CHAPITRE 5

RATIONALISATION DE L'ENTREPRISE DES CHEMINS DE FER

La Commission a une conception très dynamique de la rationalisation de l'entreprise ferroviaire. Cette conception prévoit des changements leur permettant de s'adapter aux conditions nouvelles au fur et à mesure qu'elles surgissent. Cela comporte l'élimination d'installations et de services devenus inutiles et, inversement, l'établissement, au besoin, de nouvelles installations et de nouveaux services. Au cours de cette opération continuelle et ininterrompue, le succès de la direction des chemins de fer dépendra, dans une large mesure, de son aptitude à adapter les installations et les services aux changements qui s'effectueront dans le secteur de la demande.

Dans le premier volume de notre rapport nous avons étudié le problème des services non rémunérateurs offerts aux voyageurs et nous avons soumis des recommandations destinées à épargner ce fardeau aux expéditeurs de marchandises et à permettre aux chemins de fer d'éliminer le secteur improductif de leurs opérations de transport-voyageurs.

Dans ce premier volume du rapport nous avons également traité du problème que posent les embranchements non rentables. En raison du fait que certaines régions ne se sont pas développées comme on l'avait espéré et en raison de la concurrence de certains autres modes de transport, il y a beaucoup de lignes non rentables qui imposent un fardeau financier aux expéditeurs. Nous avons recommandé de faire disparaître ce fardeau en abandonnant ces lignes improductives. Afin d'éviter les inconvénients

qu'un pareil programme pourrait causer aux employés, aux expéditeurs, aux détenteurs de capitaux placés dans l'industrie du rail aussi bien qu'aux particuliers et aux localités intéressés, nous avons recommandé que ce programme soit échelonné sur une certaine période. Aucun délai n'a été fixé, mais la Commission a exprimé l'avis que la plus grande partie de ce programme pourrait être réalisée dans l'espace de quinze ans. Afin de soulager les autres expéditeurs de ce fardeau durant la période d'ajustement, nous avons recommandé qu'un montant ne dépassant pas 13 millions de dollars au cours d'une même année soit accordé pour contrebalancer les pertes subies durant cette période.

Dans le présent chapitre, nous proposons un plan destiné à faciliter la mise à exécution de ces recommandations. Nous examinons aussi le problème de l'utilisation du rail au Canada afin de déterminer, dans la mesure du possible, le genre du transport par rail dont nous aurons besoin au cours des années à venir. Ces renseignements sont nécessaires afin qu'un programme de réduction des installations qu'on entreprendrait actuellement ne nuise pas à nos besoins futurs en fait de transport par rail et afin qu'on puisse élaborer un programme qui premettra, dans la mesure du possible, la construction de nouvelles lignes de chemins de fer et l'établissement de services qui n'imposeront pas un fardeau aux expéditeurs, ni aujourd'hui ni à l'avenir. Nous étudions les allégations qui ont été faites au sujet du doublement des lignes et du chevauchement des services, ce qui augmente les frais des deux principaux chemins de fer, et nous les relions aux recommandations que soumet la Commission. Finalement, nous proposons des moyens de résoudre le problème des investissements dans les entreprises ferroviaires.

Avant d'examiner les sujets que nous venons de mentionner, la Commission désire exposer ses vues relativement aux responsabilités qui incombent aux diverses parties intéressées à l'élaboration d'un programme de rationalisation de l'industrie ferroviaire. Le gouvernement, les compagnies et les employés de chemins de fer, ainsi que les expéditeurs doivent coopérer, et chacun doit s'acquitter de ses responsabilités si le Canada veut jouir d'un réseau de transport d'une efficience à toute épreuve.

Dans un programme de rationalisation, le rôle du gouvernement est d'encourager tout d'abord la répartition la plus efficace possible des ressources du transport, en établissant un système de réglementation qui accordera à la direction des chemins de fer la plus grande latitude possible pour s'ajuster à de nouvelles conditions, tout en assurant la protection légitime des intérêts des expéditeurs. En second lieu, il doit encourager et aider, au besoin, les compagnies de chemin de fer à atteindre leurs objectifs.

Il incombe à la compagnie de chemin de fer, compagnie privée ou compagnie d'État, d'administrer ses moyens de transport. Dans le cadre des règlements imposés par l'État, la direction doit avoir la liberté d'administrer son entreprise. Il lui incombe de prendre elle-même l'initiative de supprimer les secteurs non rentables de leurs entreprises, de simplifier ses opérations, de réduire les frais et d'adopter des nouvelles méthodes qui lui premettront de faire face aux besoins des expéditeurs. Personne autre ne peut le faire pour elle, et personne autre ne devrait tenter de le faire. C'est un principe élémentaire que la direction doit assumer la responsabilité de l'administration, et

nous croyons que l'acceptation de ce principe est nécessaire au bon fonctionnement d'un réseau efficace de transport ferroviaire au Canada.

La suppression de certaines lignes de chemins de fer portera inévitablement atteinte au personnel des chemins de fer. Nous croyons que le programme graduel qui a été proposé permettra à la main-d'oeuvre déplacée d'un secteur d'une entreprise d'être absorbée en grande partie dans d'autres secteurs plus rentables. Malgré cela, il y aura inévitablement des problèmes de déplacement et quelques pertes d'emploi. Un exposé complet et franc devrait aider à dissiper les craintes qui sont souvent plus graves que les réalités de la situation. Sans vouloir atténuer la gravité des problèmes qui se posent, la Commission a confiance qu'une administration éclairée de la part des chemins de fer et des unions ouvrières pourra les résoudre avec un minimum d'inconvénients. Tous deux poursuivent le même objectif: une entreprise de chemin de fer rentable qui peut payer des salaires raisonnables. Nous croyons que la coopération directe entre les parties intéressées constitue la méthode la plus efficace de résoudre ces problèmes de façon permanente. Ce qui ne signifie pas que la main-d'oeuvre ferroviaire doive être exclue des plans que le gouvernement peut élaborer en vue d'aider à résoudre le problème du chômage qui résulte des changements techniques et le problème du placement des travailleurs dans de nouveaux emplois au moyen de cours de rééducation ou par d'autres méthodes. En outre, nous ne proposons pas qu'une aide spéciale soit refusée dans ce domaine, si les parties intéressées peuvent en prouver la nécessité. Mais cette aide, en vue du placement dans de nouveaux emplois, ou toute autre aide doit être reconnue comme une aide spéciale et distincte de la politique nationale du transport.

Il est d'importance capitale, pour les expéditeurs, que la rationalisation promet de réduire les frais de transport. Ils doivent se rendre compte que ce sont eux qui acquittent les opérations déficitaires et qu'il est de leur intérêt personnel d'aider plutôt que de nuire aux efforts de la direction des chemins de fer en vue de réduire les pertes financières. Certains expéditeurs peuvent alors subir des inconvénients et même des pertes financières. C'est une partie du prix qu'on doit payer, de temps en temps, lorsque se produisent des changements inévitables. Aucun expéditeur ne doit s'attendre à ce que les autres expéditeurs subventionnent ses frais de transport.

Les changements qui s'imposent toucheront, directement ou indirectement, non seulement les expéditeurs, mais plusieurs autres personnes. Cependant, nous croyons que nos recommandations éviteront à toutes les parties intéressées des inconvénients excessifs au cours de la période de transition. En outre, les pertes et les inconvénients seront réduits au minimum s'il y a collaboration et compréhension de la part de tous ceux que ce problème intéresse.

Tendances dans l'utilisation du rail

Il est généralement admis que le Canada possède un très vaste réseau de chemins de fer relativement à la totalité des marchandises qui doivent être transportées. Le fardeau qu'impose cette capacité excédentaire n'a pas permis aux chemins de fer de réaliser toutes les économies possibles dans le transport ferroviaire. Pendant plusieurs années, on espérait que l'augmentation prévue de la population et l'expansion de notre activité économique permettraient à notre pays d'utiliser pleinement

son réseau de chemins de fer. Il semble maintenant probable, par suite d'une expansion économique inégale et des changements apportés au mode de transport, qu'il continuera d'y avoir des installations excédentaires dans certaines régions, alors que d'autres régions auront besoin de nouvelles installations.

Afin d'examiner la justesse de ces hypothèses, trois études ont été effectuées sur les sujets suivants:

1. Changements survenus dans l'utilisation des chemins de fer au cours des 35 dernières années.
2. Les effets de l'expansion économique, que l'on envisage pour le Canada, sur les besoins du transport ferroviaire.
3. Le problème que posent les changements dans la technique de l'industrie du transport et l'effet de ces changements sur les besoins des chemins de fer en fait d'installations.

Certaines conclusions ressortent de ces études, et nous en examinons les répercussions sur la rationalisation des installations ferroviaires.

Utilisation des chemins de fer de 1926 à 1959

Les Chemins de fer nationaux du Canada nous ont fourni des données concernant le tonnage brut transporté par mille de voie ferrée dans les diverses subdivisions au cours de certaines années de 1926 à 1959. Ces données ont été groupées en quatre périodes, soit de 1926 à 1935, de 1936 à 1945, de 1946 à 1955 et de 1956 à 1959. Pour chaque période, nous avons obtenu des renseignements à l'égard des années suivantes:

1926-1935 - chaque année

1936-1945 - 1936, 1937, 1940, 1941 et 1944

1946-1955 - 1947, 1948, 1950 et 1953

1956-1959 - 1956 et 1959.

Ce groupement a pour objet de diminuer l'influence de certaines années au moyen de l'établissement de moyennes.

Nous n'avons employé que des données relatives aux lignes en service durant la totalité de ces périodes. Elles ont été réparties en lignes principales et en embranchements, afin de comparer l'expansion du trafic direct et celle de la cueillette et de la distribution. Dans une certaine mesure pareille division est arbitraire, car il n'y a aucune définition précise des termes "embranchement" et "ligne principale". D'une façon générale, les lignes principales transportent le trafic direct entre les centres relativement importants, tandis que les embranchements sont des annexes des lignes principales; ils quittent une ligne principale à un endroit donné et s'arrêtent à une petite localité ou rejoignent une autre ligne principale. Afin d'établir cette division, la Commission s'est fiée au jugement d'hommes qui possèdent une connaissance détaillée du réseau. Il n'est pas douteux que d'autres experts pourraient y apporter quelques changements, mais ces changements seraient peu importants et la division ainsi établie est utile aux fins désirées. De leur nature même, la plupart des embranchements ne transportent qu'un faible volume de trafic, tandis que la plupart des lignes principales transportent des volumes considérables de marchandises.

Il a été établi, par subdivisions et finalement par régions, une moyenne des tonnages transportés sur les lignes principales et sur les embranchements.

Le tableau III est un résumé des résultats obtenus, et des calculs établis au moyen de ces données apparaissent à la page neuf. Les résultats indiquent une augmentation de 36 milliards de tonnes-mille brutes de la période 1926-1935 à celle de 1956-1959. Il est significatif que, de cette augmentation, 35 milliards de tonnes-mille brutes proviennent des lignes principales tandis qu'un milliard seulement provient des embranchements. Ces derniers transportent aujourd'hui un plus faible pourcentage de la totalité du tonnage qu'il y a trente ans.

Le trafic transporté sur les lignes principales a augmenté relativement plus dans les régions de l'Atlantique et de l'Ouest que dans la région centrale. Cela est peut-être attribuable à la concurrence des camions, qui a été plus considérable et qui a débuté plus tôt dans la région centrale. Les augmentations de trafic les moins considérables sur les embranchements ont eu lieu dans la région de l'Ouest et la plus importante, dans la région des provinces maritimes. Cette situation indique que, relativement au trafic disponible, la région de l'Ouest possède le plus fort volume excédentaire d'installations ferroviaires.

