LIBR-00982

DIRECTIONS

LE RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION ROYALE SUR LE TRANSPORT DES VOYAGEURS AU CANADA

SOMMAIRE

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. 21-1989/1-1992-1

ISBN 0-662-59306-5

Le lecteur peut reproduire sans autorisation des extraits de cette publication à des fins d'utilisation personnelle à condition d'indiquer la source en entier. Toutefois, la reproduction de cette publication en tout ou en partie à des fins commerciales ou de redistribution nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Ministre des Approvisionnements et Services, a/s Bureau aux permissions, Groupe Communication Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9.

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada

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

Publ. aussi en anglais sous le titre : Directions.
L'ouvrage complet comprendra 4 v.
Président : Louis D. Hyndman
ISBN 0-660-93248-2 (série de 4 v.)
ISBN 0-660-93814-6 (v. 1 et 2)
N° de cat. MAS Z1-1989/1-1992F (série de 4 v.)
N° de cat. MAS Z1-1989/1-1992-1-2F (v. 1 et 2)

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

HE199.9C3514 1992 388'.042'0971 C92-099718-X

DIRECTIONS

LE RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION ROYALE SUR LE TRANSPORT DES VOYAGEURS AU CANADA

SOMMAIRE

DIRECTIONS

LE RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION ROYALE SUR LE TRANSPORT DES VOYAGEURS AU CANADA

RÉSUMÉ

La Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada sait que le transport touche la vie de chacun et qu'il importe que le plus grand nombre de Canadiens soient renseignés sur nos recommandations visant le système canadien de transport des voyageurs au XXIe siècle.

C'est pourquoi la Commission royale a choisi de publier un résumé de son rapport final, Directions. Celui-ci donne un bref aperçu de nos principales conclusions et recommandations et nous espérons qu'il convaincra le lecteur de l'intérêt de prendre connaissance du tableau d'ensemble en lisant le rapport final.

Directions, le Rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, publié en quatre volumes, est disponible dans les bibliothèques municipales. Ceux et celles que cela intéresse peuvent également l'acheter directement auprès de Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada et d'autres librairies. Pour savoir comment vous procurer le jeu complet en quatre volumes de *Directions,* ou seulement les volumes 1 et 2 (Conclusions et recommandations et documentation d'appui), vous êtes priés d'appeler le (819) 956-4802.

TABLE DES MATIÈRES

CE QUE LE GOUVERNEMENT DU CANADA AVAIT DEMANDÉ À LA COMMISSION ROYALE DE FAIRE 1

COMMENT LA COMMISSION ROYALE A PROCÉDÉ 2

Consultation des Canadiens 2
Examen des systèmes de transport des voyageurs d'autres pays 2
Notre recherche sur le transport interurbain de voyageurs 4

NOTRE DÉMARCHE 5

Notre principe directeur 5
Notre méthode : un cadre de référence 6
Nos orientations : but et objectifs du système de transport 6

QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES VOYAGEURS? 8

L'accès des personnes handicapées au transport 14

QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES TRANSPORTEURS? 16

Le transport des voyageurs au Canada et le marché 16
Une exception à la règle . . . 18

QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES FOURNISSEURS D'INFRASTRUCTURE? 19

LA FIXATION DES PRIX 20

Investir dans le transport 22

QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES POUVOIRS PUBLICS? 23

Amélioration de la reddition de comptes et de la transparence 28

PRÉVOIR LA TRANSITION 29

Les coûts à l'échelle du système 32

RÉALISER NOS OBJECTIFS EN MATIÈRE DE TRANSPORT DES VOYAGEURS 36

LE BOUT DU CHEMIN 38

Ce que le gouvernement du Canada avait demandé à la Commission royale de faire

Partout dans le monde, le transport subit de profondes et rapides transformations. De nombreux pays mettent à l'essai de nouveaux moyens de financer l'infrastructure de transport et d'offrir sur le marché des services de transport aux voyageurs. Le desserrement des contraintes réglementaires qui pesaient sur les prestations de services de transport des voyageurs a fait surgir de nouvelles façons de répondre aux besoins des voyageurs.

Ces mutations sont loin d'être achevées et les Canadiens ne peuvent ignorer les changements qui surviennent ailleurs dans le monde et les défis qu'ils représentent. Au fur et à mesure que les économies nationales deviendront plus interdépendantes, les choix que feront les Canadiens en matière de projets et d'investissements dans le secteur du transport des voyageurs détermineront de plus en plus la réussite économique du Canada sur le marché mondial. Voilà pourquoi il importe de prendre dès aujourd'hui les bonnes décisions.

En 1990, les Canadiens ont consacré sensiblement plus de ressources au transport (16 pour cent du produit intérieur brut (PIB) qu'aux soins de santé (9 pour cent du PIB)). Selon nos estimations, en 1991, les Canadiens ont dépensé entre 30 et 45 milliards de dollars, soit une moyenne de 1 100 $ à 1 700 $ par personne, pour le transport interurbain des voyageurs.

Le Canada a considérablement changé depuis que la Commission royale MacPherson publiait son rapport il y a 30 ans. Nous croyons que le moment est venu d'élaborer un nouveau cadre pour le système canadien de transport des voyageurs, cadre qui permettra de répondre aux besoins des Canadiens au XXIe siècle.

La Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada a été créée le 19 octobre 1989, en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, et s'est vu accorder trois années «. . . pour faire enquête

et rapport sur un système national intégré de transport interurbain des voyageurs permettant de répondre aux besoins du Canada et des Canadiens au XXIe siècle. . .»

Comment la Commission royale a procédé

Avant de formuler des recommandations pour le futur, il importait de comprendre parfaitement le système de transport des voyageurs tel qu'il existe à l'heure actuelle. Pour ce faire, la Commission royale a entrepris trois principales initiatives : nous avons consulté les Canadiens, étudié le transport des voyageurs à l'étranger et réalisé un programme de recherche.

CONSULTATION DES CANADIENS

Nous avons mis en oeuvre toute une série de moyens — audiences publiques tenues partout au pays, mémoires écrits, télémémoires, réunions et séminaires — pour prendre l'avis des Canadiens intéressés, tant voyageurs et fournisseurs d'infrastructure et de services de transport que gouvernements, contribuables, syndicats, offices de réglementation et groupes d'intérêt spécial, représentant, par exemple, les personnes handicapées et les personnes du troisième âge. Le gros de ce que les Canadiens nous ont dit est exposé dans notre rapport intérimaire, *En marche*.

