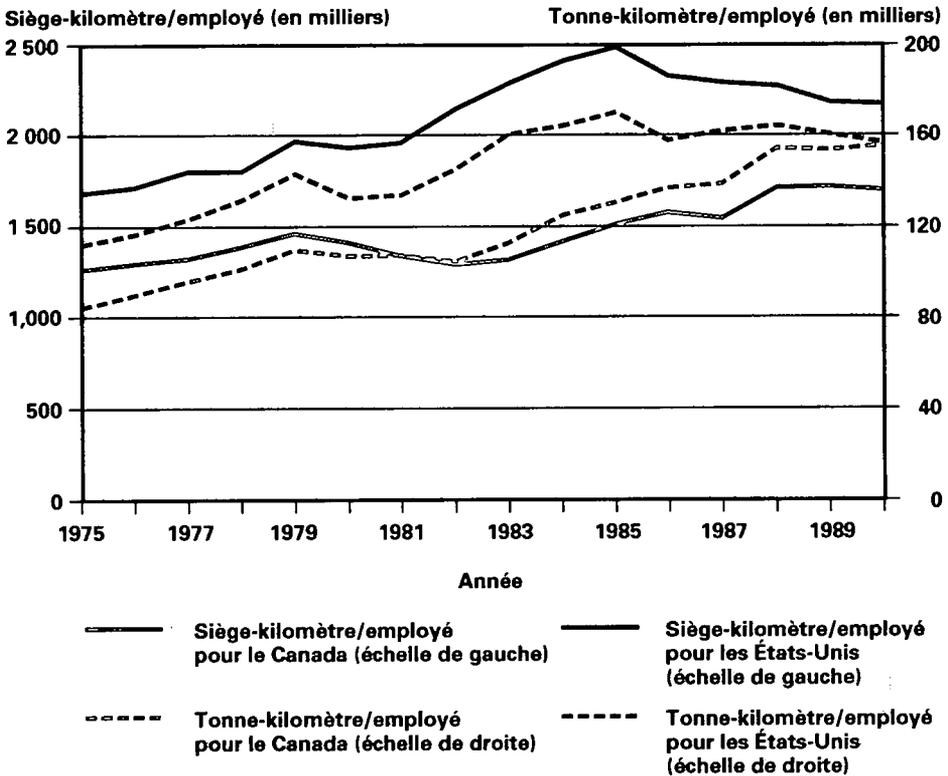
LA QUALITÉ DU SERVICE

La déréglementation permet aux transporteurs de tailler sur mesure les services qu'ils veulent offrir. Ils peuvent fournir un service simplifié aux passagers désireux de voyager bon marché, tout en offrant un service supérieur aux personnes qui apprécient la liberté de réservation et les commodités à bord.

Suite aux changements organisationnels et de parcours survenus sous la déréglementation, certains liens régionaux de courte distance autrefois desservis par des avions à réaction sont maintenant assurés par des appareils à turbopropulseur exploités par une filiale de l'une des principales compagnies aériennes. D'autre part, certains passagers qui pouvaient se rendre directement à leur lieu de destination avec le système de transport de point à point doivent maintenant prendre des vols de correspondance à partir de l'aéroport plaque-tournante. Tandis que se sont multipliés les services indirects et de correspondance (même avion, avec un ou plusieurs arrêts) le nombre de vols directs (sans escale) a lui aussi augmenté.

Figure 11-3

INDICATEURS DE PRODUCTIVITÉ, PRINCIPAUX TRANSPORTEURS RÉGULIERS CANADIENS ET AMÉRICAINS, 1975-1990



Sources : Canada : les chiffres sur les sièges-kilomètres pour 1975-1980 proviennent de *Opérations des transporteurs aériens transcontinentaux et régionaux*, catalogue n° 51-001, Statistique Canada, numéros de décembre; pour 1981-1986, les données proviennent de *Opérations des transporteurs aériens au Canada*, catalogue n° 51-002, Statistique Canada, numéros octobre-décembre, tableau 4; pour 1987-1990, les données proviennent de *Aviation civile canadienne*, catalogue n° 51-206, Statistique Canada, numéros de 1988-1990, tableau 2.3.

Les tonnes-kilomètre pour 1975-1981 proviennent de *Opérations des transporteurs aériens au Canada*, catalogue n° 51-002, Statistique Canada, numéros octobre-décembre; les données pour 1982-1990 proviennent de *Aviation civile canadienne*, catalogue n° 51-206, Statistique Canada, numéros de 1982 à 1990.

Les statistiques concernant les employés se trouvent dans le catalogue n° 51-002, pour les années 1975 à 1987, et dans le catalogue n° 51-206 pour les années 1988 à 1990, tableau 4.2.

États-Unis : Air Transport Association of America, *Air Transport : The Annual Report of the Scheduled Airline Industry*, Washington, ATA of America, divers numéros.

Notes : Les données canadiennes concernent les transporteurs de niveaux 1 et 2 pour 1975-1981, et les transporteurs de niveau 1 pour 1982-1990.

Les sièges-kilomètres pour les services réguliers, irréguliers et vers des destinations précises ont été estimés pour 1975 à 1986 en appliquant le facteur de charge moyen sur les lignes régulières des compagnies régionales. Les sièges-kilomètres de Nordair pour 1983 et 1984 n'étaient pas disponibles et ont été estimés en utilisant la méthode expliquée ci-dessus.

Les statistiques pour les tonnes-kilomètres tiennent compte du poids et des passagers et des marchandises transportés.