TABLEAU III

TRAFIC TRANSPORTÉ SUR LES LIGNES PRINCIPALES ET LES EMBRANCHEMENTS DES CHEMINS DE FER NATIONAUX PAR RÉGIONS DE 1926-1959 EN TONNES-MILLE BRUTES[1]

Région et période	Embranchements		Lignes principales		Toutes les lignes	
	Moyenne[2]	Total	Moyenne[2]	Total	Moyenne[2]	Total
	('000)	(millions)	('000)	(millions)	('000)	(millions)
RÉGION DE L'ATLANTIQUE[3]	1,579 milles		1,580 milles		3,159 milles	
1926-35	176	278	2,341	3,699	1,259	3,977
1936-45	288	455	4,289	6,776	2,289	7,231
1946-55	427	674	5,705	9,014	3,067	9,688
1956-59	449	710	6,689	10,569	3,570	11,279
RÉGION DU CENTRE	1,877 milles		5,595 milles		7,472 milles	
1926-35	300	562	3,970	22,212	3,048	22,774
1936-45	361	678	4,162	23,287	3,207	23,965
1946-55	475	892	5,894	32,977	4,533	33,869
1956-59	443	831	6,063	33,924	4,651	34,755
RÉGION DE L'OUEST	5,275 milles		5,950 milles		11,225 milles	
1926-35	263	1,385	2,619	15,584	1,512	16,969
1936-45	300	1,582	2,994	17,817	1,728	19,399
1946-55	395	2,083	4,233	25,187	2,429	27,270
1956-59	379	1,999	5,445	32,396	3,064	34,395
TOTAL	8,731 milles		13,125 milles		21,856 milles	
1926-35	289	2,526	3,162	41,495	2,014	44,021
1936-45	311	2,714	3,648	47,880	2,315	50,594
1946-55	418	3,648	5,118	67,178	3,241	70,826
1956-59	405	3,539	5,858	76,889	3,680	80,428

1/ Seules ont été employées les données relatives aux lignes en opération durant la totalité de la période.

2/ La moyenne est établie d'après le mille de voie ferrée.

3/ À l'exclusion de Terre-Neuve.

En résumé, le tableau III indique que dans chaque région la distance parcourue sur les embranchements constitue une partie importante de la totalité des distances parcourues par rail:

Région de l'Atlantique	50 p. 100
Région centrale	25 p. 100
Région de l'Ouest	47 p. 100
Total, pour le réseau entier	40 p. 100

Cependant, la proportion du trafic des embranchements à la totalité du trafic en tonnes-mille est peu élevée:

1926-1935	5.7 p. 100
1936-1945	5.3 p. 100
1946-1955	5.1 p. 100
1956-1959	4.4 p. 100

La proportion du trafic transporté par les embranchements, relativement à la totalité du trafic, a baissé de 5.7 p. 100 à 4.4 p. 100, soit presque 25 p. 100, de la période 1926-1935 à la période 1956-1959.

Comme nous l'avons signalé, ces données ont été fournies par les Chemins de fer nationaux. Des renseignements similaires n'ont pu être obtenus relativement à la Compagnie du chemin de fer du Pacifique-Canadien, mais nous avons pu obtenir des données, pour cette compagnie, pour les années 1931, 1948 et 1954. Une étude a démontré que les opérations de cette compagnie ressemblent sur ce point aux opérations des Chemins de fer nationaux.

On a établi une comparaison du trafic transporté en 1931 et du trafic transporté en 1954 sur les deux réseaux de chemins de fer. Le tableau IV fournit un résumé des résultats.

TABLEAU IV

COMPARAISON DU TRAFIC TRANSPORTÉ SUR LES LIGNES DE CHEMINS DE FER EN 1931 ET EN 1954

Trafic transporté en 1931			Trafic transporté en 1954					
TMN par MV 1/	Milles	Pourcentage de la distance totale	Moins qu'en 1931		Même qu'en 1931		Plus qu'en 1931	
			Milles	%	Milles	%	Milles	%
Lignes du National-Canadien								
0- 249	9,653	45.9	0	-	7,296	75.6	2,357	24.4
250- 499	2,005	9.5	426	21.2	486	24.2	1,093	54.6
500-1,999	6,892	32.7	654	9.5	2,210	32.1	4,028	58.4
2,000/	2,498	11.9	377	15.1	497	19.9	1,624	65.0
Lignes du Pacifique-Canadien								
0- 249	7,230	45.2	0	-	5,975	82.6	1,255	17.4
250- 499	2,277	14.2	506	22.2	564	24.8	1,207	53.0
500-1,999	4,212	26.4	405	9.6	412	9.8	3,395	80.6
2,000/	2,265	14.2	42	1.8	108	4.8	2,115	93.4

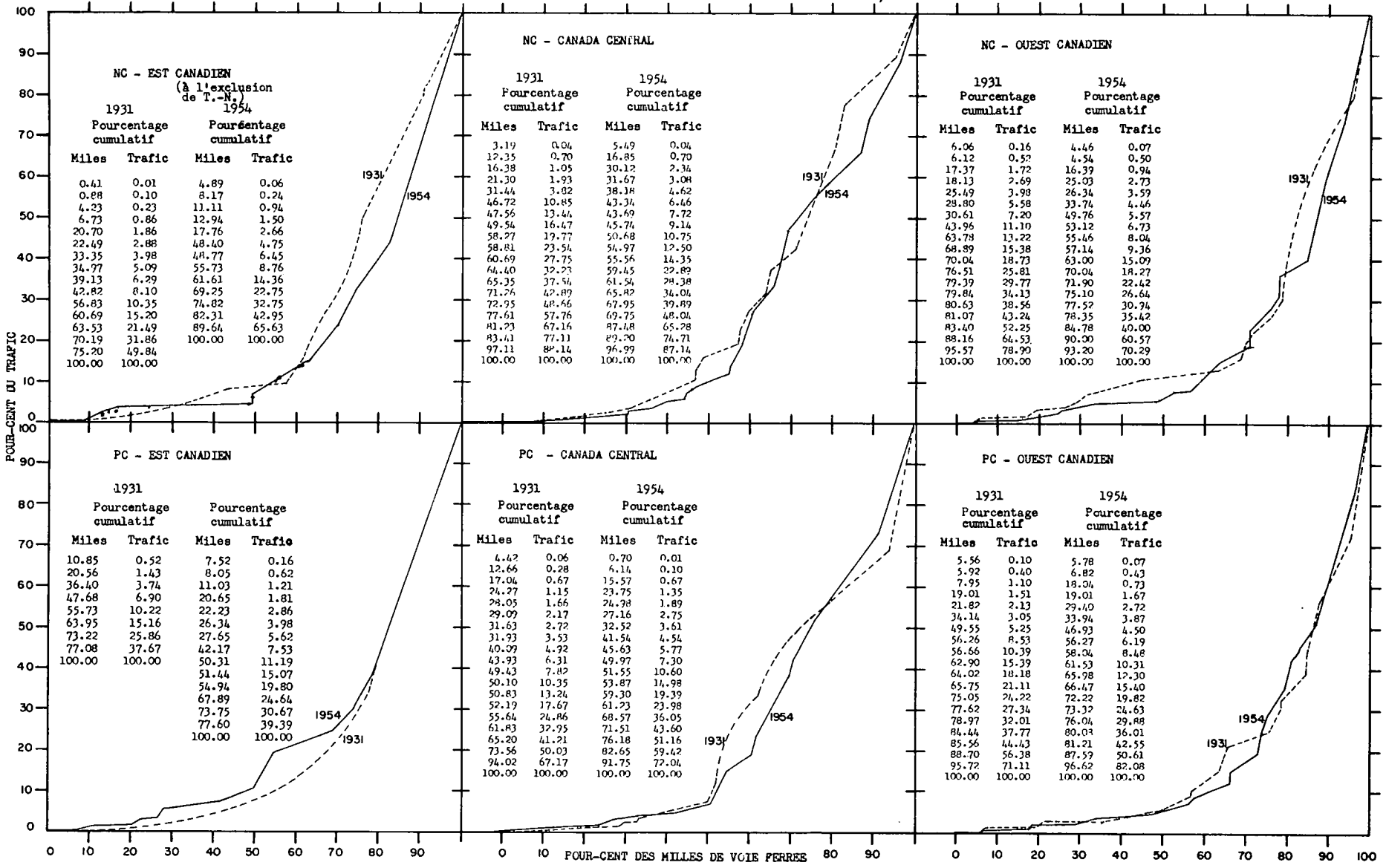
1/ Tonnes-mille nettes par mille de voie ferrée, en milliers de tonnes.

Ces résultats indiquent clairement que la plupart des lignes de ces deux chemins de fer qui transportaient peu de marchandises en 1931, lorsque la construction des chemins de fer a virtuellement cessé, en transportaient peu en 1954, et que celles qui en transportaient un volume considérable en 1931 en ont transporté encore davantage en 1954.

Ce rapport est aussi démontré au graphique 3 qui indique, pour les années 1931 et 1954, par régions et à l'égard de chaque chemin de fer, la répartition densité-millage du trafic au moyen de pourcentages cumulatifs fondés sur des intervalles de densité plus détaillés que ceux qu'indique le tableau IV. On remarque qu'une très grande partie de

GRAPHIQUE 3

RÉPARTITION CUMULATIVE EN POURCENTAGE, PAR REGION, DU PARCOURS MILLIAIRE DES MARCHANDISES TRANSPORTÉES EN 1931 ET 1954, NC ET PC



NC - EST CANADIEN (à l'exclusion de T.-N.)

1931 Pourcentage cumulatif		1954 Pourcentage cumulatif	
Miles	Trafic	Miles	Trafic
0.41	0.01	4.89	0.06
0.88	0.10	8.17	0.24
4.23	0.23	11.11	0.94
6.73	0.86	12.94	1.50
20.70	1.86	17.76	2.66
22.49	2.88	48.40	4.75
33.35	3.98	48.77	6.45
34.77	5.09	55.73	8.76
39.13	6.29	61.61	14.36
42.82	8.10	69.25	22.75
56.83	10.35	74.82	32.75
60.69	15.20	82.31	42.95
63.53	21.49	89.64	65.63
70.19	31.86	100.00	100.00
75.20	49.84		
100.00	100.00		

NC - CANADA CENTRAL

1931 Pourcentage cumulatif		1954 Pourcentage cumulatif	
Miles	Trafic	Miles	Trafic
3.19	0.04	5.49	0.04
12.35	0.70	16.85	0.70
16.38	1.05	30.12	2.34
21.30	1.93	31.67	3.08
31.44	3.82	38.18	4.62
46.72	10.85	43.34	6.46
47.56	13.44	43.69	7.72
49.54	16.47	45.74	9.14
58.27	19.77	50.68	10.75
58.81	23.54	54.97	12.50
60.69	27.75	55.56	14.35
64.40	32.23	59.45	22.89
65.35	37.54	61.54	28.38
71.26	42.89	65.82	34.04
72.95	48.66	67.95	39.89
77.61	57.76	69.75	48.04
81.23	67.16	87.48	65.28
83.41	77.11	89.70	74.71
97.11	88.14	96.99	87.14
100.00	100.00	100.00	100.00

NC - OUEST CANADIEN

1931 Pourcentage cumulatif		1954 Pourcentage cumulatif	
Miles	Trafic	Miles	Trafic
6.06	0.16	4.46	0.07
6.12	0.52	4.54	0.50
17.37	1.72	16.39	0.94
18.13	2.69	25.03	2.73
25.49	3.98	26.34	3.59
28.80	5.58	33.74	4.46
30.61	7.20	49.76	5.57
43.96	11.10	53.12	6.73
63.78	13.22	55.46	8.04
68.89	15.38	57.14	9.36
70.04	18.73	63.00	15.09
76.51	25.81	70.04	18.27
79.39	29.77	71.90	22.42
79.84	34.13	75.10	26.64
80.63	38.56	77.52	30.94
81.07	43.24	78.35	35.42
83.40	52.25	84.78	40.00
88.16	64.53	90.00	60.57
95.57	78.90	93.20	70.29
100.00	100.00	100.00	100.00

PC - EST CANADIEN

1931 Pourcentage cumulatif		1954 Pourcentage cumulatif	
Miles	Trafic	Miles	Trafic
10.85	0.52	7.52	0.16
20.56	1.43	8.05	0.62
36.40	3.74	11.03	1.21
47.68	6.90	20.65	1.81
55.73	10.22	22.23	2.86
63.95	15.16	26.34	3.98
73.22	25.86	27.65	5.62
77.08	37.67	42.17	7.53
100.00	100.00	50.31	11.19
		51.44	15.07
		54.94	19.80
		67.89	24.64
		73.75	30.67
		77.60	39.39
		100.00	100.00

PC - CANADA CENTRAL

1931 Pourcentage cumulatif		1954 Pourcentage cumulatif	
Miles	Trafic	Miles	Trafic
4.42	0.06	0.70	0.01
12.66	0.28	6.14	0.10
17.04	0.67	15.57	0.67
24.27	1.15	23.75	1.35
28.05	1.66	24.98	1.89
29.09	2.17	27.16	2.75
31.63	2.72	32.52	3.61
31.93	3.53	41.54	4.54
40.09	4.92	45.63	5.77
43.93	6.31	49.97	7.30
49.43	7.82	51.55	10.60
50.10	10.35	53.87	14.98
50.83	13.24	59.30	19.39
52.19	17.67	61.23	23.98
55.64	24.86	68.57	36.05
61.83	32.95	71.51	43.60
65.20	41.21	76.18	51.16
73.56	50.03	82.65	59.42
94.02	67.17	91.75	72.04
100.00	100.00	100.00	100.00

PC - OUEST CANADIEN

1931 Pourcentage cumulatif		1954 Pourcentage cumulatif	
Miles	Trafic	Miles	Trafic
5.56	0.10	5.78	0.07
5.92	0.40	6.82	0.43
7.95	1.10	18.04	0.73
19.01	1.51	19.01	1.67
21.82	2.13	29.40	2.72
34.14	3.05	33.94	3.87
49.55	5.25	46.93	4.50
56.26	8.53	56.27	6.19
56.66	10.39	58.04	8.48
62.90	15.39	61.53	10.31
64.02	18.18	65.98	12.30
65.75	21.11	66.47	15.40
75.05	24.22	72.22	19.82
77.62	27.34	73.32	24.63
78.97	32.01	76.04	29.88
84.44	37.77	80.03	36.01
85.56	44.43	81.21	42.55
88.70	56.38	87.59	50.61
95.72	71.11	96.62	82.08
100.00	100.00	100.00	100.00

l'installation des deux chemins de fer, et dans toutes les régions, a servi à transporter un pourcentage peu élevé du trafic en 1931. La situation était presque la même en 1954.