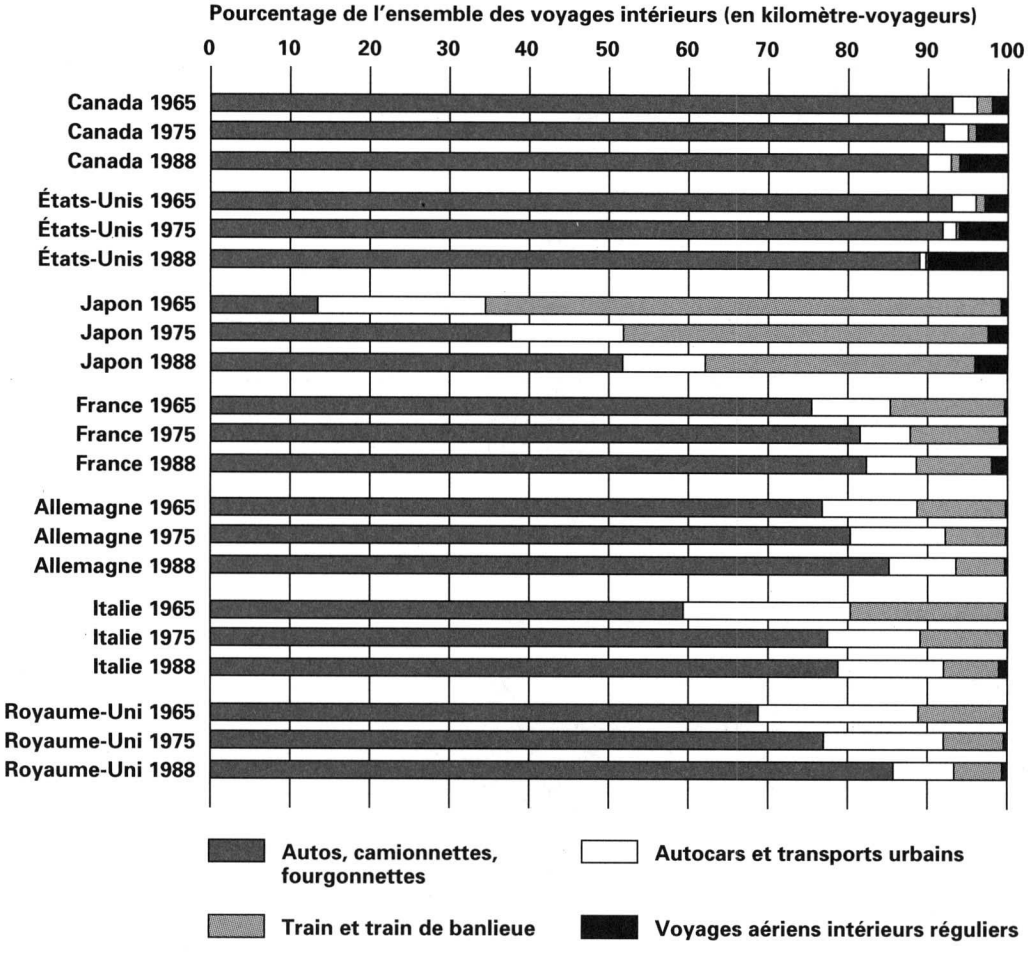
EXAMEN DES SYSTÈMES DE TRANSPORT DES VOYAGEURS D'AUTRES PAYS

Nous nous sommes également penchés sur la façon dont d'autres pays abordent le dossier du transport des voyageurs. Nous avons découvert que le Canada n'est pas seul à remettre en question les façons traditionnelles de formuler la politique de transport et de prendre les décisions d'investissement, ni à rechercher des solutions nouvelles. Partout dans le monde, les pouvoirs publics s'attachent à rendre leurs systèmes de transport plus performants.

Les habitudes de déplacement des Canadiens sont très semblables à celles des habitants de tous les autres pays développés, même s'il existe certaines différences. La figure qui suit montre que les Canadiens, comme les voyageurs d'autres pays développés, sont très attachés à leur automobile. Le train est un mode de transport des

Figure 1

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



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

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

voyageurs nettement plus important au Japon, et légèrement plus important en Europe occidentale qu'au Canada ou aux États-Unis. La plupart des pays enregistrent toutefois le même déclin à long terme du train et de l'autocar qu'au Canada. L'avion a quant à lui gagné du terrain partout dans le monde. Vu la grandeur de leurs territoires respectifs, le Canada et les États-Unis comptent beaucoup plus sur l'avion que le Japon ou l'Europe occidentale.

Plusieurs pays ont récemment entrepris des études d'envergure sur le transport et certains en sont déjà au stade de l'exécution de changements. D'autres ont assoupli leur tutelle administrative et économique sur les entreprises de transport des voyageurs. Certains ont examiné des moyens de fixer les prix d'une manière qui reflète le coût véritable des services et de l'infrastructure de transport, tandis que d'autres ont mis à l'essai des modalités administratives et des structures de propriété novatrices.

NOTRE RECHERCHE SUR LE TRANSPORT INTERURBAIN DES VOYAGEURS

Dans le cadre de notre programme de recherche, nous nous sommes penchés, entre autres, sur :

- la façon dont les Canadiens se déplacent;
- les coûts et leur prise en charge;
- l'incidence des transports sur l'environnement;
- la sécurité de chaque mode; et
- l'accès pour les personnes handicapées.

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

- La plupart des voyageurs ne paient pas le plein coût de leurs déplacements et les prix ne reflètent pas l'usage fait du système par le voyageur;

- Dans aucun des modes, les tarifs, redevances et droits ne couvrent pleinement les frais;
- Les transporteurs individuels sont soumis à des règles et règlements variables;
- Les coûts sont trop élevés parce que les pouvoirs publics n'investissent pas toujours dans les réalisations les plus rentables;
- Les coûts sociaux des transports, et notamment le coût écologique, ne sont presque jamais pris en compte; et
- Les contribuables sont mal renseignés sur les raisons de décisions particulières et sur l'emploi qui est fait de leur argent.

NOTRE DÉMARCHE

NOTRE PRINCIPE DIRECTEUR

Si un système de transport des voyageurs largement subventionné par les contribuables a été approprié pour le Canada au cours des 125 dernières années, un tel système n'est pas le bon pour le pays au seuil du XXIe siècle. Aujourd'hui et dans les décennies à venir, ce qu'il faut au Canada, c'est un système qui soit financé par les voyageurs qui l'utilisent et non pas qui repose sur des subventions, des services gouvernementaux et un contrôle centralisé. Le transport des voyageurs devrait être traité comme une activité commerciale.

Au lieu que ce soit les pouvoirs publics qui décident qui peut transporter des passagers, nous croyons que ce qu'il faut, c'est un système régi par le marché. Au lieu que les pouvoirs publics fournissent le gros de l'infrastructure, nous pensons que cela devrait revenir au marché, les premiers se limitant aux rôles d'arbitre et décideurs. Au fur et à mesure que l'on abandonne une tutelle centralisée et souvent éloignée, nous pensons que les responsabilités en matière de transport devraient être confiées au niveau de gouvernement le plus proche de la population et le mieux à même de s'en acquitter efficacement.

Jusqu'à présent, le système de transport des voyageurs a été principalement soutenu financièrement par les contribuables, dont bon nombre ne voyagent que très peu, ou pas du tout. Nous pensons qu'il devrait maintenant s'autofinancer de façon à ce que les voyageurs paient ce qu'ils consomment et en aient pour leur argent.

NOTRE MÉTHODE : UN CADRE DE RÉFÉRENCE

La Commission royale a examiné le système de transport des voyageurs dans son ensemble. Nous cherchions à résoudre non seulement les questions et problèmes d'aujourd'hui, mais également ceux de demain.

Pour ce faire, nous avons adopté une méthode devant déboucher sur l'établissement d'un cadre de référence à long terme pour le transport des voyageurs. Qu'entendons-nous par «cadre de référence»? Nous entendons par là les lois, règlements et institutions qui régissent les transports.

Trop souvent, les décisions en matière de transport des voyageurs sont incohérentes, à court terme et coûteuses. Une fois en place le cadre de référence que nous prônons, les décisions futures seront logiques, cohérentes et moins onéreuses; une fois comptabilisés les coûts défrayés par toutes les parties.

NOS ORIENTATIONS : BUT ET OBJECTIFS DU SYSTÈME DE TRANSPORT

Pour jeter les bases de ce nouveau cadre, la Commission royale a défini un but pour le transport des voyageurs et quatre objectifs sur lesquels les Canadiens s'entendent et qui devraient, selon nous, guider le Canada à l'avenir. Nous proposons des solutions canadiennes à des problèmes canadiens.