Les voyageurs bénéficient aujourd'hui d'un plus vaste choix de vols. Les services aériens se sont multipliés tandis qu'un nombre de plus en plus grand de localités se sont intégrées à un ou plusieurs réseaux en étoile. Le nombre de villes canadiennes dotées de service aérien à horaire fixe a augmenté de près de 60 pour cent entre 1983 et 1990. La fréquence des vols s'est elle aussi sensiblement accrue au cours de la même période. Pour les vingt-cinq premières paires-origine-destination du Canada, il y a eu, en 1991, 51 pour cent de plus de vols qu'en 1983, et 20 pour cent de sièges disponibles en plus. Des chercheurs américains ont constaté que, les voyageurs, surtout ceux qui se déplacent pour affaires, accordant une grande importance à la possibilité de prendre des vols qui correspondent aux heures de départ qu'ils visent, l'augmentation du nombre de vols est l'un des principaux avantages de la déréglementation. Des sondages menés par l'Office national des transports ont confirmé l'importance, pour les Canadiens qui voyagent pour affaires, des heures de départ et d'arrivée pratiques.

Le service aérien à destination des localités isolées et du Nord a lui aussi augmenté. Les affiliées régionales ont établi leurs propres liaisons locales pour desservir ces marchés. Il en résulte un service plus fréquent et des liaisons qui permettent aux résidents de ces localités de rejoindre les principaux réseaux aériens du pays. Le nombre de vols directs réguliers hebdomadaires a augmenté de 163 pour cent sur soixante liaisons aériennes du Nord contrôlées par l'Office national des transports entre 1983 et 1991, et le nombre des vols réguliers indirects (même avion, avec une ou plusieurs escales) a connu une augmentation de 61 pour cent.

Il n'existe aucune preuve que la déréglementation ait porté atteinte à la sécurité aérienne. La déréglementation économique ne s'est pas étendue à la réglementation de la sécurité. Au Canada, tout comme aux États-Unis, le gouvernement fédéral continue de fixer et d'appliquer des normes pour l'exploitation sûre des compagnies aériennes. Les opposants à la déréglementation pensaient que les compagnies aériennes délaisseraient les précautions de sécurité afin de comprimer les coûts et devenir plus compétitifs. Comme nous l'avons expliqué de façon plus détaillée au chapitre 8, il est difficile de séparer les effets de la déréglementation économique de l'ensemble des éléments qui ont une influence sur la sécurité aérienne. Les statistiques d'ensemble pour les accidents aériens, au Canada comme aux États-Unis, ne portent cependant aucunement à croire que la déréglementation a amené une baisse des niveaux de sécurité.

LA STRUCTURE DES MARCHÉS ET LA CONCURRENCE

Au Canada ainsi qu'aux États-Unis, l'industrie aérienne est devenue très concentrée. Aux États-Unis, les lignes aériennes novatrices à bon marché, qui avaient servi de stimulant concurrentiel dans les premières années de la déréglementation ont disparu. Aujourd'hui, trois compagnies — Delta, American et United — ont la mainmise sur plus de la moitié du marché. Au Canada, l'industrie aérienne est contrôlée par deux compagnies. En effet, Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International et leurs réseaux comptent pour environ 95 pour cent des revenus des services réguliers et 90 pour cent du revenu de l'industrie dans son ensemble. L'existence sur le marché de forces concurrentielles suffit-elle pour exercer suffisamment de pression sur les transporteurs pour que ceux-ci améliorent leur efficacité et répercutent les gains qui en résultent sur les consommateurs?

Des études de marché de paires de villes laissent entendre qu'il y a eu un renforcement de la concurrence. L'établissement du réseau des Lignes aériennes Canadien International a eu raison du déséquilibre qui existait précédemment sur le marché à cause de la domination

exercée par Air Canada. En 1983, un seul transporteur desservait environ 20 pour cent des plus grosses villes du pays. En 1991, les deux principaux transporteurs desservaient, ensemble, les quarante-trois plus grosses localités qui, réunies, représentaient plus de 95 pour cent du trafic aller et du trafic retour. Les transporteurs indépendants offraient quant à eux des services réguliers à trente de ces localités.

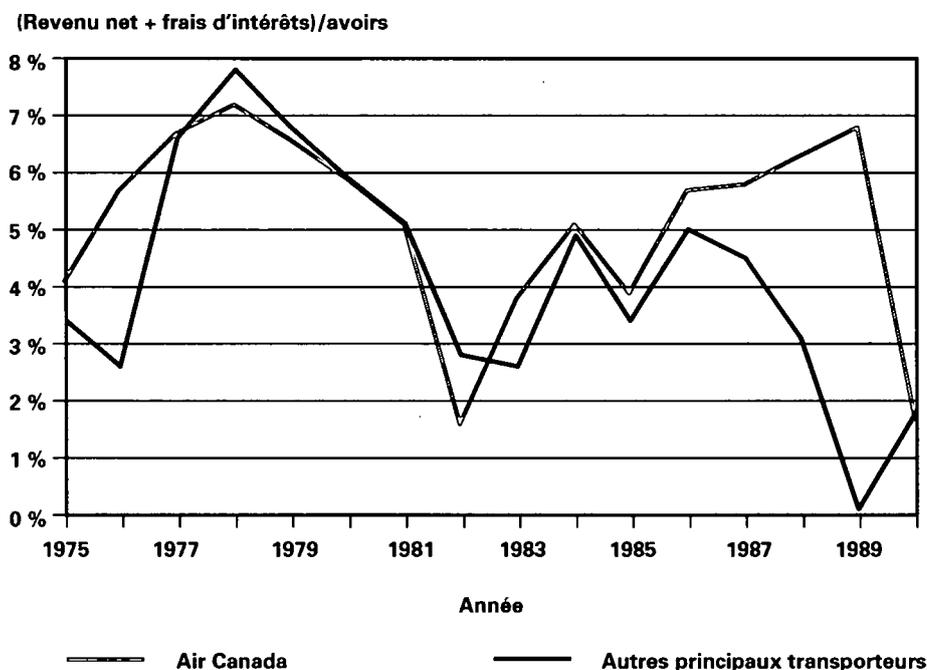
La consolidation de l'industrie aérienne canadienne n'est cependant peut-être pas encore terminée. Plusieurs nolisateurs et indépendants ont quitté le secteur ou se sont intégrés aux familles des majeures. Par exemple, Wardair a été absorbée par Pacific Western Airlines (PWA) en 1989. Intair, le plus gros indépendant, a déclaré faillite et ses services d'avions à turbopropulseur situés au Québec ont été rachetés par PWA en 1991.