Voici les conclusions que l'on peut déduire de cette étude.

1. Au cours de la période à l'étude, il y a eu une augmentation considérable de la demande de transport par rail. En tonnes-mille brutes, cette augmentation s'est élevée à 35 milliards pour les lignes principales et à 1 milliard pour les embranchements.
2. Il y a une large part du parcours des embranchements qui, par suite des ressources de la région, font double emploi avec d'autres lignes de chemin de fer avoisinantes ou avec d'autres modes de transport; il participent ainsi très peu à la totalité du trafic transporté et depuis les trente dernières années, il n'a montré aucune amélioration sensible. Ces lignes d'embranchements sont situées dans toutes les régions du Canada, mais surtout dans la région de l'Ouest.
3. A l'avenir, les besoins de transport de la plupart des régions desservies aujourd'hui par ces lignes, peuvent le mieux être assurés par des entreprises de camionnage intégrées, au besoin, à des lignes de chemins de fer avoisinantes.

Besoins futurs du transport ferroviaire

Au fur et à mesure que le pays continuera de se développer, il aura besoin de nouveaux moyens de transport de tout genre. Au Canada,

l'activité économique augmentera considérablement à condition:

1. Qu'un haut niveau d'emploi soit maintenu dans notre pays et dans les pays industriels avec lesquels nous entretenons des échanges commerciaux.
2. Qu'aucune guerre importante n'éclate durant cette période.
3. Que l'augmentation des barrières tarifaires ne porte pas atteinte trop sérieusement aux principales exportations du Canada.

Lorsque l'on étudie les effets d'une augmentation de l'activité économique sur le transport ferroviaire, il faut tenir compte des industries et des régions en question. Les chemins de fer peuvent raisonnablement espérer de transporter l'augmentation totale de la production de certaines industries et une partie de la production de quelques autres et de ne retirer aucun avantage de la production d'un certain nombre d'autres, selon la concurrence qu'ils pourront faire aux autres modes de transport.

Les chemins de fer peuvent aussi espérer d'obtenir une plus grande partie du trafic sur longues distances que du trafic sur faibles distances, ce qui nécessitera des installations plus considérables, et ils pourront ainsi réaliser des profits plus élevés.

Il faut également signaler que toute augmentation de la totalité de l'activité économique dépend en partie d'une augmentation des industries de service, qui ne sont pas des usagers importants du transport par rail.

La Commission n'a pas étudié spécialement les perspectives d'expansion du Canada. Les renseignements fournis par la Commission

royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, modifiés parfois par nos conseillers économiques à la lumière de renseignements plus récents, ont été utilisés pour indiquer les tendances probables. Ce sont ces tendances, plutôt que le degré précis d'expansion prévue, que nous avons reliées, dans nos études, aux besoins qui se feront jour dans l'industrie ferroviaire de l'avenir.

Dans le domaine de l'industrie agricole, la culture des céréales pour fins d'exportation perdra une partie de son importance relative et le volume pourra baisser de façon absolue comparativement aux dix dernières années. Les bestiaux et les produits des bestiaux augmenteront probablement de façon considérable et la plus grande partie de cette augmentation se produira dans les provinces des Prairies. Le volume des autres produits agricoles augmentera à peu près dans la même proportion que la population. Il semble que l'on continuera à conditionner les denrées alimentaires près des centres de production et que l'on n'expédiera que les produits finis sur les marchés. Ainsi, par exemple, on transportera plus de viande abattue et moins d'animaux vivants et, semblablement, une plus grande quantité de denrées préparées et congelées et moins de produits bruts. Le degré où ce procédé sera appliqué dépendra des frais relatifs de transport, des développements techniques et de certains autres facteurs. En somme, il semble que les chemins de fer occuperont un rang moins important, et non un rang plus important, dans le transport des produits agricoles. Le volume des produits conditionnés qu'ils transporteront sur de longues distances pourra augmenter, mais la cueillette et la distribution se fera de plus en plus au moyen de camions. L'industrie de la viande en offre un excellent exemple. Le transport par camions, des animaux vivants de la ferme aux salaisons, à cause des nombreux avantages qu'il offre aux

expéditeurs, a dans une mesure considérable, remplacé le transport par rail dans plusieurs régions. Ce qui est encore plus étonnant, c'est que le transport par camions concurrence fortement le rail pour le transport de la viande abattue, à partir des salaisons de l'Ouest du Canada jusqu'aux grossistes et aux marchands détaillants du centre du Canada.1/

Il semble que la production de l'industrie minière augmentera considérablement au cours de la période à l'étude. Le Canada possède des ressources minérales abondantes et l'on peut supposer que la demande mondiale de ces denrées augmentera presque constamment. Seul le coût excessif de la production ou la création de barrières douanières pourra empêcher ce secteur de l'économie canadienne de se développer selon un rythme constant. Les producteurs de minéraux ont toujours utilisé les chemins de fer comme moyen de transport, et ce mode de transport continuera probablement d'être utilisé à l'avenir. Cela produira vraisemblablement un fort trafic de produits miniers sur les lignes existantes et la construction d'un nombre considérable de nouvelles lignes. Si l'on estime de façon réaliste le trafic probable et les taux pour que les taux reflètent assez bien le coût estimatif de l'exploitation, ces nouvelles lignes assureront certainement des affaires profitables aux chemins de fer.

L'activité économique dans l'industrie forestière continuera d'augmenter. Il n'y aura probablement qu'un léger accroissement de la production du bois en grume. Cependant, la demande de transport ferroviaire dans ce secteur pourra être plus élevée que l'augmentation de la

---

1/ La concurrence entre les camions et le rail au Canada, D.W. Carr et Associés, qui sera publié dans le volume III du rapport.

production à cause d'expéditions plus considérables de ce produit d'une région à l'autre, surtout de la Colombie-Britannique vers le centre du Canada. Ce transport augmentera dans la mesure où les producteurs de ce bois pourront le livrer à des prix de nature à faire concurrence aux autres matériaux de construction. L'industrie de la pâte de bois et du papier connaîtra probablement une expansion sensible et continue dans toutes les régions du Canada, mais cette augmentation relative sera plus considérable dans les provinces de l'Atlantique et dans l'Ouest du Canada. Le transport ferroviaire bénéficiera assurément de cette expansion, mais la concurrence du transport par eau et par camion diminuera le volume du trafic que les chemins de fer pourraient transporter.

L'industrie manufacturière se développera probablement à un rythme plus accéléré que l'augmentation de la population. Il semble que le climat économique qui existe actuellement au Canada favorisera la tendance à une variation dans l'expansion de diverses régions et, si le gouvernement n'adopte pas une ligne de conduite de nature à encourager la décentralisation, plusieurs des nouvelles industries manufacturières s'établiront probablement le long de la Voie maritime du Saint-Laurent et il en résultera une concentration moindre sur la côte du Pacifique. Cette augmentation de l'industrie manufacturière exigera des moyens de transport additionnels pour faciliter le mouvement des produits bruts nécessaires aussi bien que des produits finis, mais ces expéditions feront l'objet d'une rude concurrence de la part des transports par eau et par camions. Il semble peu probable que la part des chemins de fer augmente, et elle pourrait fort bien décliner.1/

1/ La concurrence entre les camions et le rail au Canada, D.W. Carr et Associés, qui sera publié dans le volume III du rapport.

À cause de la concentration de l'industrie manufacturière et, à un moindre degré, de l'industrie minière et de l'industrie de la pâte de bois et du papier dans les provinces d'Ontario et du Québec, on peut s'attendre à ce que ces deux provinces bénéficient d'une partie considérable de l'augmentation de l'activité économique. La Colombie-Britannique jouira aussi d'une large part de cet accroissement de l'activité économique. Une expansion se produira dans les provinces des Prairies et de l'Atlantique, mais elle sera sans doute relativement moindre que dans le reste du pays. Vu que l'avantage principal des chemins de fer réside dans le transport de marchandises lourdes sur de longues distances, ce mode d'expansion économique leur apportera peut-être un plus faible pourcentage du trafic total, même s'il se produit une augmentation absolue du trafic qu'ils transporteront.

Changements techniques

Personne ne peut prévoir les changements techniques. On ne peut qu'observer ce qui s'est passé en ces dernières années et examiner dans quelle direction ces changements se sont produits.

L'introduction de locomotives diesel et de systèmes de signalisation améliorés a considérablement augmenté l'efficience du transport sur les lignes principales à trafic intense, mais elle n'a pas amélioré sensiblement la cueillette et la distribution sur les embranchements à faible trafic. Il est probable qu'à l'avenir nous aurons des trains automatés. Actuellement, ce procédé est possible du point de vue technique, mais il en coûterait très cher d'installer ce genre d'opérations sur un ligne de chemin de fer. Ces procédés ne sont possibles que sur les lignes à trafic intense.

Le transport rail-route et plus récemment les wagons-contenants favorisent le rail pour les expéditions sur les lignes principales et les camions pour la cueillette et la distribution. L'amélioration des camions et des routes a permis à ce mode de transport intégré de devenir une méthode d'expédition très efficace pour le commerce au détail. Il est possible que ces améliorations se poursuivent à un rythme accéléré.

Les renseignements disponibles indiquent qu'il y aura amélioration continue des opérations sur les lignes à trafic intense et peu d'amélioration sur les lignes à faible trafic. Dans le secteur de la cueillette et de la distribution, il est évident que les camions peuvent le mieux répondre aux besoins du transport.

Résumé

Malgré une forte augmentation de la population et une expansion de l'activité économique du Canada au cours des trente dernières années, les embranchements des chemins de fer canadiens ne transportent guère plus de marchandises qu'au début de cette période. L'augmentation de l'activité économique que l'on peut espérer au cours des années à venir ne changera probablement pas cette situation. Dans une grande mesure, il y aura demande de transport sur les lignes principales plutôt que sur les embranchements. Ces derniers seront surtout utilisés, au besoin, par des industries spécifiques qui doivent transporter des volumes considérables de marchandises qui exigent peu de manutention aux terminus. Dans la mesure où il est possible de le prévoir, l'amélioration de l'efficience du transport sera plus apparente à l'égard des expéditions sur les lignes à trafic intense, mais il n'y a aucune raison de croire que cette amélioration s'étendra aux opérations sur les lignes à faible trafic.

Les méthodes de rationalisation des installations des chemins de fer

La présente section a pour objet de soumettre un plan d'administration destiné à appliquer la recommandation formulée au premier volume relativement à la rationalisation des installations des chemins de fer. Cette recommandation demandait que sous la direction de la Commission des transports du Canada, une subvention annuelle de 13 millions de dollars soit accordée aux chemins de fer afin de les rembourser des pertes qu'ils ont subies dans l'exploitation des lignes qu'ils sont prêts à abandonner mais qu'ils devront continuer à exploiter durant une période que déterminera la Commission.

Cette recommandation a pour objet d'encourager les chemins de fer à continuer la rationalisation de leurs installations et à soulager les expéditeurs du fardeau financier qu'ils doivent porter actuellement par suite du maintien de certaines lignes non rentables.