Nous croyons que le système de transport interurbain des voyageurs au Canada doit poursuivre un but : emmener les gens là où ils veulent aller. Les voyageurs devraient pouvoir choisir les services

de transport qu'ils veulent, en payer le prix et en avoir pour leur argent. Ils ne devraient pas être encouragés à se rendre à certains endroits ou à recourir à des modes particuliers par des politiques gouvernementales ou des subventions qui favorisent des destinations ou des modes précis.

Nous recommandons que le système de transport des voyageurs soit guidé par les quatre objectifs suivants :

a) la sécurité;

b) la protection de l'environnement;

c) l'équité envers les contribuables, les voyageurs et les transporteurs; et

d) l'efficience, de telle façon que les services soient assurés uniquement si les avantages qu'ils apportent aux voyageurs individuels en égalent ou excèdent le coût et que des niveaux donnés de service soient fournis au moindre coût possible.
Recommandation 4.1

Qu'en est-il d'autres objectifs possibles du système de transport des voyageurs, comme par exemple l'édification nationale et l'expansion économique régionale? Lors des audiences publiques tenues par la Commission royale, certains Canadiens nous ont entretenu de l'importance du transport des voyageurs pour l'édification du pays et le développement régional. L'édification de la nation et le développement régional devraient être des objectifs des différents paliers de gouvernement, mais devrait-il s'agir d'objectifs à poursuivre grâce au transport des voyageurs? Nous pensons que non. Les politiques en matière de transport des voyageurs ne devraient pas être guidées par les objectifs d'édification de la nation et d'expansion économique régionale pour les raisons qui suivent.

Édification de la nation : De manière générale, le système de transport des voyageurs est parvenu à maturité, et la plupart des Canadiens sont bien desservis par les divers modes. Nous pensons

qu'aucun projet, qu'aucune route, qu'aucun réseau ou mode n'est susceptible aujourd'hui de devenir un symbole national unificateur, comme ce fut le cas jadis du chemin de fer transcontinental. Nous doutons que quelque nouveau mégaprojet de transport des voyageurs puisse contribuer à l'édification de la nation, au-delà de son utilité économique, qui peut être évaluée selon les critères que nous recommandons.

Expansion économique régionale : Nous reconnaissons que l'infrastructure et les services de transport des voyageurs peuvent jouer un rôle vital dans le développement et le fonctionnement des économies nationales et régionales. Nous avons cependant tiré de nos recherches et de nos consultations la conclusion que les avantages distincts et supplémentaires qui pourraient en résulter sur le plan du développement régional n'ont guère de chances d'être substantiels et qu'il n'y a donc pas lieu d'aligner les politiques de transport des voyageurs sur ces seules considérations.

En conséquence, nous recommandons :

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

Quelle incidence nos recommandations auront-elles sur les voyageurs?

Les voyageurs devraient payer les coûts véritables des services de transport qu'ils utilisent, y compris les coûts des dommages causés à l'environnement, et les sédentaires ne devraient pas avoir à payer pour ceux qui voyagent.

Les contribuables ne subventionneront plus les voyageurs, comme ils le font à l'heure actuelle.

Nous recommandons :

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

Certains voyageurs canadiens n'apprécieront sans doute pas que nous recommandions qu'ils se voient imposer des droits et des redevances de transport. Il importe de souligner qu'à l'heure actuelle les coûts du transport des voyageurs sont couverts soit par les tarifs, soit par des taxes et par l'impôt sur le revenu. Nous pensons tout simplement que le système de transport serait plus juste pour tout le monde si le fardeau financier était déplacé de ceux qui ne l'utilisent pas à ceux qui l'utilisent.

À l'heure actuelle, les contribuables financent sciemment les transports au moyen de subventions directes et ils les financent à leur insu au moyen de subventions cachées.

Les subventions directes sont celles qui figurent en tant que montants transférés des contribuables aux transporteurs et aux voyageurs dans les budgets établis par les gouvernements. Les subventions cachées sont celles qui sont moins visibles du fait qu'elles ne figurent pas dans les comptes des pouvoirs publics.

Selon le schéma que nous proposons, voyageurs et transporteurs paieront l'intégralité des coûts, mais ceux-ci seront établis dans un contexte de principes d'investissement et de tarification efficients. Les voyageurs ne paieront pas un système de transport trop coûteux et gaspilleur parce qu'il est doté d'une capacité ou trop grande ou trop petite, inadaptée ou située au mauvais endroit. Voyageurs et transporteurs pourront acheter les services dont ils ont besoin au plus bas prix possible.

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

Tableau 1
ÉLÉMENTS DU SYSTÈME DE TRANSPORT

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

Les tableaux 2(a) et 2(b) illustrent les coûts à l'échelle du système des voyages interurbains intérieurs et la part qui revient à chacun. Dans la rubrique «usagers», les tableaux donnent des estimations des coûts payés par les voyageurs et des coûts payés par les transporteurs qui seront répercutés sur les voyageurs.

Sous la rubrique «autres», les tableaux donnent les coûts qui ne reviennent pas aux voyageurs. Il s'agit, pour la plupart, de coûts qui sont payés par les contribuables, mais y figurent également des estimations des dommages environnementaux qui sont à l'heure actuelle payés par le public. Les coûts payés pas les autres représentent une mesure d'ensemble des subventions aux voyageurs.

Les tableaux montrent que c'est le transport par autocar qui est le moins coûteux, son coût total moyen se chiffrant à 9,5¢ par kilomètre-voyageur. Selon nos estimations, les voyageurs paient tout sauf 0,4¢ par kilomètre-voyageur. Les personnes qui se déplacent en voiture et en avion reçoivent une subvention totale sensiblement supérieure. En effet, les contribuables et le public subventionnent les déplacements en voiture à raison d'environ 1,8¢ par kilomètre-voyageur et les déplacements aériens de 3,6¢ par kilomètre-voyageur. Ces

subventions couvrent les coûts d'infrastructure, environnementaux et d'accidents qui ne sont pas payés par les usagers, ainsi que certaines petites subventions directes versées au transport aérien dans certaines provinces, moins les taxes spéciales perçues par les gouvernements fédéral ou provinciaux.

Tableau 2(a)

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

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

Tableau 2(b)

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

Totaux : en millions de dollars						
	Automobile (210 milliards de km-voyageurs)			Autocar (3,3 milliards de km-voyageurs)		
Type de coût	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	0	4 486	4 486	0	10	10
Environnement	0	1 211	1 211	0	8	8
Accidents	7 874	172	8 046	13	0	13
Taxes/redevances spéc. de transp.	2 461	–2 461	0	9	–9	0
Véhicules/transporteurs	22 817	0	22 817	277	8	285
Total	**33 152**	**3 408**	**36.560**	**299**	**17**	**316**
	Avion (25 milliards de km-voyageurs)			Train (1,4 milliard de km-voyageurs)		
Type de coût	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	556	845	1 401	41	0	41
Environnement	0	247	247	0	9	9
Accidents	25	0	25	3	0	3
Taxes/redevances spéc. de transp.	149	–149	0	6	–6	0
Véhicules/transporteurs	3 595	0	3 595	104	459	563
Total	**4 325**	**943**	**5 268**	**154**	**462**	**616**
	Traversier (0,85 milliard de km-voyageurs)			Voyageurs interurbains totaux (240 milliards de km-voyageurs)		
Type de coût	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	0	40	40	597	5 381	5 978
Environnement	0	17	17	0	1 492	1 492
Accidents	1	0	1	7 916	172	8 088
Taxes/redevances spéc. de transp.	7	–7	0	2 632	–2 632	0
Véhicules/transporteurs	205	98	303	26 998	565	27 563
Total	**213**	**148**	**361**	**38 143**	**4 978**	**43 121**

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

C'est pour le train et le traversier que l'on enregistre les plus grands écarts entre les coûts pour les «usagers» et les «coûts totaux», soit 33¢ par kilomètre-voyageur pour le train et 17,4¢ par kilomètre-voyageur pour le traversier. Cela est en grande partie attribuable aux importantes subventions directes versées par les contribuables aux voyageurs qui utilisent le train et certains services de traversier. Pour une interprétation de ces tableaux, voir *Directions*, volume 1, chapitre 3.