Les récents chiffres de rendement d'Air Canada et des Lignes aériennes Canadien International ne sont guère impressionnants (Figure 11-4). Le recul de leurs revenus résulte de plusieurs facteurs, notamment le récent ralentissement économique du Canada et d'autres pays et la lourde dette et les frais d'intérêts élevés imposés par l'achat d'aéronefs d'une valeur de 6 milliards de dollars depuis 1986. D'autre part, avec la privatisation d'Air Canada et l'achat de Wardair par PWA, les deux majeures ont dû entreprendre une réorganisation en profondeur.

Les marchés qui comptent au moins deux transporteurs qui se font concurrence jouissent de tarifs plus intéressants. Aux États-Unis, il est difficile pour de nouvelles compagnies aériennes d'accéder aux «plaques tournantes forteresses», celles qui sont dominées par un seul transporteur. Les tarifs sont plus élevés pour les voyageurs qui ne peuvent pas contourner ces plaques tournantes. Au Canada, les tarifs sont supérieurs dans les marchés de paires de villes qui ne comptent qu'un transporteur bien que ces marchés représentent qu'un faible pourcentage de l'ensemble du trafic. La figure 11-5 montre que la proportion de voyageurs qui bénéficient de tarifs réduits est plus

Figure 11-4

Taux de rendement sur l'investissement pour les principaux transporteurs canadiens, 1975-1990



Source : *Aviation civile canadienne (États financiers des transporteurs aériens)*, catalogue n° 51-206, éditions 1975-1990, Statistique Canada.

Nota : La catégorie «autres principaux transporteurs» comprend CP Air, les principaux transporteurs régionaux, et Wardair de 1975 à 1986, les Lignes aériennes Canadien International/Wardair par la suite.

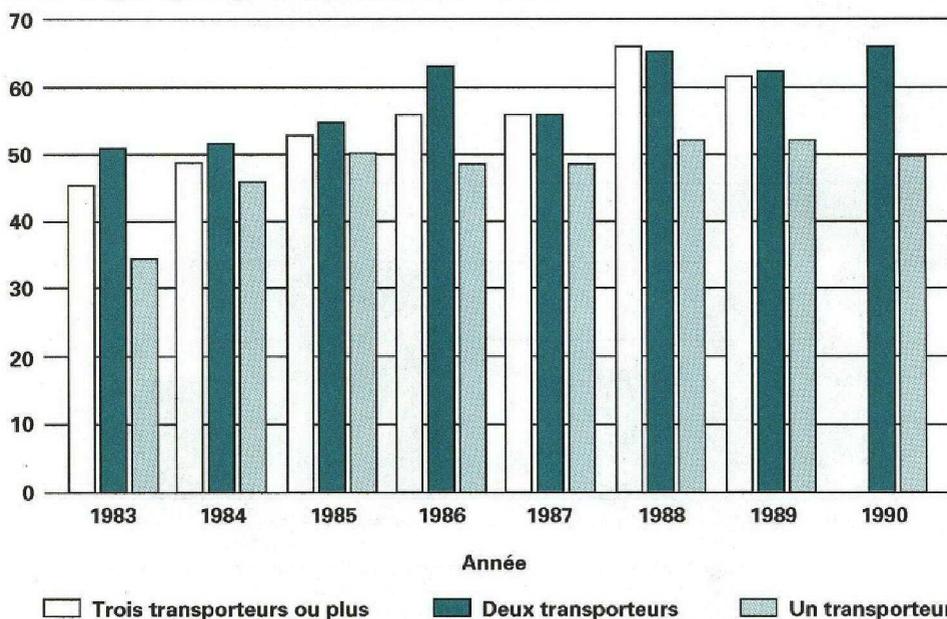
faible dans les marchés des paires de villes desservis par un seul transporteur. La figure 11-6 nous apprend que d'importantes réductions sont plus fréquentes dans les marchés des paires de villes desservis par deux transporteurs que dans ceux pour lesquels il n'y a qu'un transporteur.

L'expérience de la déréglementation a révélé que les gros transporteurs et leurs affiliées jouissent de plusieurs avantages par rapport à tout nouvel entrant. Leurs vastes réseaux bien intégrés leur permettent de satisfaire la préférence de la plupart des voyageurs, soit un service en ligne direct du point d'origine au lieu de destination.

Figure 11-5

**PASSAGERS BÉNÉFICIAIRE DE TARIFS RÉDUITS PAR NOMBRE DE TRANSPORTEURS DESSERVANT
LES PAIRES-ORIGINE-DESTINATION, 1983-1990**

Pourcentage de passagers bénéficiant de tarifs réduits



Source : Données non publiées tirées de l'Enquête sur la base tarifaire de Statistique Canada.