Mais, plus que toute autre ligne, les embranchements à faible trafic ne sont pas rentables et constituent un fardeau financier pour les expéditeurs. Il y a, exceptionnellement, certaines de ces lignes qui sont rentables à cause du volume de trafic qu'elles fournissent au réseau, d'autres parce qu'elles peuvent éventuellement assurer des profits, d'autres enfin qui occasionnent actuellement des pertes, mais qui sont requises pour fins d'exploitation. Les autres, celles qui font partie du réseau mais sont exploitées à perte, constituent un fardeau à l'égard des expéditeurs. Elles devraient être discontinuées ou le fardeau devrait être supprimé de quelque autre façon. Le chemin de fer possède les renseignements détaillés qui

indiquent quelles sont les lignes qui ne sont pas rentables, quelles sont celles qui peuvent être rentables et quelles sont celles dont l'existence est justifiée par suite des besoins du réseau.

Avant qu'un chemin de fer soit autorisé à abandonner une ligne, il doit accorder un délai suffisant pour permettre la réorganisation du système de transport sur le parcours et le temps suffisant pour organiser le financement de ce système. La période requise ne peut être déterminée qu'après étude de chaque cas particulier.

En principe, il faut soulager immédiatement les chemins de fer et les expéditeurs par chemins de fer du fardeau que leur imposent les lignes non rentables et, adapter continuellement les installations des chemins de fer de manière à répondre aux besoins futurs du trafic.

Nous proposons les conditions suivantes en vue de la réalisation des objectifs à long et à court terme.

1. Ce programme exige que les chemins de fer, le public et les autorités administratives reconnaissent que la rationalisation des chemins de fer est désirable et nécessaire afin d'assurer un transport efficace. Dans un milieu de libre entreprise, on ne peut espérer que les frais de transport soient assumés normalement par des personnes autres que les usagers. Un service qui n'est pas utilisé de façon suffisante, doit, d'après les critères économiques, être supprimé.
2. Les chemins de fer et le public doivent reconnaître que les investissements qui ont été faits en vue d'assurer des services de chemins de fer l'ont été en toute bonne foi, en partie parce que, dans le milieu canadien, on

estimait que les chemins de fer constituaient des installations permanentes. Les changements sont toujours douloureux, mais ils constituent le prix d'une économie dynamique et d'une exploitation efficiente. La société peut adoucir les conséquences d'un changement en ralentissant le rythme, même lorsque ce changement s'impose depuis longtemps.

3. L'introduction graduelle d'un changement exige une estimation de la période nécessaire pour l'effectuer. Cette estimation ne peut mieux être établie qu'au moyen d'une audience publique.

4. Lorsqu'il est évident que l'abandon d'un service important s'impose, le moment et le degré de la mise en vigueur de la rationalisation doivent être communiqués aux parties intéressées. Comme condition générale, un abandon de cette importance ne devrait pas être effectué avant cinq ans au moins après la date où la demande a été déposée. Il peut y avoir des exceptions lorsque l'on peut démontrer que le trafic a déjà disparu et que les investissements liés au chemin de fer sont déjà amortis. Lorsque, dans un même district plusieurs lignes désirent cesser leurs services, il faut échelonner le consentement relatif à chacune de ces lignes afin de permettre aux lignes encore existantes de faire une nouvelle estimation à chaque stade du changement.

5. Il sera établi une Caisse de rationalisation des embranchements dans laquelle la Commission des transports sera autorisée à puiser pour rembourser les pertes annuelles que subissent les lignes dont les opérations ne sont pas rentables. Les subventions versées au cours d'une même année ne devront pas dépasser 13 million de dollars, qui sera le montant de l'allocation annuelle que le Fonds du revenu consolidé du Canada versera à cette caisse. Cette caisse sera établie pour une période de quinze ans. À mesure que les deux réseaux s'approcheront du point où ils n'exploiteront que leurs lignes rentables, la subvention aura tendance à disparaître.

6. La Commission pourra, à sa discrétion, répartir les subventions entre les embranchements des deux réseaux de chemins de fer. Il ne sera pas nécessairement réparti de façon égale. Lorsque la date de la cessation du fonctionnement d'un service sera arrivée, la subvention prendra fin automatiquement.et le montant affecté à cette ligne pourra être attribué à d'autres demandes d'abandon d'un service.

7. En limitant le total à un montant défini, l'abandon des services sera maintenu à un rythme raisonnable, ce qui permettra aux chemins de fer de déterminer quelles sont leurs lignes les moins rentables et de permettre ainsi au Trésor de préparer son budget avec une certaine exactitude. La Commission autorisera des versements annuels à

même la Caisse et les établira d'après le rythme permissible de cessation des services sur preuve de pertes annuelles.

Ces conditions peuvent être remplies au moyen des méthodes suivantes que nous proposons.

1. Si le Parlement du Canada accepte une ligne de conduite permettant le remboursement des pertes subies par les embranchements en attendant la date de cessation, la Commission des transports devra indiquer aux compagnies de chemins de fer la période au cours de laquelle elle recevra les demandes de cessation, après quoi aucune autre demande ne sera prise en considération à moins que la Commission en décide autrement.1/

2. Conformément aux méthodes de procéder que la Commission pourra établir, une compagnie de chemin de fer devra s'adresser à la Commission afin d'obtenir l'autorisation de cesser les opérations d'une ligne et elle devra appuyer cette demande, entre autres moyens, sur une déclaration indiquant la perte nette que subit le réseau à l'égard de la ligne dont elle est responsable. Après avoir vérifié ce montant, la Commission autorisera le paiement complet des pertes à même la Caisse de rationalisation des embranchements, dans tous les cas où la cessation ne

---

1/ Cela n'empêchera pas de soumettre des demandes de cessation à l'égard desquelles les chemins de fer ne recevront pas de remboursement. Voir page 179 du présent chapitre.

doit pas avoir lieu dans les trois mois qui suivent la date à laquelle a été déposée la demande en cessation. Ce versement sera effectué à l'égard d'une ligne selon les pertes annuelles prouvées jusqu'à la date fixée pour la cessation. Dès que la limite de la Caisse est atteinte au cours d'une année donnée, les versements à l'égard des autres lignes seront effectués au fur et à mesure que les fonds seront disponibles à compter de cette date et sans effet rétroactif.

3. Le montant des versements effectués au compte des pertes subies sera publié annuellement et affiché par les chemins de fer, dans toutes les stations de la ligne en question et publié dans les journaux locaux par la Commission.

4. À une date appropriée, la Commission devra, de son propre chef ou à la demande des expéditeurs qui utilisent la ligne, annoncer dans toutes les localités intéressées les dates auxquelles les audiences publiques seront tenues afin de déterminer s'il existe des pertes réelles et, s'il y a lieu, à quelle date les opérations doivent cesser. Nous recommandons qu'un délai suffisant soit accordé aux parties intéressées pour leur permettre de faire parvenir à la Commission des mémoires dans lesquels elles exposent leur attitude et pour permettre à la Commission de demander des renseignements supplémentaires concernant la nature et les conditions des investissements

auxquels il sera porté atteinte par cette cessation d'opérations. Normalement, une période de temps considérable s'écoulera entre la date de la demande et la date de la cessation des opérations. Mais ce facteur ne devra pas retarder la date des audiences et la décision, car il faudra un certain temps pour effectuer l'ajustement des placements.

5. Après l'audition de la cause, la Commission décidera dans chaque cas

(a) de fixer et de rendre publique la date de la cessation des opérations à toutes les parties et localités intéressées. Les facteurs à considérer dans la fixation d'une date de cessation doivent inclure l'état de la ligne, l'effet de la cessation à l'égard des investissements liés au chemin de fer, les services de remplacement disponibles et toute autre question qui peut influer sur une transition raisonnable et ordonnée vers d'autres moyens de transport, ainsi que tout autre sujet que la Commission jugera à propos de prendre en considération.

ou (b) DANS DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES, d'ordonner l'exploitation de la ligne pour une période indéterminée. De l'avis de la Commission, des circonstances exceptionnelles ne peuvent exister que lorsqu'il n'y a aucun autre mode de transport disponible actuellement ou dans un avenir que l'on peut prévoir et

> lorsque la cessation de l'exploitation de la ligne causerait des inconvénients graves à un grand nombre de gens. Si la Commission décide qu'une telle mesure s'impose, avant de faire une annonce publique à ce sujet, elle soumettra sa décision au complet, avec preuves à l'appui, au ministre des Transports à qui il incombera de la confirmer ou de renvoyer la cause à la Commission afin qu'elle l'étudie de nouveau. Cette mesure a pour objet de maintenir ce genre de décision dans une catégorie tout à fait exceptionnelle afin qu'elle ne constitue pas un moyen de perpétuer l'existence de lignes non rentables. La Commission devra étudier de nouveau la situation de ces lignes au moins tous les cinq ans afin de s'assurer si les conditions ont changé et si elle peut fixer une date de cessation des opérations et agir en conséquence.

Le but du programme de rationalisation est le suivant. Lorsqu'une demande d'abandon d'une ligne a été soumise, la ligne reste en service sans imposer des fardeaux supplémentaires aux expéditeurs et sans rapporter des bénéfices à la compagnie de chemins de fer jusqu'à la date de l'abandon fixée par la Commission et seulement jusqu'à cette date. Si on constate par l'expérience que la compagnie s'est trompée et qu'il faut garder la ligne en question en opération pendant un certain temps encore, on continuera de l'exploiter purement à titre d'entreprise commerciale et toutes les installations financées par la compagnie et par d'autres entreprises fonctionneront uniquement selon les principes ordinaires du commerce.

L'État n'aura plus aucune obligation en matière de transport sur la ligne ainsi remise en service. Dorénavant aucune aide ne sera accordée pour cette ligne. On pourra l'abandonner par la suite, à n'importe quel moment, en faisant la demande à la Commission des transports.

Notre Commission tient à signaler qu'aucun aspect du programme d'abandon des lignes non rentables que nous avons décrit n'empêche les chemins de fer de chercher à abandonner des sections rentables de leur réseau, s'ils le désirent. Il se peut fort bien que, là où il y a des installations qui font essentiellement double emploi, ils pourraient améliorer ainsi leur revenu net. Dans ces circonstances la compagnie intéressée peut demander à la Commission des transports, en fournissant des preuves à l'appui, l'autorisation d'effectuer le changement souhaité. Si les expéditeurs concernés s'opposent à la demande, la Commission devra fonder sa décision en comparant l'amélioration prévue des revenus de la compagnie à la perte que les expéditeurs pourront subir.

Établissement de nouvelles installations ferroviaires

Comme nous l'avons signalé précédemment, le Canada aura encore besoin de nouvelles lignes de chemin de fer. En raison de l'expansion économique prévue, surtout dans le domaine des produits miniers et des produits forestiers, de fortes quantités de marchandises devront être transportées à bon compte. Le transport ferroviaire est appelé à jouer un rôle d'importance vitale dans cette expansion, qui sera d'un grand avantage pour le Canada et qui contribuera en même temps à améliorer la situation financière des chemins de fer.

Avant d'approuver la construction d'une nouvelle ligne, le Parlement devra s'assurer qu'elle se recommande du point de vue économique. Notre Commission constate que le Parlement suit effectivement cette ligne de conduite depuis quelques années, ce que nous approuvons entièrement. Ce qui ne veut pas dire que, dans certaines circonstances, le Parlement ne devrait pas autoriser la construction de lignes destinées à la mise en valeur de certaines ressources même si on ne peut s'attendre que leur revenu immédiat puisse suffire à payer toutes les dépenses. Le Gouvernement devrait alors être prêt à combler le déficit à même le trésor public et ne pas en imposer le fardeau à d'autres expéditeurs. Nous avons recommandé précédemment de libérer l'expéditeur du fardeau des lignes non rentables qui existent à l'heure actuelle. Par conséquent, nous ne pouvons faire autrement que déclarer que les nouvelles lignes ne doivent pas devenir un fardeau. Toutefois, il est peu probable qu'il soit nécessaire de construire à l'avenir beaucoup de lignes qui doivent servir à la mise en valeur de certaines ressources. Dans l'ensemble il se peut qu'il soit préférable, au début, d'organiser des services de transport par camion ou par avion dans les nouvelles régions.

Notre Commission n'a pas besoin de faire de recommandations précises au sujet de l'aménagement de nouvelles installations ferroviaires. Toute nouvelle installation devra être approuvée par le Parlement et celui-ci aura ainsi l'occasion de s'assurer si le projet est judicieux du point de vue économique.

Installations et services faisant double emploi

Certains témoins qui ont comparu devant nous ont cru qu'il serait possible de réaliser d'importantes économies si on évitait le double emploi

et si, dans l'ensemble, les deux compagnies de chemin de fer les plus importantes collaboraient plus étroitement. Ceux qui préconisent la nationalisation des chemins de fer prétendent surtout que d'importantes économies seraient réalisées si les deux réseaux étaient unifiés.