Notre recommandation selon laquelle les voyageurs devraient payer l'intégralité du coût de leur transport signifie que ceux qui recourent à un mode de transport public, par exemple l'autocar, le train, l'avion commercial ou le traversier, ainsi que ceux qui se déplacent en voiture ou en avion privé, paieraient des tarifs, des droits ou des redevances suffisants pour couvrir leur part du plein coût de la prestation des services qu'ils utilisent. Cette recommandation signifie également que le fardeau qui revient aux contribuables serait réduit en conséquence.

Si les voyageurs devaient payer l'intégralité du coût de leurs déplacements, ils paieraient également, au moyen soit d'un pourcentage du prix de leur billet, soit d'une taxe ou d'une redevance, tout dommage environnemental causé par eux et tous les coûts relatifs à la sécurité et aux accidents occasionnés par leurs déplacements.

Les redevances pour dommages environnementaux sont traitées dans les **Recommandations 7.4** et **7.5** et devront couvrir, entre autres choses, les coûts de nettoyage et d'atténuation des impacts ainsi que celui de l'administration des politiques et règlements. La **Recommandation 7.6** stipule, quant à elle, que les redevances devront s'appliquer de façon égale à tous les modes.

Pour des explications plus détaillées sur l'environnement et le texte intégral des Recommandations 7.1 à 7.7, voir *Directions*, volume 1, chapitre 7.

Les redevances correspondant aux coûts de sécurité et d'accidents devront englober le coût des services de sécurité assurés par les

pouvoirs publics et les coûts de soins de santé qui reviennent à l'heure actuelle au régime d'assurance-maladie.

Recommandation 8.1

Pour des renseignements plus complets sur la sécurité et le texte intégral des Recommandations 8.1 et 8.2, voir *Directions*, volume 1, chapitre 8.

L'accès des personnes handicapées au transport

Près de 10 pour cent des personnes handicapées adultes au sein de la population canadienne ont des déficiences handicapantes pour le transport. Le tableau qui suit donne une estimation du nombre de Canadiens ayant une déficience handicapante pour le transport, par type de déficience.

Les personnes handicapées devraient bénéficier d'un meilleur accès au système de transport des voyageurs.

Tableau 3

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).

S'il est vrai que les pouvoirs publics et le secteur privé ont déjà beaucoup fait pour donner aux personnes handicapées l'accès aux services de transport interurbain, notre démarche va plus loin. Nous recommandons :

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

Nous recommandons par ailleurs :

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

En ce qui concerne les transporteurs et fournisseurs d'infrastructure, nous recommandons : qu'ils 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 paient le passage d'un accompagnateur s'ils décident, pour des raisons de sécurité, qu'un accompagnateur est nécessaire; et qu'ils veillent à ce que le personnel en contact avec les voyageurs handicapés possède la formation voulue pour les traiter avec sensibilité et compréhension.
Recommandations 9.3, 9.8 et 9.9

Nous recommandons également un rôle élargi pour l'Office national des transports (ONT) en ce qui concerne les personnes handicapées, et, plus précisément : que l'ONT établisse des normes nationales minimales d'accessibilité; qu'il veille plus activement à ce que les services de transport deviennent davantage accessibles aux personnes handicapées; et qu'il soit chargé d'arbitrer les différends concernant la nécessité d'un accompagnateur.
Recommandations 9.2, 9.4 et 9.7

Nous recommandons par ailleurs :

- 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 raisons de sécurité ou d'autres motifs. **Recommandation 9.6**

Pour plus de précisions sur l'accès des personnes handicapées aux services de transport et le texte intégral des Recommandations 9.1 à 9.11, voir *Directions*, volume 1, chapitre 9.

Quelle incidence nos recommandations auront-elles sur les transporteurs?

Les transporteurs de voyageurs devraient être exposés à la concurrence et aux pressions du marché de façon à devoir réagir aux préférences des consommateurs et à réduire leurs coûts, à améliorer l'efficience et à répercuter les économies qui en résultent sur les voyageurs.

Le transport des voyageurs au Canada et le marché

Nous recommandons :

- Que la concurrence et les forces du marché soient les principaux déterminants de services de transport viables et efficients. **Recommandation 4.5**

Afin que le marché puisse imposer cette discipline, les pouvoirs publics faciliteront l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents en éliminant ou en assouplissant les restrictions. Quiconque est «prêt, apte et disposé» aura la possibilité d'offrir des services de

transport des voyageurs. En outre, les nouveaux entrants auront accès sur un pied d'égalité à l'infrastructure de transport pourvu qu'ils soient disposés à payer leur part des coûts. Comme nous l'avons déjà dit, ces coûts comprennent tous ceux liés à la dégradation de l'environnement, à la sécurité et aux accidents, imposés par les voyageurs. Par ailleurs, quiconque assure des services de transport pourra les interrompre sans période d'attente excessive, mais avec un délai de préavis suffisant.

En conséquence, nous recommandons :

- Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux modifient leur législation relative à la réglementation des autocars de manière à ramener les restrictions à l'entrée sur le marché aux seuls critères de «prêt, apte et disposé» et à ne plus exiger qu'un préavis suffisant avant l'abandon de routes et la publication des horaires et tarifs.
  Recommandation 13.1

- Que le gouvernement fédéral invite les transporteurs aériens canadiens à soumettre des propositions publiques pour de nouvelles routes aériennes internationales désignées, la compagnie offrant la meilleure formule se voyant accorder la liaison et les motifs de la décision étant rendus publics, et que les transporteurs aériens canadiens soient autorisés à se vendre entre eux des liaisons aériennes internationales désignées.
  Recommandations 11.3 et 11.4

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

- Que le gouvernement fédéral modifie les dispositions législatives intéressant l'accès aux voies de manière à préciser que tous les transporteurs qualifiés disposés à payer leur quote-part ont le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire essentielle et à l'égalité de traitement dans le transport ferroviaire.
  Recommandation 6.7

- Que les aéroports et les autorités municipales coopèrent pour assurer un accès illimité aux aéroports à tous les transporteurs de surface qui paient leur juste part des coûts et que les autorités fédérales accordent à tous les transporteurs de surface le libre accès aux aéroports et gares ferroviaires appartenant au gouvernement fédéral.
  Recommandation 15.1

- Que tous les contrats de vente ou de location relatifs à l'infrastructure de transport fédérale comprennent des dispositions obligeant l'exploitant à donner à tous les transporteurs intermodaux libre accès à cette infrastructure, sur un pied d'égalité.
  Recommandation 15.2

Une exception à la règle . . .

Aux termes des accords internationaux actuels, si une compagnie aérienne canadienne n'est plus détenue et contrôlée par des Canadiens, sa désignation en tant que «compagnie aérienne nationale» pourrait être contestée et, par voie de conséquence, sa faculté de desservir des routes internationales compromise.