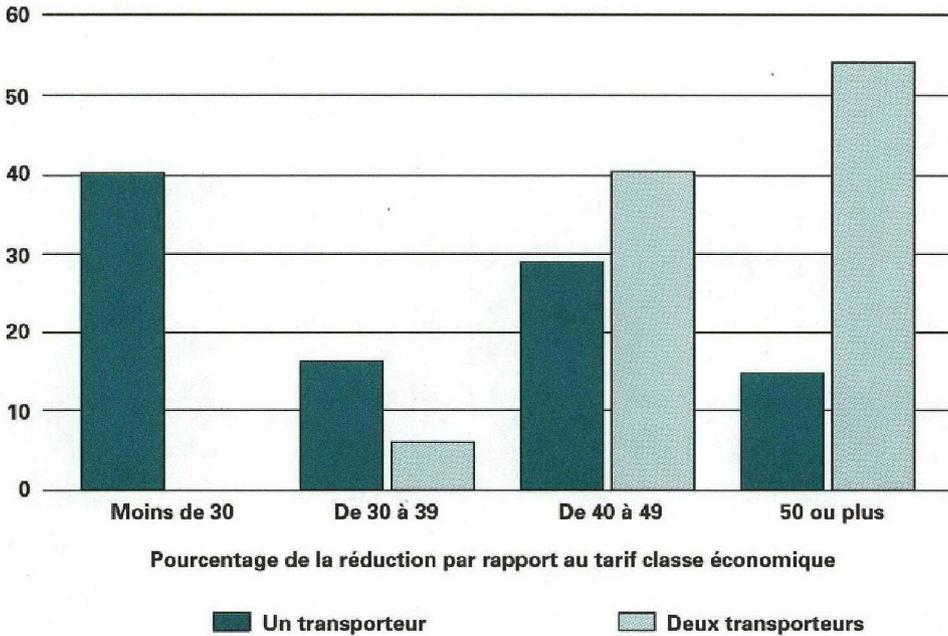
Nota : Seules Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International ont fait partie de l'enquête de 1990.

Certaines innovations, notamment les systèmes de réservation informatisée (SRI), ainsi que les programmes pour grands voyageurs et diverses promotions d'agences de voyages, ont elles aussi renforcé la position déjà très forte des grandes compagnies, qui ont déjà davantage de moyens à leur disposition et sont par conséquent mieux en mesure qu'un petit rival de subir sans trop souffrir les pertes qui résultent parfois d'une lutte concurrentielle. La question de savoir si les grosses compagnies ont des avantages sur le plan des coûts par rapport aux plus petites compagnies est discutable. Quoiqu'il en soit, il est clair que les trajets à forte fréquentation engendrent moins de coûts que ceux à faible fréquentation.

Figure 11-6

**POURCENTAGE DE RÉDUCTION PAR RAPPORT AU TARIF CLASSE ÉCONOMIQUE PAR NOMBRE DE TRANSPORTEURS
DESSERVANT LES PAIRES-ORIGINE-DESTINATION, 1990**

Pourcentage de paires



Source : Données non publiées tirées de l'Enquête sur la base tarifaire de Statistique Canada.

Nota : Seules Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International ont fait partie de l'enquête de 1990.

L'étendue des réseaux des gros transporteurs rend difficile la pénétration d'une nouvelle compagnie sur le marché. Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International ont réussi à intégrer dans leurs réseaux la plupart des principales compagnies d'apport. Un nouveau transporteur aurait du mal à s'implanter s'il ne parvenait pas à avoir accès au trafic d'apport. Les autorités responsables doivent veiller à ce que les ententes intervenant entre les gros transporteurs et les compagnies d'apport ne créent pas des barrières qui empêcheraient l'entrée de nouveaux transporteurs.

Les systèmes de réservation pourraient également accorder un avantage aux gros transporteurs établis comparativement aux nouvelles compagnies. Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International détiennent, ensemble, le système de réservation informatisée Gemini qui, en 1989, comptait pour 82 pour cent des segments aériens (un segment étant un décollage et un atterrissage) réservés au Canada. La participation à un système de réservation informatisée (SRI) est devenue une nécessité pour toutes les compagnies aériennes. En l'absence d'une surveillance publique, Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International pourraient utiliser leur contrôle du système SRI dominant au Canada pour placer leurs rivaux potentiels en situation d'infériorité.

La *Loi sur la concurrence* du Canada fournit le moyen de contrer les effets anticoncurrentiels potentiels des SRI et le problème des contrats d'exclusivité et du «refus de fournir»¹⁰. Le Tribunal de la concurrence a publié des règles régissant l'exploitation du SRI Gemini, et un comité interministériel oeuvre à l'élaboration de règles permanentes devant être administrées et appliquées par l'Office national des transports. Ces mesures de protection sont adéquates et appropriées.

Nous sommes fermement convaincus que la réforme de la réglementation économique a bénéficié aux voyageurs aériens canadiens. Il existe, certes, des problèmes en régime de déréglementation, mais il importe de les replacer dans leur contexte. Les marchés aériens pourraient être imparfaits aujourd'hui, mais ils l'étaient davantage encore lorsqu'ils étaient soumis à des règlements économiques très rigides. Nous croyons qu'il existe plusieurs mécanismes permettant de raffermir les avantages de la concurrence ou de réagir en cas de diminution de celle-ci. Ces mécanismes concernent différents éléments de la politique aérienne internationale, sur laquelle nous allons maintenant nous pencher.

LA POLITIQUE AÉRIENNE INTERNATIONALE¹¹

LES ENTENTES BILATÉRALES SUR LES SERVICES AÉRIENS

Les marchés aériens internationaux sont régis par des ententes internationales. Les transporteurs étrangers au Canada et les transporteurs canadiens sur des marchés internationaux voient leurs activités assujetties à certaines restrictions. En règle générale, les pays qui ont leurs propres compagnies aériennes ne permettent pas à des transporteurs étrangers d'offrir des services à l'intérieur de leurs frontières. Les ententes bilatérales entre pays offrent un système de réglementation pour l'entrée, le contrôle des prix, la capacité, la fréquence et autres éléments. La politique aérienne internationale du Canada est assujettie à de telles ententes.

Un des objectifs de toute entente bilatérale est le partage des marchés aériens entre les transporteurs des pays signataires. L'existence d'ententes bilatérales sur les services aériens signifie que le Canada ne peut pas décider unilatéralement de déréglementer les services aériens internationaux en partance et à destination du Canada.