On reproche surtout aux chemins de fer canadiens de gaspiller de l'argent par la concurrence qu'ils se font, par le chevauchement des services et par leur manque de collaboration, et ce reproche n'a rien de nouveau. La Commission Duff a déploré avec raison les conditions qu'elle constatait en 1930. Au dire de cette commission les difficultés financières qu'éprouvaient les chemins de fer étaient avant tout causées par l'invasion des nouvelles régions par des embranchements qui se faisaient concurrence et par le gaspillage flagrant que l'on trouvait dans tous les services. Ces conditions, ajoutées à la construction excessive de lignes principales à une époque antérieure, s'imposaient de nouveau à l'attention de la nation à une époque de grande crise économique. Ces questions préoccupent encore beaucoup le public canadien. Il est donc important d'examiner brièvement ce qui s'est passé depuis l'époque de la Commission Duff.

Par suite des recommandations de la Commission Duff le Parlement a adopté la Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada et le Pacifique-Canadien.1/ En un mot, cette loi encourage les compagnies de chemin de fer à mettre fin au gaspillage occasionné par la concurrence et au chevauchement inutile des installations et des services. Une procédure arbitrale a été établie afin de régler les questions sur lesquelles les deux compagnies ne parviennent pas à s'entendre.

1/ Chapitre V, George V, 1932-1933.

Au début certains progrès ont été réalisés. De nombreux trains de voyageurs ont été mis en commun dans le secteur Toronto-Ottawa-Montréal et certains accords relatifs à l'abandon d'embranchements inutiles ont été conclus et mis à exécution. Cependant les économies réalisées ont été beaucoup moins importantes qu'on ne l'avait prévu et les chemins de fer on continué d'éprouver des difficultés. Les principes de la Loi sur les Chemins de fer nationaux-Pacifique-Canadien ont été étudiés par un comité du Sénat chargé de faire enquête et rapport sur les mesures à prendre afin de soulager le pays des conditions extrêmement graves dans lesquelles se trouvaient les chemins de fer et du fardeau financier qui en résultait. Le comité entendit de nombreux témoignages, y compris celui du président du Pacifique-Canadien de l'époque, sir Edward Beatty, qui soumit son projet d'unification ou de fusion des deux réseaux de chemin de fer. Dans son rapport de mai 1939, le comité a rejeté le plan d'unification de M. Beatty et a déclaré que l'application d'un programme de collaboration obligatoire ferait réaliser une économie annuelle de l'ordre de 10 à 15 millions de dollars. Le comité a fermement recommandé que la direction des chemins de fer s'applique plus sérieusement à l'avenir à donner suite tant à la lettre qu'à l'esprit de la Loi sur le National-Canadien et le Pacifique-Canadien. Il est arrivé à la conclusion qu'il ne serait pas sage de modifier les termes de la loi tant que les effets de leur application n'auraient pas été constatés d'une manière plus certaine.

Au cours de la guerre, l'application de la Loi sur le National-Canadien et le Pacifique-Canadien a cédé le pas à d'autres tâches beaucoup plus urgentes.

L'avocat-conseil de la province de la Saskatchewan a soulevé cette question lorsqu'il a porté devant la Commission un cas relatif au

tarif général, le premier dont la Commission a été saisie au cours de l'après-guerre. Il a soutenu que la Commission des transports, avant de permettre la hausse des tarifs-marchandises, devrait exiger de la direction des chemins de fer des preuves de toutes les mesures de collaboration prises en vue d'effectuer des économies. La Commission a décidé que la Loi sur le National-Canadien et le Pacifique-Canadien ne lui impose pas le devoir et ne lui confère pas le pouvoir d'astreindre la direction des chemins de fer à étudier la possibilité d'effectuer des économies et de prendre des mesures de collaboration à cette fin; elle n'est pas tenue non plus d'examiner les mesures que la direction a prises ou aurait pu prendre sous le régime de cette loi. La Commission a déclaré que cela n'était pas une question qui nécessitait une enquête particulière de sa part.1/

La Commission Turgeon2/ a entendu de nombreux témoignages au sujet de la Loi sur le National-Canadien et le Pacifique-Canadien. Voici quelques-unes des conclusions auxquelles elle en est arrivée:

1. La loi en question a été adoptée en vue de réaliser des économies dans l'exploitation des chemins de fer pendant la crise et d'augmenter les recettes de ces derniers. Elle ne visait pas en premier lieu à faire abaisser les tarifs.
2. À l'époque de son adoption, la mesure était pleinement justifiée par les conditions économiques et les tactiques des deux chemins de fer.

1/ La cause du 21 p. 100 en 1948 (vol. 38 J.O.R.R. n° IA). Ce jugement a été confirmé dans la cause de la hausse de 8 p. 100 survenue entre-temps en 1949 (vol. 39 J.O.R.R. 13A).

2/ Rapport de la Commission royale d'enquête sur les transports, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1951.

3. Son application a produit un double résultat: a) il en est résulté des économies de plus d'un million de dollars par année au cours des années 1930;

b) elle a empêché les chemins de fer de se faire une concurrence ruineuse et inutile.

4. L'accroissement qui s'est produit dans le volume du trafic restreint la possibilité d'effectuer d'autres économies. Mais l'importance de prévenir toute concurrence exagérée demeure.

5. Dans les conditions actuelles, les expéditeurs sont directement intéressés aux économies réalisées dans l'exploitation des chemins de fer, tandis qu'ils ne l'étaient pas dans les années 1930. A cette époque, on ne pouvait songer à hausser les tarifs, tandis que quelques années plus tard on a tenté, par la hausse des tarifs, de passer à l'expéditeur le fardeau de l'augmentation des frais d'exploitation.

6. La demande que, dans les causes relatives aux recettes, la Commission exige des chemins de fer la preuve qu'ils n'ont négligé pour réaliser toutes les économies possibles sous le régime de la loi est apparemment impraticable.

7. La loi en question a été utile.

La Commission Turgeon a conseillé de laisser cette loi en vigueur mais de la modifier de façon à prescrire que le rapport annuel déposé au Parlement par le conseil d'administration du National-Canadien contienne une partie distincte qui exposera les résultats obtenus et les projets étudiés pendant l'année à l'étude.

Bien qu'en théorie on ait donné suite à ce voeu, il n'est pas trop évident que cela ait produit une augmentation sensible de l'activité des chemins de fer sous le régime de la Loi. De plus, le voeu exprimé par la Commission Turgeon en 1951 selon lequel les deux chemins de fer devaient entreprendre conjointement l'exécution d'un programme en vue de réaliser des économies supplémentaires sur le plan de l'exploitation, n'a pas produit, semble-t-il, des résultats bien remarquables. Les témoignages que les représentants de ces chemins de fer nous ont présentés révèlent que depuis 1950 aucun programme n'a été réalisé sous le régime de cette loi.

Dire qu'aucun programme n'a été réalisé sous le régime de cette loi ne signifie pas, toutefois, qu'aucun progrès n'a été accompli en vue d'effectuer des économies par l'application de mesures de collaboration. Bon nombre de mesures de ce genre ont été prises, notamment des ententes relatives à l'emploi conjoint de voies ferrées et de voies d'évitement dans diverses régions du Canada. Le Comité mixte des services de voitures des deux chemins de fer a élaboré des devis que les deux réseaux utiliseront pour la construction de neuf types distincts de wagons. Dans le domaine des communications, ces deux compagnies ont mis en commun leurs installations à micro-ondes, leurs réseaux Télex, leurs systèmes de reproduction des messages télégraphiques et ils exploitent conjointement certains bureaux régionaux. Ce comité mixte a étudié soigneusement le problème du service-voyageurs, mais jusqu'ici les résultats concrets sont peu nombreux. Il en va de même quant à la possibilité de supprimer les embranchements non rentables.

Il est évident que, pendant la dernière décennie au moins, les chemins de fer, quels que soient les domaines d'exploitation à l'égard

desquels ils jugeaient la collaboration souhaitable, se sont tirés d'affaires sans profiter des avantages que la loi leur offrait. Les employés non plus n'en ont pas tiré parti.

Notre Commission est d'avis que la Loi sur le National-Canadien et le Pacifique-Canadien devrait être abrogée. Vu que les problèmes qu'elle était censée résoudre existent toujours, ils doivent être attaqués d'une autre manière. La collaboration est fortement à souhaiter lorsque, sur le plan des recherches et de l'exploitation, elle est à l'avantage mutuel des chemins de fer pour faire face à la concurrence; mais nous estimons que les effets de l'adoption de nouvelles méthodes technologiques et l'exercice d'une concurrence efficace de la part de nouveaux concurrents exigeront que chaque chemin de fer s'applique d'abord à réaliser des économies au sein de sa propre organisation.

Comme nous l'avons mentionné tantôt, on a donné à entendre à notre Commission que les chemins de fer pratiquent parfois une concurrence inutile et maintiennent des services qui font double emploi. Nous n'avons pas cru opportun de faire une étude approfondie de la question pour constater jusqu'à quel point le double emploi existe à l'heure actuelle et de déterminer dans quelle mesure les chemins de fer pourraient réaliser des économies si ce double emploi était supprimé. Même si nous établissions en détail la nature et l'ampleur de ce double emploi inutile, le fond de la question ne serait pas changé pour autant, car la responsabilité de prendre les mesures à cet égard incombe aux chemins de fer. Ce fait a été établi depuis le rapport de la Commission Duff. La direction des chemins de fer doit supprimer les mises de fonds inutiles ou en subir les conséquences.

La Commission est d'avis que les chemins de fer parviendront à résoudre la plus grande partie de ces problèmes par la mise en oeuvre des recommandations qu'elle a formulées relativement à la suppression des services-voyageurs et des embranchements non rentables.

ANNEXE A

Quelques considérations sur les effets de l'abandon d'un service sur l'investissement en transport ferroviaire

Le long de la plupart des lignes de chemin de fer au Canada, il y a des usines, des entrepôts, des manufactures et autres entreprises dont les opérations dépendent du transport ferroviaire pour la réception ou l'expédition des marchandises qu'ils manutentionnent. Le fait que quelques-unes de ces lignes ne sont plus rentables pour la compagnie de chemin de fer ne signifie pas qu'elles ne sont plus importantes pour les entreprises qui dépendent du chemin de fer en question. Lorsqu'il est nécessaire d'abandonner une ligne, les propriétaires de ces entreprises peuvent en subir de graves inconvénients. La situation est d'autant plus ironique que la non-rentabilité de la ligne de chemin de fer ne dépend probablement pas de ces entreprises.

Lorsqu'il est facile de recourir à d'autres modes de transport, il n'en résulte aucune perte ou aucun inconvénient; mais, lorsqu'il n'en existe pas, il est nécessaire de déplacer ou d'abandonner ces entreprises. Dans une large mesure les conséquences peuvent être atténuées si on accorde une certaine période pour le rajustement; mais, malgré cela la cessation d'un service peut quand même causer dans certains cas des pertes et des inconvénients graves.

Le genre et le montant des investissements auxquels il est ainsi porté atteinte ne peuvent être connus ni découverts tant que les opérations d'abandon n'ont pas commencé. Mais l'expérience acquise peut

aider à découvrir le genre d'entreprises qui en souffriront le plus et le fait que le nombre de ces entreprises est plus élevé dans une partie du pays que dans une autre n'en fait pas moins que ce problème en est un d'ordre national.

Notre système traditionnel d'expansion économique et la situation de certaines ressources naturelles ont créé au Canada une industrie importante dont l'activité est essentiellement liée au transport ferroviaire. Le long de toutes les lignes des provinces des Prairies il y a des installations pour la manutention des céréales. Comme, ordinairement, il n'est pas économique de transporter par camion les céréales d'un élévateur de campagne à un autre, ou d'un élévateur de campagne à un terminus d'exportation, l'abandon d'une ligne de chemin de fer entraîne la perte des installations destinées au commerce des céréales qui sont construites le long de la ligne en question. Dans la plupart des cas, ces installations n'ont plus qu'une valeur de récupération après l'abandon de la ligne, car elles ne peuvent être transportées à un autre endroit.

Du point de vue de l'industrie des céréales, il en résulte plus que l'abandon des installations existantes. Il faut continuer quand même de manutentionner les céréales et il faudra construire des installations nouvelles sur des lignes voisines. La perte des installations existantes, sans compter la nécessité d'en construire de nouvelles, peut imposer un lourd fardeau financier à plusieurs compagnies qui font le commerce des céréales.