Même si la Commission royale recommande qu'il n'y ait aucune restriction en matière de propriété pour les autres modes, nous faisons une exception pour les transporteurs aériens étant donné l'actuel régime de réglementation international.

En ce qui concerne la propriété des compagnies aériennes, nous recommandons :

- que le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Alberta modifient leur législation de façon à éliminer le plafond de 10 pour cent relatif 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).
  Recommandation 11.2

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

- qu'advenant une situation où il ne resterait plus qu'un important transporteur aérien canadien, le gouvernement fédéral utilise son pouvoir pour annuler les limites imposées en matière de propriété et de contrôle étrangers dans le but exprès, et dans la mesure requise, de garantir la concurrence sur le marché intérieur.
  Recommandation 11.6

Pour plus de renseignements au sujet de la «propriété» en ce qui concerne le transport aérien, voir *Directions*, volume 1, chapitre 11.

Quelle incidence nos recommandations auront-elles sur les fournisseurs d'infrastructure?

Les fournisseurs d'éléments d'infrastructure de transport devraient faire payer leurs services. Ceux qui n'en tirent pas avantage ne devraient pas avoir à les payer.

Transporteurs et voyageurs nous ont dit que si l'on va leur demander de payer le plein coût des terminaux comme les aéroports, des liens comme les routes et les voies ferrées, et des services de contrôle aérien, ils veulent être certains que ce qui est fourni correspond aux besoins, ni plus, ni moins. La Commission est d'accord et recommande :

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

- que, lorsque la concurrence est suffisante, ou lorsque les passagers sont en bonne position pour négocier avec les fournisseurs de terminaux, de liens ou de services de contrôle de la circulation — et

pourvu que les frais de dégradation de l'environnement, de sécurité et d'accidents soient adéquatement recouvrés — on laisse la concurrence et les forces du marché déterminer les prix et les décisions d'investissement.
Recommandation 4.7

- que là où une réglementation est requise, elle soit conçue de telle manière que les prix et les décisions d'investissement soient similaires à ce que produiraient les forces du marché concurrentiel
Recommandation 4.8

LA FIXATION DES PRIX

Les voyageurs ne devraient payer que ce qu'ils utilisent.

Les prix refléteront l'utilisation faite par les voyageurs ou transporteurs de chaque terminal, lien ou service de contrôle de la circulation et seront conçus de manière à n'encourager ni la surutilisation ni la sous-utilisation.

Lorsque les tarifs actuels sont inférieurs au prix de revient tout compris du service, ils seront rajustés de façon à recouvrer intégralement les coûts et de manière à minimiser la perte d'efficience.

En conséquence, nous recommandons :

- Que l'on envisage de recourir à des systèmes conventionnels de perception de péage lorsque de nouvelles routes d'accès limité sont requises, les droits de péage étant fixés de manière à couvrir la différence entre le coût total du lien routier considéré et les recettes correspondantes des taxes sur le carburant.
Recommandation 5.6

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

- Que les exploitants des aéroports tirent leurs ressources de redevances spécifiques calculées aéroport par aéroport, plutôt que des recettes de la taxe sur le transport aérien. Les redevances payées par les voyageurs refléteront le potentiel commercial de l'aéroport et non son coût de construction.
  Recommandations 5.1 et 5.3

- Que l'exploitant du système de navigation aérienne se finance en faisant payer directement aux exploitants des aéronefs leur part du coût des services de navigation aérienne et de contrôle de la circulation aérienne, au moyen de redevances variables selon le type de vol, la catégorie d'aéronef et la valeur des avantages obtenus, plutôt que par le biais de la taxe sur le transport aérien. Ce système remplacerait la taxe sur le transport aérien.
  Recommandation 5.7

La décision de passer à la tarification lien par lien du réseau routier actuel dépendra, en partie, de la viabilité technologique, du coût administratif et de la réaction du public.

Pour les projets routiers, nous recommandons :

- Que les gouvernements provinciaux et territoriaux financent leur réseau routier et tous les travaux convenus sur le système routier national à l'intérieur de leurs frontières au moyen des taxes sur le carburant et autres redevances.
  Recommandation 6.6

Pour plus de détails sur l'investissement et la tarification ainsi que le texte complet des Recommandations 5.1 à 5.7, voir *Directions*, volume 1, chapitres 5 et 6.

Investir dans le transport

Des investissements ne seront consentis que pour les projets qui présentent pour les voyageurs des avantages supérieurs aux coûts et dans ceux qui offrent la rentabilité optimale, quel que soit le mode de transport considéré.

En conséquence, nous recommandons :

- Qu'aux fins de la cession des aéroports à des administrations aéroportuaires locales, le gouvernement fédéral estime la valeur des installations aéroportuaires existantes en fonction du potentiel commercial de l'aéroport et non de son coût de construction.
  Recommandation 5.3
- Que les pouvoirs publics ou les administrations aéroportuaires locales décident des investissements ponctuellement, aéroport par aéroport, et n'en effectuent que lorsqu'ils peuvent compter que le coût, y compris un rendement sur l'investissement, sera couvert par les recettes futures.
  Recommandations 5.1 et 5.3
- Que les autorités provinciales et territoriales, pour déterminer l'ampleur de la rénovation et de l'amélioration du réseau routier national, se laissent guider par la comparaison des avantages et des coûts des projets individuels plutôt que par des normes techniques uniformes.
  Recommandation 6.4
- Que les pouvoirs publics investissent dans l'infrastructure ferroviaire à grande vitesse uniquement si les avantages à l'échelle du système de transport des voyageurs l'emportent sur les coûts et si les contribuables n'ont pas à payer de subventions d'exploitation.
  Recommandation 12.6
- Que toute compagnie de chemin de fer soit autorisée à abandonner une longueur illimitée de voies.
  Recommandation 6.8

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

QUELLE INCIDENCE NOS RECOMMANDATIONS AURONT-ELLES SUR LES POUVOIRS PUBLICS?

Le transport devrait être retranché du régime fiscal et budgétaire gouvernemental et intégré à un régime qui soit financé et maintenu par les usagers du système.

Nous avons dit que la concurrence et les forces du marché devraient être les principaux déterminants dans l'établissement d'un système viable et efficient de transport des voyageurs. Il est cependant un certain nombre de fonctions à l'intérieur du système qui ne devraient revenir qu'aux pouvoirs publics.

- Il incombera aux pouvoirs publics de formuler les politiques à l'intérieur du cadre de référence, d'arrêter et faire respecter les normes, de rassembler et disséminer l'information auprès du public, d'assurer une quantité suffisante de recherches, de préserver la concurrence et de réglementer les monopoles.
  Recommandation 4.9

Les ministères des Transports fédéral, provinciaux et territoriaux devraient voir leurs effectifs diminuer puisque leur rôle se limitera à la formulation des politiques. Ils devraient céder la plupart de leurs responsabilités opérationnelles. Quelques organismes publics pourront encore être appelés à fournir certains services de transport et à exploiter quelques infrastructures. Cependant, ils devront pour cela se passer de subventions, et des entreprises privées seront libres, de façon générale, de desservir ces marchés en concurrence avec eux.