Le marché aérien international est assujéti à une réglementation très stricte. En effet, le Canada est signataire d'une soixantaine d'ententes bilatérales internationales. Certaines comportent des limites applicables à la capacité (nombre de sièges) que la compagnie aérienne désignée de chaque pays peut offrir, et exigent que les deux compagnies conviennent de tout changement. Certaines imposent des restrictions sur les tarifs. Ici encore, les compagnies aériennes concernées doivent toutes se prononcer en faveur. L'entente signée avec la France relativement à la Martinique et l'entente transfrontalière expérimentale, aujourd'hui expirée, avec les États-Unis, ont été les seules qui prévoyaient que les tarifs puissent être modifiés rapidement selon l'évolution du marché.

Dans le cas des ententes en vertu desquelles des routes sont exploitées uniquement par des transporteurs étrangers, le Canada exige le partage des revenus ou le transfert d'autres avantages aux transporteurs canadiens. Enfin, les deux tiers des ententes limitent la capacité de l'un ou l'autre des pays à désigner plus d'un transporteur pour un parcours donné.

Les ententes aériennes bilatérales s'appuient sur le principe que chaque pays possède au moins une compagnie aérienne nationale. S'il n'existait aucun transporteur aérien international canadien, le pays serait obligé de s'en remettre à des transporteurs étrangers pour le service international. Il pourrait en résulter un monopole dans les marchés en partance et à destination du Canada si d'autres pays décidaient de désigner un seul transporteur national pour une liaison.

L'entente bilatérale Canada-France, par exemple, permet aux transporteurs aériens canadiens d'assurer le service entre le Canada et la France en concurrence avec Air France, mais ne permet pas au Canada de désigner un transporteur non canadien pour cette liaison. En l'absence d'un transporteur canadien, le marché Canada-France deviendrait un monopole d'Air France. Le Canada aurait néanmoins la possibilité de se retirer de l'entente bilatérale, mais les Canadiens désireux de se rendre en France par avion seraient alors obligés de transiter par un autre pays.

Dans le contexte du système actuel d'ententes bilatérales, nous tenons à examiner la possibilité que la politique aérienne internationale du Canada donne accès à des Canadiens à des services aériens compétitifs sur les marchés aériens intérieur et international. Pour ce faire, il faut au Canada deux ou plusieurs transporteurs concurrentiels actuels ou potentiels assurant des services à l'intérieur du pays ainsi que sur des destinations canadiennes et étrangères.

RECOMMANDATIONS

PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE

Bien qu'il n'existe pas de restrictions nationales à la propriété pour les autres modes de transport, les transporteurs aériens sont protégés sur le plan de la propriété et du contrôle étranger en vertu de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Cette protection cadre avec la Convention de Chicago qui établit les exigences concernant les ententes aériennes bilatérales internationales. En vertu de la Convention, pour qu'une compagnie aérienne puisse être désignée comme nationale, il faut qu'une part importante de propriété et le contrôle effectif de l'entreprise soit entre les mains de ressortissants du pays. Pour qu'une compagnie aérienne puisse être reconnue comme transporteur aérien canadien national, une part importante doit appartenir à des Canadiens et elle doit être contrôlée de fait par des Canadiens — citoyens, résidents permanents, un gouvernement ou son mandataire, ou des organismes contrôlés de fait par des Canadiens, dont au moins 75 pour cent «ou tel pourcentage inférieur des actions assorties du droit de vote désigné par règlement du gouverneur en conseil sont détenues et contrôlées par des Canadiens»¹².

Si un transporteur aérien canadien qui dessert des liaisons internationales n'était plus, en vertu d'investissements étrangers, détenu et contrôlé de fait par des Canadiens, sa désignation en tant que compagnie aérienne nationale en vertu des ententes bilatérales pertinentes pourrait être contestée. Cette contestation pourrait venir des transporteurs aériens canadiens restants, de l'autre pays signataire de l'entente bilatérale ou de transporteurs en concurrence avec la compagnie nouvellement sous contrôle étranger. En vertu des règles internationales existantes, pareille contestation réussirait sans doute.

Le degré de contrôle étranger peut également avoir une incidence sur la capacité du gouvernement de garantir la disponibilité de services intérieurs en cas de situation d'urgence. La *Loi sur les mesures d'urgence* habilite le gouvernement canadien à réquisitionner tout

matériel, y compris les aéronefs se trouvant sur le territoire canadien, en cas de déclaration de situation d'urgence. D'autres gouvernements peuvent recourir à des lois semblables. Un gouvernement étranger pourrait cependant parer à cette éventualité en ordonnant que tout aéronef appartenant à de ses ressortissants ou même tout simplement utilisé par eux soit retourné sur son territoire (comme cela s'est passé avec la marine marchande dans les jours qui ont précédé la Deuxième Guerre mondiale).

Le fait de restreindre la propriété et le contrôle étrangers pourrait réduire l'éventail des choix offerts aux consommateurs. Cela serait particulièrement inquiétant en cas de situation où un seul transporteur national demeurerait viable. Nous admettons qu'il puisse y avoir des cas où un relâchement du contrôle de la propriété étrangère pourrait être nécessaire pour préserver la concurrence nationale (et nous reviendrons là-dessus un peu plus loin). Nous pensons néanmoins que les restrictions en vigueur en matière de propriété et de contrôle étrangers des transporteurs aériens canadiens sont, pour la plupart, appropriées, dans le contexte de l'actuel système d'ententes bilatérales sur les services aériens.

En conséquence, nous **recommandons** :

11.1 Que le gouvernement fédéral maintienne les limites existantes applicables à la propriété et au contrôle par des étrangers de transporteurs aériens.

Le Canada limite également la propriété individuelle des transporteurs aériens. Ces restrictions ont pour objet de veiller à ce que le capital demeure largement réparti et que le contrôle par l'administration en place soit maintenu. Nous jugeons ces restrictions indésirables. L'émission illimitée d'actions est un important mécanisme de contrôle de l'administration. Sur les marchés des valeurs qui

fonctionnent bien, les administrations qui font preuve d'excellence sont moins vulnérables face aux tentatives de prise de contrôle, que les administrations mal gérées.