Dans la manutention du grain, il a surgi un autre problème qui est étranger au transport. La hausse des frais survenue au cours de ces dernières années a rendu très coûteuse l'exploitation d'un petit élévateur

à grain de campagne. Il faut remplacer les petites constructions par d'autres plus considérables. Voici ce qu'indiquent nos renseignements.1/

1. Les frais d'entretien par millier de boisseaux dans les élévateurs d'une capacité d'au moins 75,000 boisseaux sont de 68 p. 100 moindres que ceux des élévateurs d'une capacité inférieure à 40,000 boisseaux.

2. Les frais d'exploitation par millier de boisseaux dans les gros élévateurs sont d'environ la moitié seulement des frais des élévateurs d'une capacité inférieure à 40,000 boisseaux.

3. Les frais de remplacement des gros élévateurs sont d'environ 39 p. 100 moindres par millier de boisseaux que les frais des élévateurs plus petits.

4. Outre la réduction des frais directs, il semble raisonnable de compter que les frais d'administration des compagnies qui ne sont directement imputables à un élévateur ou à un emplacement en particulier soient moins élevés si le nombre d'élévateurs est réduit. Nous ne pouvons dire quelle serait cette réduction, mais il n'est pas probable qu'elle serait aussi considérable que les réductions mentionnés ci-dessus.

1/ Les renseignements utilisés dans cette annexe ont été puisés dans une étude approfondie des moyens de manutention des céréales, qui a été faite pour la Commission par les associations mêmes qui font ce genre de commerce. Des données presque complètes ont été obtenues à l'égard d'environ 55 p. 100 de la capacité totale de la manutention du grain, à l'exclusion des élévateurs terminaux. Les renseignements relatifs au reste de la capacité sont moins complets, mais les statistiques sont assez semblables pour justifier les moyennes que nous avons obtenues.

Au cours de nos enquêtes, nous nous sommes vite rendu compte de la situation qui confrontera l'industrie des céréales, surtout dans l'Ouest du Canada, si un programme d'abandon de lignes de chemins de fer est appliqué. En outre, bien que notre mandat ne soit pas assez vaste pour nous permettre de recommander une ligne de conduite à l'égard des industries particulières, les résultats de nos études au sujet des conséquences de l'abandon de certaines lignes sur l'industrie que nous venons de mentionner nous ont inspiré certaines conclusions que nous soumettons dans le présent annexe en vue de faciliter la période de transition dans les cas d'abandon de certaines lignes. Nous désirons faire remarquer que nous n'avons mentionné l'industrie de la manutention des céréales qu'à titre d'exemple. Ce qui s'applique à une industrie peut fort bien s'appliquer à toutes celles qui sont dans les mêmes circonstances dans d'autres régions du Canada.

La Commission ne s'est pas demandé s'il serait désirable d'entreprendre en ce moment un effort général en vue de centraliser les moyens de manutention des céréales. Mais, lorsque les abandons de lignes de chemins de fer contraignent l'industrie à effectuer certains rajustements, il semblerait tout à fait à propos de remplacer les élévateurs actuels par des élévateurs plus gros et plus économiques, comme ceux que l'on construit depuis quelque temps.

Au cours des dernières années, on a eu grandement recours aux réductions d'impôts afin d'effectuer, maintenir ou changer le mode d'investissement. Ces méthodes ont été employées sous une forme ou sous une autre dans presque tous les pays du monde. En diverses occasions le Canada s'est servi de certains modes d'encouragement dont voici les plus connus.

1. Exemptions en faveur des compagnies minières, une exemption de 3 p. 100, par exemple, à l'égard de l'impôt sur les bénéfices, à compter du début de la production commerciale, et des déductions généreuses sur le montant des dépenses pour fins d'expansion.

2. Allocations additionnelles ou accélérées pour la production de défense à l'égard de certaines catégories de biens, lorsque ces allocations sont approuvées par le ministre de la Défense nationale.

3. Augmentation des allocations relatives au coût en capital, en vertu de la Loi aidant à la construction de navires au Canada (1952), jusqu'à 33 1/3 p. 100 de ce que le navire a coûté en capital, au lieu de 15 p. 100, compte tenu de dépréciation graduelle du solde.

4. La Loi sur l'aide à la production du charbon dans les provinces Maritimes, qui élève jusqu'à 30 p. 100 les allocations à l'égard du coût en capital, outre la déduction additionnelle des montants remboursés sur des prêts consentis à un producteur de charbon afin de réaliser un projet établi et approuvé par l'Office fédéral du charbon.

5. Modifications des règlements relatives à l'impôt sur le revenu, en 1961,[1/] autorisant une dépréciation accélérée et répartie sur les trois premières années, au choix du contribuable, à l'égard des dépenses encourues pour fins d'investissement afin d'aider:

1/ C.P. 1961-326, 3 mars 1961.

(a) de nouvelles industries dans les régions où sévit un chômage considérable et de nature continue;

(b) la fabrication de nouveaux produits au moyen de procédés de conditionnement qui n'ont pas encore été employés au Canada;

(c) la production de marchandises nouvelles.

Les lois mentionnées ci-dessus, parmi plusieurs autres, ont pour objet de stimuler les placements ou d'améliorer la situation d'une industrie au moyen de déductions d'impôts ils visent les deux buts à la fois. Ces lois indiquent comment la Loi de l'impôt sur le revenu peut être employée efficacement pour stimuler certaines industries qui ont besoin de cet encouragement, sans porter atteinte d'une manière générale aux dispositions et aux buts de cette loi.

À la lumière de ce qui précède, nous soumettons les propositions suivantes comme moyens d'encourager un certain genre d'investissement lié au rail, afin d'apporter des changements au mode des entreprises actuelles et futures que nécessiteront les abandons de lignes de chemins de fer. On peut offrir à une compagnie qui possède une entreprise liée à une ligne de chemin de fer une ou plusieurs des concessions suivantes:

1. Une augmentation des taux de dépréciation à l'égard des nouveaux élévateurs de campagne qui constituent une centralisation des installations actuelles et qui possèdent une capacité de manutention et de magasinage supérieure à un nombre de boisseaux qui sera déterminé au moyen de négociations entre les compagnies qui manutentionnent le grain

et l'autorité administrative déléguée que nous avons mentionnée ci-dessus.

2. L'abolition des exigences actuelles concernant une réduction de l'actif (selon le montant de la dépréciation recouvrée à l'égard des élévateurs vendus), à condition que les montants reçus soient placés, dans un certain délai, dans des élévateurs dont la capacité dépasse un minimum donné de boisseaux.

3. Le coût des élévateurs de campagne abandonnés ou les pertes subies par suite de la vente de certaines installations devraient pouvoir être amortis aussitôt que possible sans restriction sur le report de ces pertes.

4. L'autorisation de considérer comme investissement effectué, au cours d'une année, un certain pourcentage du coût d'acquisition ou de construction d'une installation qui ne pourrait être recouvré lorsqu'on disposerait de l'installation en question quand cette installation aura été détenue durant une période de temps raisonnable et si elle constitue une centralisation de la capacité actuelle de magasinage. Ce serait là une solution qu'on pourrait choisir au lieu de la proposition n° 1 ci-dessus.

Un organisme comme la Commission des céréales du Canada ou un autre organisme que le Gouvernement jugera à propos de nommer pourrait être chargé de l'élaboration, de l'administration et de la réglementation du programme destiné à centraliser le magasinage actuel du grain et la capacité de manutention de façon à établir un système plus économique et

plus pratique qui pourrait être adopté aux changements possibles dans le réseau général de transport par rail que notre Commission a recommandés. Une fonction importante de cet organisme serait de réglementer et de prévenir l'excédent de capacité des installations que pourrait entraîner l'adoption d'un régime d'encouragements destiné à modifier les modes actuels de placements.

Nous avons soumis les recommandations mentionnées ci-dessus en tenant particulièrement compte de l'industrie de la manutention des céréales. Toute ligne de conduite qui serait adoptée en vue d'aider cette industrie pourrait s'appliquer avec certaines modifications aux autres industries que touche de la même façon la rationalisation des installations ferroviaires. L'accroissement général de l'efficience dans le domaine ferroviaire et en d'autres domaines, qui pourrait être encouragé au moyen d'un programme de replacement des installations rattachées à l'industrie du rail, augmentera la production réelle de notre pays. Des réductions d'impôt appropriées n'appauvrissent pas à la longue le trésor national.

CHAPITRE 6

POLITIQUE NATIONALE DU TRANSPORT ET RÉGLEMENTATION EFFICACE

Dans un milieu où joue la concurrence, la politique nationale du transport exige du gouvernement l'exercice de deux fonctions. La première est une fonction de réglementation, qui relève actuellement au Canada d'un nombre croissant d'organismes qu'il a fallu établir en raison de l'apparition de nouveau modes de transport. La seconde fonction est d'ordre pratique; c'est une fonction d'encouragement. Elle touche les programmes d'investissements de l'État et la coordination des divers moyens de transport afin d'assurer des services de transport suffisants et efficaces. L'exercice des deux fonctions est nécessaire à la réalisation des objectifs de la politique nationale du transport.

Considérons d'abord la réglementation des transports. Il est évident que, par suite de l'apparition de la concurrence, la nature de la fonction de réglementation est en voie de se transformer. En même temps que la concurrence augmente, il se manifeste une tendance à attacher plus d'importance au coût du transport. L'ancien régime de tarifs qui tenait surtout compte de la valeur du service se voit de plus en plus relégué au second plan dans tous les modes de transport. Pendant un certain nombre d'années, les tarifs ainsi établis continueront probablement de servir de point de comparaison dans l'établissement des tarifs de transport de certaines marchandises entre des points déterminés. Mais, dans la pratique, la recherche de trafic rentable amènera les transporteurs à évaluer chaque tarif ainsi établi

à la lumière des frais occasionnés par chaque service et des frais correspondants des concurrents actuels ou éventuels.

De plus en plus, nous aurons des tarifs qui ne réclameront pas un prix, "à prendre ou à laisser" pour un service quelconque. Le fait de reconnaître que tous les modes de transport ont un peu de souplesse quant aux services qu'ils peuvent fournir, à l'égard de tel ou tel trajet, nous donnera un éventail de prix qui se rapporteront à la valeur des services rendus; cette valeur se calculera, au moins à l'échelle comparative, d'après les frais additionnels qu'occasionne un supplément de service. Compte tenu de ces remarques et de la variété de services que chaque mode de transport peut fournir, avec efficience, les tarifs laisseront à l'expéditeur le choix entre un service à bas prix et de faible qualité et un service plus coûteux mais de meilleure qualité.

Les principes d'administration incorporés dans la politique nationale du transport ne peuvent se laisser distancer par les changements qui se produisent. De même que le grand public et les transporteurs eux-mêmes doivent s'en remettre aux décisions et à la réglementation des autorités qui établissent principes et règlements, de même veulent-ils que ces décisions soient justes et qu'elles se fondent sur des connaissances et une perspicacité au moins à l'égal de celles que nous rencontrons dans l'industrie du transport; l'horizon devrait se faire plus vaste que dans le cas de l'intérêt personnel de tout établissement particulier. Si l'organisation des organismes de réglementation et les rouages dont ceux-ci disposent empêchent la direction de prendre les devants et de se munir des renseignements nécessaires ou s'ils ne permettent pas à la réglementation d'aller de front avec ce qui se passe aux transports

et en d'autres secteurs de notre économie, ces organismes de réglementation courront le grand danger d'être assujettis à l'industrie qu'ils doivent réglementer et de devenir la citadelle du statu quo.

Bien entendu, l'action de ces organismes de réglementation influe sur l'aspect positif ou l'encouragement que donne une politique nationale du transport. En dépit de réels efforts pour se dégager quant à la localisation de l'industrie ou à la répartition des ressources, le seul fait de prendre une décision influe sur les autres modes de transport et au-delà même de l'industrie du transport. Il n'y a pas lieu de blâmer les divers organismes d'un tel résultat, résultat inévitable pour la politique. En raison du haut dégré de spécialisation requis de chaque organisme, pour se tenir au courant des évènements et comprendre les problèmes et tendances qui surgissent dans le domaine des modifications techniques et institutionnelles, ces organismes doivent forcément continuer dans un isolement relatif, à affronter les problèmes particuliers aux divers secteurs de l'industrie du transport. Qu'il suffise de demander à chaque organisme d'assumer les responsabilités courantes de réglementation, responsabilités de caractère si pressant, dans tout le domaine des opérations, normes, contrôle de l'accès à l'industrie, réglementation tarifaire et multiples autres questions dont seul un organisme spécialisé peut avoir une bonne idée; qu'on ne lui demande pas, en plus, de connaître les effets de ses décisions sur chacun des autres secteurs du transport.