En conséquence, nous recommandons :

- Que le gouvernement fédéral procède au transfert de tous les aéroports fédéraux restants à des administrations aéroportuaires locales et (ou) à d'autres exploitants locaux, et qu'il fasse passer le système de navigation aérienne du statut d'organisation ministérielle à celui de société d'État ou d'institution indépendante.
  Recommandations 6.1 et 6.2

- 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 efficiente et de rendre plus transparentes les décisions en matière de tarification et d'investissement routier.
  Recommandation 6.3

- Que les compagnies de chemin de fer offrent les emprises ferroviaires abandonnées, selon une procédure officielle, aux divers paliers de gouvernement puis à d'autres sociétés ferroviaires avant qu'elles puissent être converties à d'autres fins. Tous les niveaux de gouvernement se doteront de politiques, assorties de critères explicites, pour déterminer quels couloirs ils souhaitent conserver pour le transport futur et veilleront à ce que les terrains ainsi acquis restent intacts.
  Recommandation 6.9

Nous recommandons en outre que le gouvernement fédéral :

- Réexamine la *Loi sur la concurrence* ainsi que la politique pertinente et, au besoin, renforce les pouvoirs requis pour empêcher que des pratiques anticoncurrentielles ne s'installent dans le secteur du transport interurbain par autocar.
  Recommandation 13.2

- Étende sa réglementation régissant les pratiques anticoncurrentielles dans les systèmes de réservation informatisés aux modes autres que le transport aérien, dans le cadre d'une approche multimodale.
  Recommandation 15.3

- Fixe le régime réglementaire qui sera applicable à tout système de train à grande vitesse, y compris la réglementation sécuritaire et environnementale.
  Recommandation 12.8

Nous recommandons en outre que l'Office national des transports :

- Veille à ce que les couloirs ferroviaires abandonnés soient offerts aux pouvoirs publics ou à d'autres sociétés ferroviaires à un prix raisonnable.
  Recommandation 6.9

Nous recommandons également 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 interurbains par les voyageurs handicapés. À défaut, le gouvernement fédéral réassumera la responsabilité en matière de normes d'accessibilité nationales déléguée aux provinces, dans le but d'assurer une plus grande uniformité.
  Recommandation 9.10

Nous recommandons d'autre part que tous les pouvoirs publics :

- Améliorent les données sur les voyages et les transports à l'intention du public et que le gouvernement fédéral publie un rapport annuel sur le système de transport des voyageurs.
  Recommandations 16.2, 16.3 et 16.4

Nous avons conscience que les politiques d'un niveau de gouvernement portant sur un mode de son ressort peuvent entraîner des répercussions sur d'autres modes qui relèvent d'un autre palier. Néanmoins, ce genre d'interaction ne pose pas en soi de problème dès lors que tous les modes assument l'intégralité de leurs coûts.

En conséquence, nous recommandons :

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

Nous pensons par ailleurs que notre cadre de référence peut être mis en place au moyen d'une démarche concertée et sans modification des modalités juridictionnelles actuelles.

En conséquence, nous recommandons :

- Que le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière désigne un système routier national dont l'exploitation et l'entretien feront l'objet d'une action concertée des gouvernements provinciaux et territoriaux et (ou) de leurs organismes de gestion routière.
  Recommandation 6.5
- Que les autorités locales ou régionales assument la responsabilité des dégradations causées à l'environnement lorsque leur source et leurs effets sont locaux.
- Que le gouvernement fédéral ait compétence lorsque les retombées environnementales enjambent les limites régionales ou les frontières nationales, et qu'il continue de rechercher une entente internationale sur une stratégie efficace de lutte contre le réchauffement planétaire et de chercher à harmoniser les politiques et taxes nationales avec celles de la communauté internationale.
  Recommandation 7.2

Tous les modes seront traités sur un pied d'égalité

Nous recommandons :

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

Nous recommandons :

- Que toutes les taxes sur le carburant soient utilisées aux fins du transport ou comme moyen de recouvrer les coûts engendrés par le transport, tels que les frais de dégradation de l'environnement et les dépenses de santé.
  Recommandation 5.4
- Que les pouvoirs publics appliquent les redevances sur les émissions de façon égale à tous les modes de transport, ainsi qu'aux sources qui ne sont pas liées au transport, selon une formule qui se rapproche le plus possible d'un calcul par unité d'émission.
  Recommandation 7.6
- Que les pouvoirs publics promulguent des règlements visant le contrôle efficace des émissions dommageables pour l'environnement qui imposent des obligations semblables, en coût par unité de réduction, à chaque mode, et qui traitent de la même façon les sources de polluants non liées au transport.
  Recommandation 7.3
- Que les pouvoirs publics distinguent clairement les revenus en provenance des redevances sur les émissions de ceux en provenance d'autres redevances de transport et qu'ils utilisent ces revenus pour pallier aux dégâts, indemniser les personnes touchées ou faire baisser l'impôt général. Ils ne devraient pas utiliser ces revenus pour l'expansion ou l'entretien du système de transport des voyageurs.
  Recommandation 7.7

Amélioration de la reddition de comptes et de la transparence

Les coûts du système de transport devraient être visibles et les pouvoirs publics devraient être tenus de rendre compte de leurs décisions.

Les décisions en matière de transport des voyageurs faites par les pouvoirs publics devraient être claires, visibles et directes, et tous les coûts devraient être rendus publics. En conséquence, nous recommandons :

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

Pour assurer la transparence du processus décisionnel, nous recommandons en outre :

- Que, si les organismes créés pour fournir l'infrastructure de transport en ont le monopole, le niveau de gouvernement responsable veille à créer des conseils consultatifs de voyageurs et autres intéressés afin qu'ils conseillent la direction de ces organismes quant aux priorités d'investissement, aux méthodes de tarification et aux redevances appropriées pour parvenir à l'autofinancement.
  Recommandation 16.1
- Que les pouvoirs publics informent le public d'une manière claire du montant et des motifs de toute subvention qui continuera d'être versée aux transporteurs.
  Recommandations 12.5, 14.4 et 16.4
- Que le gouvernement fédéral affecte des ressources à la collecte et à l'amélioration des données sur les voyages et les transports, que les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral collaborent à cet effet, et que ces renseignements soient communiqués au public.
  Recommandations 16.2 et 16.3

- Que le gouvernement fédéral publie chaque année un rapport sur le système de transport des voyageurs, comprenant des renseignements sur l'utilisation des services de transport, les subventions, le recouvrement des coûts et la mesure dans laquelle les objectifs sont réalisés, de même que des données sur la fiabilité et la sécurité du système de transport des voyageurs.
  Recommandation 16.4

Prévoir la transition

Nous avons conscience que le système de transport des voyageurs qui prendra forme à l'intérieur de notre cadre de référence sera différent de l'actuel système et que les gouvernements devront accorder aux voyageurs, transporteurs et fournisseurs d'installations le temps nécessaire pour s'adapter.

En conséquence, nous recommandons :

- Que dans les cas où une période transitoire est requise pour étaler les ajustements de prix ou lorsqu'un sursis est accordé à un transporteur, un service particulier d'un transporteur, un terminal ou un lien, l'aide financière soit de nature à encourager l'adaptation.
  Recommandation 4.13
- Si les transporteurs, services particuliers de transporteurs, terminaux ou liens ne deviennent pas viables après un délai d'adaptation raisonnable, que les services soient fermés ou interrompus.
  Recommandation 4.14

Pendant cette période d'adaptation, toute subvention restante financée par les contribuables sera :

- conçue, dans toute la mesure du possible, de manière à assurer le transport de la façon la plus efficiente possible, par quelque mode que ce soit;

- payée en puisant dans les recettes fiscales générales du palier de gouvernement qui prend la décision, et non par les autres usagers des transports; et
- programmée sur une période d'adaptation raisonnable et selon un barème dégressif aboutissant à zéro.