En conséquence, nous recommandons :

11.2 Que le plafond de 10 pour cent applicable aux avoirs individuels, qui s'applique à l'heure actuelle à Air Canada et à Pacific Western Airlines (la société mère des Lignes aériennes Canadien International), soit supprimé.

CONSOLIDATION DE L'INDUSTRIE

Depuis le début de nos travaux, d'importants changements ont marqué l'industrie aérienne. Au fur et à mesure que nous approchons du XXI^e siècle, le nombre de transporteurs internationaux pourrait très bien diminuer, et l'industrie continuera d'évoluer. Les changements qui surviendront auront une profonde incidence sur les transporteurs et les services aériens intérieurs du Canada. D'autre part, les transporteurs aériens canadiens se trouveront confrontés à une concurrence encore plus formidable dans l'arène internationale.

Les compagnies aériennes partout dans le monde subissent de profondes restructurations. Cette restructuration a pris en partie la forme d'un changement vers une propriété privée partielle ou totale de plusieurs compagnies aériennes qui étaient auparavant propriété de l'État. Par ailleurs, une grave récession en Amérique du Nord a précipité l'écroulement de plusieurs transporteurs américains, amenant l'émergence de trois supertransporteurs dans ce pays. Plusieurs autres supertransporteurs verront sans doute le jour à l'échelle mondiale, par suite d'investissements en actions entre les transporteurs et du partage de ressources, de cadres, de travailleurs, d'équipement et de bases.

Il est cependant bon de se rappeler que l'Association du transport aérien international (ATAI) regroupe plus de 200 compagnies aériennes et que nombre d'entre elles continueront d'offrir des services essentiels partout dans le monde. Les transporteurs nationaux du Canada compteront-ils parmi ce groupe? Nous pensons que oui, tant que leur vision tiendra compte des pressions, possibilités et défis nouveaux.

Il est possible que les transporteurs canadiens soient en mesure de réussir en tant qu'indépendants dans le monde nouveau des méga-transporteurs. D'un autre côté, ils pourraient devenir des partenaires pivots de l'une des sept ou huit compagnies aériennes d'échelle mondiale qui surgiront. Le sort des transporteurs aériens canadiens — l'une ou l'autre des deux possibilités que nous venons d'esquisser — dépendra de l'évolution des marchés national, continental et mondial, ainsi que des améliorations technologiques, mais également, et avant tout, de leur capacité d'être concurrentiels, de changer, d'improviser, de se définir un rôle spécial et de fournir un service supérieur.

C'est avec beaucoup d'optimisme que nous entrevoyons l'avenir et nous croyons que les transporteurs aériens canadiens auront l'énergie réaliste et créatrice nécessaire pour relever ce défi au seuil du XXI^e siècle.

Nous nous sommes penchés sur les arguments de ceux qui estiment que le marché canadien ne peut soutenir qu'un seul transporteur important et que le fusionnement d'Air Canada et des Lignes aériennes Canadien International est chose souhaitable. En 1989, la compagnie aérienne qui serait née d'une telle fusion se serait classée au onzième rang parmi les cinquante premières compagnies aériennes du monde en fonction du nombre de passagers et de kilomètres-voyageurs. L'avantage d'un tel fusionnement est que le transporteur qui en naîtrait transporterait un plus grand nombre de voyageurs et aurait donc des coûts d'exploitation inférieurs par passager. L'inconvénient d'un fusionnement est que, en dépit de la liberté pour d'autres transporteurs d'entrer sur le marché, le transport aérien intérieur pourrait de nouveau être dominé par un seul transporteur (situation de monopole).

Nous pensons que le gouvernement fédéral ne devrait pas chercher à restructurer l'industrie aérienne. Plutôt, la politique gouvernementale devrait permettre aux transporteurs aériens canadiens d'accroître leur efficacité et de se tailler la niche qu'ils seront le mieux en mesure d'occuper dans l'industrie aérienne en pleine évolution.

Nous **recommandons**, en conséquence :

11.3 Que le gouvernement fédéral invite les transporteurs aériens canadiens à soumettre des propositions publiques pour de nouvelles routes aériennes internationales désignées, que la compagnie offrant la meilleure formule se voie accorder la liaison et que les motifs de la décision soient rendus publics.

Nous **recommandons** également :

11.4 Que les transporteurs aériens canadiens soient autorisés à se vendre entre eux des liaisons aériennes internationales désignées.

Étant donné notre conviction que les transporteurs apporteront les changements nécessaires pour assurer leur efficacité et s'adapter aux niches qui leur conviennent, sans ingérence et sans aide, nous **recommandons** :

11.5 Que les pouvoirs publics s'abstiennent de faire toute contribution financière qui vise à assurer la survie de transporteurs aériens.

Cette recommandation ne milite bien sûr pas contre l'achat par le gouvernement de services désignés conformément aux conditions du marché. Le gouvernement fédéral devrait néanmoins être prêt à intervenir pour empêcher toute situation qui exigerait un retour à la réglementation économique, ce qui adviendrait si un seul grand transporteur aérien canadien en résultait. Au moment de la rédaction du rapport, des négociations étaient en cours au sujet d'un fusionnement possible entre Air Canada et Canadien International. Il n'est pas souhaitable qu'il n'existe sur le marché intérieur qu'un seul gros transporteur. Tout en nous préoccupant de la survie des compagnies aériennes, notre principal objectif est de maintenir la concurrence entre au moins deux transporteurs aériens. Nous croyons que les voyageurs canadiens seront bien mieux desservis par deux ou plusieurs gros transporteurs canadiens concurrentiels. Le maintien de la concurrence devrait être le mot d'ordre.