Les commissions et autres organismes de réglementation ne peuvent pas et ne doivent pas chercher à mettre à exécution les aspects pratiques, ou aspects d'encouragement, de la politique du transport. Les pouvoirs particuliers qui leur sont dévolus par les diverses lois

qui les régissent déterminent, comme il se doit, les limites de leur compétence. L'inclusion dans ces lois du moindre degré de responsabilité à l'égard de l'élaboration d'une politique comporte maintes difficultés et le danger de mésentente. Le poids de la réglementation quotidienne, des modifications de règlements, des audiences de griefs et de la mise en vigueur de leurs ordonnances est tel qu'ils ne pourraient donner que peu d'attention à une sérieuse évaluation de l'influence indirecte de leur travail sur les autres méthodes de transport.

Au cours des trente dernières années, au Canada et dans d'autres pays, il y a eu bon nombre de recommandations en faveur de la centralisation de la réglementation des transports. Pour autant qu'il s'agisse de la fonction négative ou strictement régulatrice, nous sommes convaincus que la centralisation ne donnerait pas grand-chose. Une telle administration centrale serait si vaste que la division du travail aurait à se modeler sur celle qui prévaut dans les organismes qui existent déjà. Au Canada, le partage de la responsabilité imposé par la constitution par rapport au transport routier rend plus compliquée la centralisation de la réglementation.

Conseil consultatif des transports

Si nous passons maintenant à la fonction d'ordre pratique, ou d'encouragement, du gouvernement en matière de transport, nous constatons qu'il n'y a au Canada, au-dessous du Cabinet, aucune organisation ou aucun organisme consultatif dont les pouvoirs seraient assez vastes pour lui permettre d'entreprendre la tâche de déterminer, de jour en jour, les objectifs de la politique nationale du transport ou de donner un aperçu général des mesures qui permettraient de réaliser ces objectifs.

Nous avons étudié, aux deuxième chapitre du présent volume et dans des chapitres subséquents, les conséquences de cette lacune pour notre système de transport toujours en voie d'évolution.

Pour combler cette lacune, pour créer cette structure qui nous donnera une politique d'action, pour l'ensemble du transport, nous recommandons la création d'un Conseil consultatif national des transports. Dégagé de toute responsabilité en matière de réglementation et capable de juger et d'évaluer la portée et les effets des décisions de tous les organismes de réglementation du transport et autorisé à consulter toutes les parties intéressées (celles qui réglementent et celles qui sont réglementées) à tous les paliers du gouvernement, ce conseil peut recommander des politiques d'ordre général et servir de conseiller aux ministres responsables.

La création d'un tel Conseil s'impose surtout pour ce qui relève de ces aspects du transport que nous avons eu pour mission d'étudier. L'existence de la concurrence et l'ampleur de l'apport des investissement publics à cette concurrence nous incitent à recommander, fortement, que l'on reconnaisse formellement la dualité du caractère et du but de l'ingérence des pouvoirs publics dans le domaine du transport. Nous avons, au premier volume, recommandé plusieurs mesures d'intérêt public visant à rectifier certains éléments de la politique nationale quand nous nous sommes rendu compte de leur injustice à l'égard d'un mode de transport. Le fait de combler cette lacune ne réglera pas, pour toujours, les problèmes d'un industrie dynamique. Un investissement public, sans coordination, sans objectif politique bien défini et ne bénéficiant pas du travail d'un organisme préposé à la coordination des recherches et chargé de faire une évaluation continuelle des effets de

la réglementation sur la politique nationale du transport et de proposer les modifications nécessaires à la politique et aux lois de réglementation, laisse la porte ouverte à la possibilité et à la probabilité que la marche des évènements donne suite à une mauvaise répartition des ressources dans le domaine du transport et, par conséquent, dans toute l'économie du pays.

Ce Conseil constitué de façon appropriée et dégagé des responsabilités et fonctions qui incombent à un ministère, sera en mesure d'étudier l'emploi que l'on fait présentement des investissements publics en moyens de transport ainsi que les besoins futurs en ce genre d'investissement, de s'enquérir auprès des divers gouvernements au sujet de leurs intentions, en égard à leurs responsabilités au point de vue constitutionnel, en ce qui concerne l'investissement en moyens de transport, d'écouter les représentations des groupes intéressés, de faire des recommandations au sujet de l'ordre de priorité à établir dans le secteur de l'investissement public, de juger de la répartition des fonds nécessaires à la lumière du régime de frais d'usagers et de faire des recommandations au gouvernement fédéral au sujet de la suffisance, ou non, des frais d'usagers et sur les effets des impôts, afin que la répartition des frais soit rationnelle et équitable d'un bout à l'autre du pays pour tous les moyens de transport.

Un tel organisme, composé de personnes bien informées en matière de transport et d'investissements, se justifie aux yeux du public pour deux raisons. La première est que le mode et la durée des investissements dans les divers moyens de transport varient selon le genre de transport et la région climatique du pays. La seconde réside dans le partage des responsabilités relativement au transport d'après la constitution du Canada et dans la modification de ces responsabilités

qui résulte du progrès technique. Les gouvernements provinciaux ont d'égales responsabilités constitutionnelles par rapport à la construction des routes, mais les conditions dans lesquelles ils doivent les construire et les ressources fiscales dont ils doivent tirer les investissements requis sont très différentes d'une province à l'autre. D'autre part, en plus d'une mesure sensible de réglementation des chemins de fer et des pipelines, le gouvernement fédéral a assumé la responsabilité des services de navigation et de terminus dans une mesure plus ou moins grande à la fois par rapport au transport aérien et au transport par eau, ainsi qu'une certaine responsabilité en matière d'aide à la construction des routes. Cependant, il n'y a pas beaucoup d'indices d'une grande mesure de coordination à l'égard des décisions relatives à l'investissement public dans les divers modes de transport.

La tâche de ce Conseil consultatif des transports serait d'abord de faire un relevé historique des investissements à court terme dans tous les modes de transport, d'apprécier nettement les objectifs et l'emploi des investissements et, en deuxième lieu, de mettre à la disposition des gouvernements, à tous les paliers, des renseignements à jour au sujet des investissements qui se font d'un bout à l'autre du pays, y compris la mesure dans laquelle les prix demandés aux usagers contrebalancent les frais sociaux et économiques réels. Finalement, l'expérience et le jugement du conseil seraient mis à contribution pour la présentation de recommandations relatives au programme d'investissements et d'établissement de prix convenables à charger aux usagers à tous les échelons de contrôle public pour les divers modes de transport qui font usage des installations. Comme il s'agira d'un organisme

fédéral relevant d'un ministre, cet organisme pourra conseiller sur l'emploi que le gouvernement fédéral pourra faire des fonds publics, seul ou en collaboration avec les gouvernements provinciaux, en vue d'élaborer une politique nationale en matière d'investissements et d'établissement des prix pour les usagers des transports publics.

Mais les fonctions du Conseil consultatif projeté devront dépasser le domaine des investissements. En qualité d'organisme représentatif permanent n'ayant aucune responsabilité en matière de réglementation, il peut jouer un rôle dont le besoin a toujours existé au Canada, celui d'un forum pour l'étude des problèmes de transport. Il ne convient pas que ces problèmes soient examinés par un organisme de réglementation qui exerce des fonctions judiciaires. Dans le passé, il n'y avait pas de forum approprié pour examiner des problèmes et formuler des recommandations et, lorsque les problèmes devenaient assez nombreux et assez pressants, il fallait établir des Commissions royales.

Au cours des prochaines années, il se peut que de grands changements se produisent dans l'industrie du transport et, cela, surtout dans le régime tarifaire. Comme il ressort de notre rapport, ces changements nous forceront à ressasser des concepts consacrés par une longue histoire. Ce serait trop de demander que cette adaptation de la pensée au nouveau monde du transport puisse être le fait d'une confiance absolue au processus de réglementation. On ne pourrait pas, non plus, trouver un remède à tous les maux en s'accrochant à la vieille méthode d'attendre tant que tout le monde devienne si mécontent qu'il faille avoir recours à une enquête spéciale.

De telles enquêtes, spéciales et périodiques, constituent un grand atout mais elles souffrent aussi d'entraves qui leur sont propres.

Nos recherches, à nous, ont démontré combien il serait sage de pourvoir à un examen continu de la situation. Nous avons reçu plusieurs propositions qui nous ont été des plus utiles lorsque nous avons préparé nos recommandations. Mais, plusieurs ont aussi porté des plaintes au sujet desquelles nous n'avons pu faire de commentaires dans notre rapport. En raison de la nature des enquêtes faites par les Commissions royales, le temps arriva où il fallut cesser de recueillir des témoignages et nous ne pourrions nous permettre, aujourd'hui, de continuer d'étudier et d'apprécier de nouveaux points de vue.

À notre avis, le Conseil consultatif dont nous recommandons la création fournirait un moyen d'étudier les problèmes de transport dans un cadre beaucoup plus simple et avec moins de formalisme qu'une enquête menée par une Commission royale. Nous sommes persuadés que ce genre de discussion sera profitable aux expéditeurs, à l'industrie du transport et à ceux qui sont chargés de faire des recommandations sur la ligne de conduite que doit suivre le gouvernement.

Organisation et structure

L'organisation et la structure du Conseil ne peuvent être définies d'une façon assez détaillée dans le présent rapport. Nos conclusions nous ont amenés à reconnaître la nécessité d'établir un tel organisme, mais elles ne touchent pas au problème de la structure.

La nature du travail de ce Conseil demande qu'il soit composé de personnes vivement intéressées à l'efficience dans le domaine du transport; elles seront choisies, non pas tant pour représenter les diverses industries ou régions, que, parce que, comme simples citoyens bien renseignés, elles peuvent apporter un élément nouveau à un domaine où il y a danger de s'empêtrer dans des préjugés d'ordre technique.

Le Conseil devra être protégé contre les rigidités de structure inhérentes à tout organisme humain, qui, si elles ne sont pas contrebalancées par des mesures précises, peuvent amener certains intérêts privés à profiter indûment de ses recommandations. La plupart des membres du Conseil devraient provenir de domaines capables de fournir les services de membres à temps partiel. De plus, si les nominations sont faites pour des périodes variables elles assureront le remplacement graduel du personnel. S'il en est ainsi, nous pourrons compter sur un Conseil qui sache tirer avantage d'attitudes et de points de vue nouveaux et, par ce fait même, faire aller sa connaissance des variations dans la marche des évènements de pair avec les objectifs de la politique nationale du transport. Appuyé comme il se doit par le vaste amas de renseignements et de connaissances que les relations extérieures, l'expérience et des recherches sérieuses peuvent apporter, un organisme composé de citoyens non spécialisés qui s'intéressent aux problèmes que pose un réseau dynamique de transport et conscient du rôle qu'il doit jouer sur la scène canadienne, peut grandement contribuer à tracer la voie aux mesures politiques et à faire connaître les effets de telles mesures.

La structure du service des recherches et du personnel administratif qui sera chargé d'assister le Conseil, devra permettre à ce Conseil de recourir librement aux centres de recherches des organismes fédéraux et provinciaux de réglementation et d'administration, aux ressources que lui offrent l'industrie et aux services de chercheurs

professionnels. De plus, la structure du Conseil devra lui accorder assez d'autonomie pour que le travail de recherche portant sur les politiques à suivre puisse se faire sous sa surveillance directe. Il peut s'ensuivre que le personnel préposé aux recherches et que les installations du Conseil n'atteignent pas de fortes proportions mais il faudrait un peu d'aide professionnelle et technique pour l'étude des problèmes qui surgissent, au jour le jour, et pour la collection en un seul endroit, des évaluations à long terme.

En plus des facilités de recherche, il faudrait un secrétariat pourvu d'un personnel suffisant. L'étroite relation du Conseil avec le gouvernement, à tous les paliers, avec l'industrie et avec le public, lui sera très utile lorsqu'il s'agira de juger des mesures politiques et de recommander des modifications de ces mêmes mesures. De plus, les recherches nécessiteront un important travail de documentation et de catalogage en vue de la mise à exécution des recommandations que nous formulons un peu plus loin dans le présent chapitre 1/ au sujet de la coordination et de l'intégration des recherches que l'on fait au Canada sur les moyens de transport. Cela signifie que le personnel du secrétariat et celui des recherches travailleront en collaboration avec le ministère fédéral des Transports et les organismes homologues des gouvernements provinciaux.