Recommandation 4.13

La Commission royale reconnaît quatre cas pour lesquels les pouvoirs publics auront peut-être à verser des subventions transitoires : aéroports, transporteurs ferroviaires, autocars et traversiers. En conséquence, nous recommandons :

- Que dans les cas où l'application de nos principes aux aéroports, y compris tous les aéroports de Transports Canada, entraînerait de fortes hausses des redevances payées par les voyageurs, les pouvoirs publics offrent des subventions transitoires échelonnées sur dix ans. Le niveau initial de la subvention sera déterminé par le déficit d'exploitation actuel et servira à couvrir les dépenses d'équipement aussi bien que d'exploitation ou, si l'aéroport ferme ses portes, à d'autres fins de transport.

  Recommandation 5.2
- Que le gouvernement fédéral promulgue une loi donnant à VIA Rail un mandat de telle nature que la Société puisse fonctionner sur une base commerciale et établissant une disposition de temporisation sur dix ans de la subvention générale. Pendant cette période, VIA Rail disposera d'une plus grande liberté de décisions pour la direction de ses opérations, notamment en ce qui concerne l'investissement, le choix des lignes, les niveaux de service et les prix. Elle sera libre d'offrir d'autres services, sur une base concurrentielle, y compris des liaisons de banlieue et le transport de courrier, et elle sera tenue de déposer et de publier des plans d'exploitation et des rapports financiers annuels détaillés montrant les coûts et les recettes des lignes individuelles. Au bout de dix ans, toutes les lignes, exception faite des services aux régions éloignées, cesseront d'être subventionnées.

  Recommandations 12.1, 12.2 et 12.3

- Que, si besoin est, pour éviter de trop fortes augmentations des tarifs pratiqués par les compagnies d'autocar pour certains trajets, suite à l'assouplissement de la réglementation économique du secteur, les pouvoirs publics consentent des subventions transitoires selon un barème dégressif, étalées sur dix ans.
  Recommandation 13.3

- Que, si besoin est, pour éviter de trop fortes augmentations des tarifs, les pouvoirs publics versent à différents services de traversier des subventions transitoires, sur une période maximale de dix ans.
  Recommandation 14.1

Dans certains cas, les pouvoirs publics choisiront peut-être de maintenir les subventions à des services de transport des voyageurs qui ne sont pas viables. De telles subventions ne s'inscriraient pas dans notre cadre de référence et, de façon générale, ne devraient pas être maintenues. Cependant, si des gouvernements continuent de verser des subventions en dépit de nos recommandations, ils devront le faire de manière à ce que les services visés soient aussi efficients que possible. Par ailleurs, ce seront les contribuables, et non pas les voyageurs, qui paieront ces subventions.

Dans les cas où les pouvoirs publics jugeraient opportun de verser une subvention pour un service voyageurs à une localité isolée, nous recommandons :

a) que l'on utilise le mode et le transporteur le plus efficient et, chaque fois que cela est possible, que l'on lance un appel d'offres;

b) que toute desserte subventionnée en région isolée (quel que soit le mode) soit conçue de manière à ne transporter les voyageurs que jusqu'au point de correspondance commode le plus proche avec un service commercial non subventionné; et

c) que les subventions et leur justification soient soumises à l'examen du public.
   Recommandation 12.5

Dans le cas de services de traversier visés par une obligation constitutionnelle, nous recommandons :

- Que le gouvernement fédéral s'efforce de recouvrer les coûts par une exploitation efficiente et une tarification optimale dans l'exécution de ses obligations constitutionnelles, ou alors qu'il offre à la province concernée une allocation tenant lieu de subvention. **Recommandation 14.2**

Les coûts à l'échelle du système

Nous avons traité des changements que supposeront nos recommandations pour les voyageurs, les transporteurs, les fournisseurs d'infrastructure et les pouvoirs publics.

Étant donné que ce faisant nous avons été amenés à nous attarder sur des changements au niveau des coûts et des droits, il importe que nous examinions les coûts d'ensemble du système de transport des voyageurs d'aujourd'hui et de demain, une fois nos recommandations mises en oeuvre.

Les tableaux 2(a) et 2(b), «Coûts annuels des voyages interurbains intérieurs pour le système dans son ensemble, payés par les usagers et par les autres, 1991, en dollars de 1991», expliquent quels sont les coûts du système. Ces tableaux se trouvent dans le rapport *Directions*, volume 1, chapitre 3.

Le chapitre 18 de *Directions*, volume 1, reprend la discussion et illustre, grâce à des tableaux et figures, l'évolution que pourraient suivre ces coûts estimatifs si le statu quo était maintenu et la façon dont ils changeront une fois mises en oeuvre nos recommandations. Les tableaux 4, 5 et 6 reproduisent certaines de ces données.

Tableau 4

ESTIMATION DES COÛTS ANNUELS DES DÉPLACEMENTS INTERURBAINS AU CANADA, SCÉNARIO STATU QUO 2000

Totaux : en millions de $, en dollars de 1991

Types de coûts	Automobile (270 milliards de km-voy.)			Autocar (3,3 milliards de km-voy.)		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	0	5 769	5 769	0	10	10
Environnement	0	1 247	1 247	0	8	8
Accidents	9 213	202	9 415	12	0	12
Taxes/redevances spéciales	3 199	–3 199	0	9	–9	0
Véhicules/transporteurs	28 954	0	28 954	277	8	285
Total	**41 366**	**4 019**	**45 385**	**298**	**17**	**315**

Types de coûts	Avion (33 milliards de km-voy.)			Train (1,4 milliard de km-voy.)		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	723	701	1 424	45	0	45
Environnement	0	266	266	0	9	9
Accidents	33	0	33	3	0	3
Taxes/redevances spéciales	165	–165	0	6	–6	0
Véhicules/transporteurs	4 127	0	4 127	99	435	534
Total	**5 048**	**802**	**5 850**	**153**	**438**	**591**

Types de coûts	Traversier (1,1 milliard de km-voy.)			Voyages interurbains — Total (310 milliards de km-voy.)		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	0	52	52	768	6 532	7 300
Environnement	0	22	22	0	1 552	1 552
Accidents	1	0	1	9 262	202	9 464
Taxes/redevances spéciales	10	–10	0	3 389	–3 389	0
Véhicules/transporteurs	264	113	377	33 721	556	34 277
Total	**275**	**177**	**452**	**47 140**	**5 453**	**52 593**

Nota : **Pour faire ressortir les plus petites composantes, les chiffres sont exprimés au million de dollars le plus près. En général, les évaluations de coûts ne sont pas exactes à ce niveau de précision.**

Tableau 5

Estimation des coûts annuels des déplacements interurbains au Canada — Scénario «Directions» 2000

Totaux : en millions de $, en dollars de 1991

Types de coûts	Automobile (270 milliards de km-voy.)			Autocar (3,5 milliards de km-voy.)		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	5 491	0	5 491	9	0	9
Environnement	1 122	0	1 122	6	0	6
Accidents	9 414	0	9 414	12	0	12
Taxes/redevances spéciales	0	0	0	0	0	0
Véhicules/transporteurs	28 480	0	28 480	237	5	242
Total	**44 507**	**0**	**44 507**	**264**	**5**	**269**

Types de coûts	Avion (33 milliards de km-voy.)			Train (0,7 milliard de km-voy.)		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	1 133	40	1 173	32	0	32
Environnement	253	0	253	4	0	4
Accidents	33	0	33	1	0	1
Taxes/redevances spéciales	0	0	0	0	0	0
Véhicules/transporteurs	4 127	0	4 127	181	60	241
Total	**5 546**	**40**	**5 586**	**218**	**60**	**278**