En conséquence, nous **recommandons** :

11.6 Qu'advenant une situation où il ne resterait plus qu'un important transporteur aérien canadien, le gouvernement fédéral exerce son autorité en vertu des articles 67, 72 et 73 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* pour annuler les limites imposées en matière de propriété et de contrôle étrangers dans le but exprès, et seulement dans la mesure requise, de garantir la concurrence sur le marché intérieur.

CIELS OUVERTS

L'expression «ciels ouverts» a été utilisée pour parler d'une ouverture de la frontière canado-américaine à des vols en partance et à destination des deux pays. Un trafic commercial et une circulation de visiteurs accrus ont exercé sur les deux pays des pressions dans le sens d'une renégociation de l'entente aérienne bilatérale entre le Canada et les États-Unis.

Au cours des dernières années, les médias ont abondamment traité du concept des ciels ouverts, tout particulièrement dans le contexte de nos rapports avec les États-Unis. Une version des ciels ouverts signifierait un marché libre continental pour les compagnies aériennes. Les transporteurs de chacun des deux pays seraient autorisés à assurer le service sur n'importe quelle liaison dans l'un ou l'autre des pays. En particulier, seraient également reconnus des droits de cabotage, en vertu desquels les lignes aériennes des deux pays seraient autorisées à transporter des voyageurs d'une destination dans l'autre pays à une autre destination dans ce même pays.

Lors des audiences que nous avons tenues, il est clairement ressorti qu'à l'exception de représentants de compagnies aériennes, et de certains autres intervenants avec des intérêts très proches de celles-ci, cette version des «ciels ouverts» ne jouit pas d'une grande faveur. Ce que les gens veulent, nous ont-ils dit, avec force arguments, est un service direct de leur localité à un plus grand nombre de destinations américaines.

Les Canadiens souhaitent avoir un meilleur accès aux réseaux étrangers. Ils veulent un service aérien élargi et meilleur. Cela présente un problème très réel dans la négociation avec les États-Unis d'une solide entente bilatérale qui satisfasse les consommateurs canadiens tout en préservant la viabilité des deux principaux transporteurs du Canada.

L'égalité des chances et l'égalité des avantages pour les transporteurs canadiens sont presque impossible à réaliser. Si l'on veut contrer l'actuelle dominance des transporteurs américains qui atterrissent dans les grandes villes canadiennes, les transporteurs canadiens doivent se voir accorder le même accès à l'ensemble des grandes villes américaines, avec des garanties en matière de créneaux d'atterrissage et de décollage et de portes d'embarquement. On parlerait alors de politique de «frontières ouvertes», ou de ciels ouverts «de

point à point» en vertu de cette entente. L'accès transfrontalier serait sensiblement facilité et les consommateurs canadiens obtiendraient le service supplémentaire qu'ils réclament. Les compagnies américaines en bénéficieraient elles aussi en vertu des nouveaux rayons canadiens qu'elles ajouteraient à leurs plaques tournantes du nord des États-Unis. Les transporteurs canadiens pourraient créer des plaques tournantes canadiennes qui ajouteraient des rayons du côté américain. Enfin, les compagnies canadiennes conserveraient tous leurs vols intérieurs, ainsi que leurs liaisons internationales.

Nous sommes favorables à l'ouverture des frontières, mais nous croyons qu'il faudra un certain temps aux transporteurs canadiens pour se préparer à contrer la concurrence américaine qui est à prévoir, et qui sera sans doute principalement concentrée sur un ou plusieurs des trois centres importants que sont Vancouver, Toronto et Montréal. Rien ne sert de prolonger cette période. Il n'en demeure pas moins que les transports canadiens doivent être prêts, le plus tôt possible, à relever ce défi et les autres qui se dessinent à l'échelle mondiale. Il est bon de se rappeler également que la mise en application de l'Accord de libre-échange canado-américain doit s'échelonner sur dix ans.

Par ailleurs, les Canadiens veulent avoir une ou plusieurs compagnies aériennes canadiennes. Nous croyons que les intérêts du pays et des voyageurs canadiens seront mieux desservis par deux ou plusieurs importants transporteurs canadiens en concurrence les uns avec les autres. Il devrait s'agir là d'une des principales considérations dans la renégociation de l'entente aérienne bilatérale entre les États-Unis et le Canada.

Si l'assouplissement des restrictions en matière d'accès au marché aérien canadien et des limites visant la propriété étrangère ne suffit pas au maintien de deux importants transporteurs canadiens, l'existence de services concurrentiels devrait néanmoins continuer d'être

la considération première. En pareil cas, le Canada devrait sérieusement envisager des mécanismes et des moyens de garantir la concurrence sur les liaisons intérieures. Il s'agirait, pour cela :

- de favoriser les alliances entre transporteurs canadiens et étrangers;
- de faciliter l'accès pour les nouveaux entrants aux terminaux et aux créneaux d'atterrissage et de décollage; ou
- de recourir au bureau de la politique en matière de concurrence en cas d'abus de pouvoir de monopole.

Si tous les efforts visant l'établissement d'une concurrence nationale échouaient, nous recommanderions que le gouvernement fédéral envisage d'ouvrir certaines liaisons intérieures aux compagnies étrangères.

RENVOIS

1. Air Canada et Pacific Western Airlines (PWA) sont assujetties à des restrictions — y compris des restrictions en matière de propriété et d'emplacement du siège social — en vertu de leurs lois respectives.
2. Air Canada a été créée en 1937, mais la société a été connue sous le nom de Lignes aériennes Trans-Canada jusqu'en 1965.
3. Par contraste, les règlements administrés aux États-Unis par la Civil Aeronautics Board (CAB) n'accordaient pas aux transporteurs sur les lignes principales la protection dont ils avaient besoin pour mener à bien un programme efficace de subventionnement interne. (Un grand nombre des routes principales étaient desservies par plus d'un grand transporteur.) Les transporteurs américains ne pouvaient pas se faire concurrence au niveau des prix étant donné que la CAB réglementait le niveau ainsi que la structure des tarifs. Ils pouvaient cependant se concurrencer en augmentant la fréquence des vols, en améliorant le confort des appareils et en offrant des commodités à bord. Cette concurrence non axée sur les prix, que l'on a constatée sur les marchés longs-courriers, a fini par éliminer le surplus qui était nécessaire pour maintenir le service sur les liaisons non rentables.
4. Par exemple, un récent examen des travaux de recherche sur la déréglementation américaine conclut que :

«Au début de la déréglementation, seuls 20 pour cent des marchés de paires de villes comptaient trois ou plusieurs concurrents; cette proportion atteint maintenant les 40 pour cent. Les marchés de paires avec trois concurrents ou plus assurent environ les deux tiers des déplacements-voyageurs. À ce jour, cette concurrence a donné lieu à de nombreux avantages pour les consommateurs. La liberté accordée aux gestionnaires par la déréglementation de réaligner leurs trajets et leurs coûts a débouché sur une industrie plus efficiente. Les tarifs moyens ont augmenté moins vite que les coûts, même si la plupart des tarifs véritablement bon marché surviennent dans des marchés où trois ou d'avantage de transporteurs se font concurrence, surtout lorsque l'un d'eux est un nouvel entrant à coûts faibles. L'établissement de réseaux en étoile, favorisé par la déréglementation, a augmenté la fréquence et la disponibilité de service dans la plupart des régions du pays. D'autre part, les régions rurales, qui bénéficiaient autrefois de service d'avions à réaction subventionnés, continuent d'être desservies, mais le service est aujourd'hui assuré par des avions à turbopropulseur. La plupart des régions rurales ont connu des améliorations considérables en matière de fréquence de service et d'horaires. Enfin, pendant que l'industrie a évolué et que le service s'est élargi, les taux d'accidents et de décès ont été inférieurs à ceux enregistrés pendant la période précédant la déréglementation». (Traduction)

Transportation Research Board, National Research Council, *Winds of Change: Domestic Air Transport Since Deregulation*, Washington, 1991, Special Report 230, p. 2.

5. Selon certains indices, des Canadiens feraient plusieurs heures en voiture pour profiter de tarifs américains sensiblement inférieurs pour des vols internationaux et transcontinentaux et pour d'autres vols sur des destinations américaines.
6. «Canadien» s'entend de tout citoyen canadien ou résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration*, et englobe également les administrations publiques du Canada ou leurs mandataires et les personnes ou organismes, contrôlés de fait par des Canadiens, dont au moins 75 pour cent des actions sont détenues et contrôlées par des Canadiens.

7. La *Pacific Western Airlines Act* a été modifiée récemment. La disposition antérieure relative aux avoirs limitait les avoirs de toute personne ou groupe de personnes à 4 pour cent des actions assorties du droit de vote.
8. L'objectif des systèmes de gestion du rendement est de maximiser les revenus, en partie en minimisant le nombre de sièges vides. L'informatique permet aux compagnies aériennes de prédire le nombre de sièges vides sur chaque vol et de déterminer la nature des réductions qui sont requises pour attirer suffisamment de nouveaux passagers pour remplir les appareils. Le système de gestion du rendement aidera également les compagnies aériennes à déterminer la nature des restrictions (réservation à l'avance, paiement à l'avance, séjour minimum et maximum, aucun privilège d'annulation) ou les réductions de tarifs nécessaires pour contenir le «détournement» des passagers qui auraient normalement payé le plein tarif vers des tarifs réduits. L'ordinateur vérifie les réservations enregistrées par rapport aux réservations attendues pour chaque vol et fait ressortir les vols pour lesquels il est nécessaire d'attirer de nouveaux passagers ou de faire d'autres ajustements.
9. Les changements au niveau des tonnes-kilomètre-revenu par employé reflètent les changements dans le coefficient de remplissage et, partant, les résultats des innovations dans la gestion des chargements discutée ci-dessus. Ils tiennent également compte de l'effet des efforts visant à accroître le nombre de sièges-kilomètre par employé. Si on utilise cette mesure, la productivité de la main-d'oeuvre s'est accrue de 3,4 pour cent chaque année entre 1984 et 1990, comparativement à une augmentation annuelle de seulement 0,4 pour cent entre 1975 et 1983.
10. La *Loi sur la concurrence* prévoit une solution lorsque quelqu'un fait obstacle à la concurrence en retenant un bien ou un service essentiel. Dans ce cas, le Tribunal de la concurrence peut ordonner que ce bien ou service soit mis à la disposition du concurrent éventuel selon les conditions commerciales habituelles.
11. Le transport aérien à destination, en partance et à l'intérieur du Canada compte pour un peu plus de 2 pour cent de l'ensemble des marchés aériens mondiaux. Le mélange de trafic-voyageurs intérieur et international varie sensiblement d'un pays à un autre. Les États-Unis affichent une faible proportion de service international (environ 24 pour cent), alors que les transporteurs du Royaume-Uni comptent sur le trafic international pour 97 pour cent de leur revenu.

Dans le cas du Canada, le mélange est mieux équilibré. En 1990, les transporteurs canadiens (affréteurs et fournisseurs de service régulier réunis) ont transporté quelque 37 millions de passagers, dont environ 65 pour cent se sont rendus à des destinations internationales. Les voyages à destination et en partance des États-Unis (mesurés par le nombre de voyages aller simple) ont compté pour 50 pour cent du marché international total du Canada.

Le rapport du groupe de travail créé par le ministre des Transports et chargé d'étudier la politique canadienne en matière de transport aérien international, en prévision de la mondialisation du commerce et des nouvelles structures qui se dessinent à l'échelle mondiale dans les voyages, publié en janvier 1992, fournit de plus amples informations sur l'importance du marché aérien transfrontalier canado-américain et des marchés outre-mer.

12. Il s'agit de la définition de «Canadien» donnée au paragraphe 67(1) de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*.