Types de coûts	Traversier (1,1 milliard de km-voy.)			Voyages interurbains — total (310 milliards de km-voy.)		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	47	0	47	6 725	40	6 765
Environnement	17	0	17	1 405	0	1 405
Accidents	1	0	1	9 470	0	9 470
Taxes/redevances spéciales	0	0	0	0	0	0
Véhicules/transporteurs	320	28	348	33 411	93	33 504
Total	**385**	**28**	**413**	**51 011**	**133**	**51 144**

Nota : **Pour faire ressortir les plus petites composantes, les chiffres sont exprimés au million de dollars le plus près. En général, les évaluations de coûts ne sont pas exactes à ce niveau de précision.**

Les coûts pour chaque moyen de transport ne correspondent pas, une fois additionnés, aux coûts de l'ensemble des voyages interurbains étant donné que le montant total comprend le coût de la multiplication des déplacements en automobile, en autocar et en avion pour remplacer la réduction des voyages ferroviaires entre les scénarios SQ 2000 et D 2000.

Tableau 6

ESTIMATION DES COÛTS ANNUELS DES DÉPLACEMENTS INTERURBAINS AU CANADA — CHANGEMENTS APPORTÉS PAR LE SCÉNARIO D 2000 PAR RAPPORT AU SCÉNARIO SQ 2000

Totaux : en millions de $, en dollars de 1991

Types de coûts	Automobile			Autocar		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	5 491	–5 769	–278	9	–10	–1
Environnement	1 122	–1 247	–125	6	–8	–2
Accidents	201	–202	–1	0	0	0
Taxes/redevances spéciales	–3 199	3 199	0	–9	9	0
Véhicules/transporteurs	–474	0	–474	–40	–3	–43
Total	**3 141**	**–4 019**	**–878**	**–34**	**–12**	**–46**

Types de coûts	Avion			Train		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	410	–661	–251	–13	0	–13
Environnement	253	–266	–13	4	–9	–5
Accidents	0	0	0	–2	0	–2
Taxes/redevances spéciales	–165	165	0	–6	6	0
Véhicules/transporteurs	0	0	0	82	–375	–293
Total	**498**	**–762**	**–264**	**65**	**–378**	**–313**

Types de coûts	Traversier			Voyages interurbains — total		
	Usagers	Autres	Total	Usagers	Autres	Total
Infrastructure	47	–52	–5	5 957	–6 492	–535
Environnement	17	–22	–5	1 405	–1 552	–147
Accidents	0	0	0	208	–202	6
Taxes/redevances spéciales	–10	10	0	–3 389	3 389	0
Véhicules/transporteurs	56	–85	–29	–310	–463	–773
Total	**110**	**–149**	**–39**	**3 871**	**–5 320**	**–1 449**

Nota : **Pour faire ressortir les plus petites composantes, les chiffres sont exprimés au million de dollars le plus près. En général, les évaluations de coûts ne sont pas exactes à ce niveau de précision.**

Les coûts pour chaque moyen de transport ne correspondent pas, une fois additionnés, aux coûts de l'ensemble des voyages interurbains étant donné que le montant total comprend le coût de la multiplication des déplacements en automobile, en autocar et en avion pour remplacer la réduction des voyages ferroviaires entre les scénarios SQ 2000 et D 2000.

Par conséquent, une fois nos recommandations adoptées, il y aura non seulement transfert des coûts du contribuable au voyageur mais également des économies annuelles pour les deux en ce qui concerne la plupart des types de coûts de transport des voyageurs :

- économie pour les contribuables et le grand public — 5,320 milliards $
- augmentations des coûts pour les voyageurs — 3,871 milliards $
- économies du coût total des déplacements des voyageurs — 1,449 milliard $

RÉALISER NOS OBJECTIFS EN MATIÈRE DE TRANSPORT DES VOYAGEURS

Nous croyons que nos recommandations permettront l'établissement d'un système de transport des voyageurs sûr, respectueux de l'environnement, équitable à l'égard des contribuables, des usagers et des transporteurs et économiquement efficient.

Premier objectif : une amélioration de la sécurité

Nous sommes convaincus que lorsque voyageurs et transporteurs devront payer l'intégralité des coûts des accidents et des programmes de sécurité, ils changeront de comportement, ce qui réduira le nombre d'accidents. Nous nous attendons également à ce que la discipline requise pour faire une évaluation objective des risques et des mesures de sécurité pour assurer la reddition de comptes et la transparence dans la tarification encouragera les pouvoirs publics à traiter plus uniformément les différents modes, rentabilisant ainsi au maximum les sommes consacrées à l'amélioration de la sécurité.

Deuxième objectif : une meilleure protection de l'environnement

Nous croyons que nos recommandations amèneront une meilleure protection de l'environnement en convaincant les usagers de réduire les dommages qu'ils causent et en veillant à ce que ceux qui voyagent

moins ne paient pas les coûts environnementaux infligés par ceux qui se déplacent plus. Tous les modes seront assujettis aux mêmes normes et redevances.

Même si nos recommandations visent des changements radicaux, nous croyons qu'elles sont rationnelles et justes et qu'elles permettront la réalisation efficiente et au moindre coût de l'ensemble des objectifs environnementaux nationaux.

Troisième objectif : une plus grande équité envers les contribuables, les voyageurs et les transporteurs

Nous croyons que les subventions versées par les contribuables et les usagers des transports à certains groupes de voyageurs sont injustes. Citons, à titre d'exemple, les voyageurs aériens qui bénéficient des systèmes de navigation aérienne et de services aéroportuaires financés par des non-voyageurs, et les voyageurs de train dont une partie du billet est payée à même des subventions directes versées par les contribuables. De telles subventions consenties à un mode sont injustes à l'égard des autres qui pourraient proposer des services concurrentiels.

La solution est simple. En vertu de notre cadre de référence, transporteurs et, en fin de compte, voyageurs, paieront l'intégralité des coûts de l'infrastructure et des services de transport. Cette solution s'appliquera également aux modes qui bénéficient d'importantes subventions, notamment les services ferroviaires voyageurs et les services de traversier qui ne sont visés par aucune obligation constitutionnelle.

Quatrième objectif : un système de transport plus efficient

Le système de transport des voyageurs sera rendu plus efficient, c'est-à-dire en mesure d'offrir un meilleur service à moindre coût, par une refonte de la structure de propriété, de la gestion, des politiques de tarification et de la prise de décisions en matière d'investissement.

Nous sommes convaincus que la concurrence encouragera l'innovation : compétition entre les modes, entre les transporteurs à l'intérieur de chaque mode et, le cas échéant, entre fournisseurs d'infrastructure.

Le bout du chemin

Nos principes érigeront un cadre où les prix payés par les voyageurs refléteront les coûts et où les institutions seront flexibles et attentives. Ce cadre pénalisera les activités de transport qui deviennent trop coûteuses par rapport aux avantages qu'elles apportent et encouragera le secteur des transports à saisir les possibilités nouvelles offertes par les progrès technologiques et autres évolutions favorables.

Le présent résumé ne donne qu'un aperçu de nos conclusions et recommandations, et nous encourageons le lecteur à consulter *Directions*, notre rapport final. Nous pensons qu'une bonne connaissance de la façon dont fonctionne et est financé le système de transport des voyageurs, de son mode de gestion, de son régime de propriété et de la répartition des coûts vous convaincra qu'il est temps de changer les choses.