Dans ses grandes lignes, le mandat du Conseil ne devra pas être formulé de façon à laisser entendre que le Conseil est capable ou désireux de faire le travail de recherche, d'administration et d'exploitation qui est du ressort de certains autres organismes

---

1/ Page 215.

gouvernementaux. Chacun de ces organismes de réglementation, d'administration ou d'exploitation fonctionne en vertu d'une loi dans des secteurs déterminés et il faut les encourager à continuer de prendre pleinement leurs responsabilités. Mais, en dehors des responsabilités prévues par la loi, certaines influences peuvent chercher à utiliser le Conseil à des fins nuisibles à ses buts, aux autres organismes et à la réalisation des objectifs de la politique nationale du transport. Il est donc nécessaire que la Loi sur les transports ou autres actes législatifs qui contiennent le mandat du Conseil énonce clairement les buts de la politique nationale du transport et décrive exactement ses fonctions. Lorsqu'il aura acquis une certaine expérience et à mesure que les conditions changeront, le Conseil devra avoir l'autorisation de recommander au ministre des Transports les changements à apporter à son propre mandat, compte tenu des responsabilités des ministères et organismes chargés de la réglementation, de l'administration et de l'exploitation de certaines entreprises. Le Conseil devra publier un rapport annuel de son activité, qui sera présenté au ministre des Transports et il devra rédiger tout autre rapport provisoire que le ministre lui demandera.

Si, d'une façon générale, on veut atteindre les objectifs de la politique nationale du transport, il faudra effectuer une réévaluation fondamentale du rôle des organismes spécialisés de réglementation, d'administration et d'exploitation. En conséquence, comme l'un des principaux moyens d'atteindre les objectifs de la politique nationale du transport est de former un Conseil consultatif des transports, nous recommandons que le Conseil recommande périodiquement au ministre les nouvelles définitions de pouvoirs et de responsabilités relatives à

l'administration et à la réglementation, qui semblent conformes aux objectifs de la politique nationale du transport et qui s'adressent à tous les organismes soumis à l'autorité fédérale.

Statistiques sur le transport

Les organismes de réglementation et les groupes de conseillers politiques, peu importe où ils se trouvent, ne peuvent rien faire s'ils ne sont pas au courant des évènements ou s'ils n'ont pas les données qui constituent les éléments d'une évaluation. Nous préférons laisser au jugement professionnel des statisticiens compétents le soin de décider si la vaste gamme des données recueillies couramment peut être utile et applicable et si chaque série de données est appropriée. Nous nous sentons cependant obligés de faire quelques remarques générales et de tirer des conclusions au sujet de ces outils essentiels que sont les données statistiques.

Il semble que les données relatives au transport se répartissent en trois catégories. La première est la catégorie des données recueillies pour fins de publication. La deuxième porte sur les frais de transport et les renseignements relatifs à la circulation dont les organismes de réglementation ont besoin. La troisième est la documentation nécessaire à l'administration des entreprises, ce qui n'est que d'un intérêt secondaire pour les autorités publiques. Dans l'analyse de ces trois catégories de données, deux règles générales devront régir leur compilation et leur interprétation.

En vertu de la première règle générale, toutes les données relatives au transport qui seront rendues publiques devront être publiées par le Bureau fédéral de la statistique, qui en aura la

responsabilité. Notre recommandation repose sur le principe que l'exactitude, la pertinence, l'initiative, l'objectivité, la comparabilité et la compétence atteignent un plus haut degré de perfection lorsque le travail accompli est l'oeuvre de statisticiens qui ont pour fonction de recueillir des données et non de les utiliser.

L'autre règle générale qui doit régir et non limiter la compilation des deux premiers genres de données, c'est que ces données doivent s'adapter autant que possible aux séries statistiques requises pour fins d'administration. Cette préoccupation incitera sensiblement la collaboration des compagnies de transport et réduira le prix que ces compagnies doivent payer pour faire recueillir les données dont elles ont besoin.

Certaines séries statistiques deviennent périmées par suite de changements techniques. Dans l'industrie du transport, il y a différentes mesures de rendement et d'efficience et ces données statistiques peuvent facilement être employées à tort. Des publications statistiques contenant ces données pourraient inclure avec profit, une étude constante des avantages ainsi qu'une explication des emplois et des limitations des données statistiques relatives au rendement et à l'efficience technique et économique. Aussi, recommandons-nous que l'ensemble des données statistiques, au sujet de l'industrie du transport, publiées par n'importe quel organisme fédéral, fasse l'objet d'un examen minutieux de la part d'un Comité des données statistiques relatives à l'industrie du transport, dirigé par le statisticien du Dominion ou par un fonctionnaire qu'il désignera, afin de mettre au point un programme convenable et ordonné de données statistiques sur l'industrie du transport. Le Comité en question sera composé d'un seul

fonctionnaire de chacun des organismes de réglementation et sera muni du pouvoir de convoquer des représentants de certains autres organismes commerciaux et gouvernementaux et d'étudier, avec eux, certaines questions. Le Comité devra faire des comptes rendus provisoires au ministre des Transports, au président ou au directeur de chaque organisme ou commission de réglementation ainsi qu'au Conseil consultatif des transports et accompagner ces comptes rendus de propositions au sujet des modifications à apporter.

Comme point de départ, nous présentons au Comité des données statistiques en matière de transport certaines recommandations particulières qui découlent de l'examen que nous avons fait de l'étude spéciale des données statistiques qui apparaît dans le troisième volume du rapport 1/ et dont nous recommandons la lecture.

Tout d'abord, nous recommandons qu'on fasse une enquête sur le trafic-marchandises industriel au Canada. Les statisticiens détermineront la périodicité de l'enquête à la lumière de sondages provisoires et d'études spéciales. Cette méthode se présente à nous comme la meilleure façon de déterminer les structures de transport des marchandises et les modifications qu'il faudra apporter à ces structures de transport en raison de l'accroissement du trafic qui se fait au moyen de plusieurs modes de transport. En outre, cette méthode élimine plusieurs des problèmes d'ordre pratique que pose la compilation des renseignements qui parviennent de plusieurs petites entreprises engagées dans l'industrie du camionnage et peut-être aussi dans le transport par voie aérienne et par voie maritime. Il sera facile

---

1/ Review of Federal Transportation Statistics, D. Eldon, qui paraîtra dans le troisième volume du présent rapport.

d'obtenir ainsi la comparabilité et la continuité des renseignements obtenus. Ces renseignements seront d'un prix inestimable pour les expéditeurs, les sociétés d'expédition, les organismes de réglementation et le Conseil consultatif des transports.

En attendant qu'on établisse d'autres formalités au sujet de la compilation des renseignements, on doit poursuivre l'analyse des feuilles de route que la Commission des transports fait à l'heure actuelle. Cette analyse a sa raison d'être, de même que quelques autres pratiques. Il est manifeste qu'on doit donner plus d'ampleur à l'analyse des feuilles de route avant de prendre une autre décision. Nous ne sommes pas en mesure de déterminer quel est le volume de l'échantillon sur lequel devra reposer l'analyse mais, d'après les renseignements que nous avons obtenus, il semble qu'un échantillon de 1 p. 100 de chaque série de feuilles de route ne suffit pas dans les cas où le chiffre obtenu pour une wagonnée est trop faible pour qu'on puisse ajouter foi à la statistique. Il se peut fort bien qu'on puisse employer des pourcentages divers, selon les régions ou les trajets interrégionaux en cause. De plus, on peut recourir à des enquêtes au sujet de certaines marchandises, comme le font régulièrement les chemins de fer, pour compléter l'analyse des feuilles de route.

Les lacunes les plus sérieuses de la méthode actuelle d'analyse des feuilles de route, c'est que cette analyse ne vise qu'un mode de transport, c'est-à-dire les chemins de fer, et que la ventilation par région ne reflète plus avec exactitude la structure régionale des chemins de fer. Qu'il soit facile ou non de remédier à cet état de choses, le Comité des données statistiques en matière de transport, dont nous recommandons la création, devra apporter une attention immédiate aux modifications qui s'imposent.

Par suite de la rapidité avec laquelle les changements s'opèrent dans le service des voyageurs, les enquêtes spéciales deviendront peut-être l'unique moyen pratique d'évaluer les modifications survenues. De plus, les renseignements relatifs au trafic-voyageurs, qui sont moins utiles au travail de réglementation, jouent un rôle important dans la préparation des programmes de construction de routes et d'aéroports. Des enquêtes régionales convenables à des intervales nécessaires ne doivent pas être trop onéreuses ou trop coûteuses, et lorsqu'elles sont complétées au moyen de renseignements fournis par les provinces et les organismes de voyage ou de transport, elles doivent être suffisantes. Quoi qu'il en soit, la coordination et la compilation de données statistiques au sujet du trafic-voyageurs, en vue d'évaluer leur utilité, pourraient apporter une amélioration considérable.

Il y a plusieurs autres propositions que nous ne pouvons recommander sans les avoir étudiées davantage. Nous les portons à l'attention du Comité des données statistiques en matière de transport, telles qu'elles apparaissent dans l'étude spéciale publiée dans le troisième volume. Au nombre de ces propositions se trouvent des études au sujet des données sur certaines fonctions spéciales de l'industrie du transport qui, parce qu'elles font corps pour ainsi dire avec le rendement de l'industrie, demandent une analyse spéciale.

Le transport par pipeline et le transport du lait, des articles ménagers, des automobiles et du bétail ainsi que les modes d'activité des expéditeurs de marchandises sont des opérations qui demandent cette analyse spéciale. L'emmagasinage ou l'entreposage peut aussi logiquement faire partie du transport, dans certains cas.

Dans l'un ou l'autre des cas exposés ou même dans d'autres, la publication de séries de données statistiques spéciales pourrait fournir des renseignements importants sur la fonction du transport dans l'économie et il y aurait avantage à incorporer ces données dans un exposé complet des données statistiques sur le transport.

Nous proposons que la Commission étudie l'opportunité d'établir des séries d'indices des tarifs de transport des marchandises. Il est très important d'établir des prix en matière de transport, et le transport est l'un des rares domaines où les données complètes à l'égard des prix font défaut. Une fois que le Rapport sur le transport des marchandises industrielles au Canada aura été publié, on disposera des éléments nécessaires à l'établissement d'un répertoire des indices des tarifs de transport des marchandises.

C'est à l'égard de la rapidité du service, aspect de grande importance dans le transport, que le manque de rapports statistiques est le plus évident. Or, la rapidité d'un service, à une époque de concurrence comme la nôtre, revêt une très grande importance aux yeux de l'expéditeur et c'est un aspect qui a des répercussions sur le prix que l'expéditeur consent à payer. En établissant des rapports appropriés, où l'on tiendrait compte de cet aspect du transport par l'introduction du facteur temps-distance, on fournirait des renseignements fort utiles aux voituriers publics, aux organismes de réglementation et aux expéditeurs.

Enfin, au nombre des catégories spéciales que nous conseillons au Comité des données statistiques sur le transport d'étudier, nous rangeons les subventions accordées au transport par l'État, et nous recommandons fortement l'établissement d'une série de rapports statistiques

qui en montreraient l'importance et la nature. Il faut savoir établir une distinction marquée entre les subventions versées aux différents modes de transport et les subventions accordées à certaines industries pour leur aider à transporter leurs marchandises.

On dispose maintenant d'une somme considérable de renseignements sur les subventions dont bénéficient les chemins de fer et les expéditeurs qui font usage des chemins de fer. Il faudrait maintenant publier des données statistiques sur les subventions directes et indirectes que versent les gouvernements aux autres modes de transport. On devrait recueillir des renseignements sur la circulation des camions de commerce, des voitures particulières et des voyageurs, afin de mieux se rendre compte de la mesure dans laquelle les différents modes de transport routier reçoivent des subventions ou versent au gouvernement leur part des frais de construction des routes en payant des impôts et des droits pour permis de conduire. Il y aurait aussi avantage à établir des rapports statistiques qui indiqueraient dans quelle mesure sont subventionnées les services publics utilisés par tous les autres modes de transport.

Étant donné qu'un voiturier public qui reçoit des subventions possède un avantage sur les autres voituriers, on se trouve en présence de frais en termes d'efficience, quand cette aide au transport porte le trafic à utiliser des voies qu'il ignorait si cette aide n'était pas disponible. Comme il est important d'assurer le mouvement du trafic de la façon la plus efficace possible, le public devrait être mis au courant des subventions qui sont accordées aux différents moyens de transport et à certaines compagnies. Ces renseignements sont importants pour l'établissement des objectifs de la politique nationale du transport.

Ils sont indispensables au Conseil consultatif des transports, et ce conseil devra être consulté lorsqu'il s'agira d'établir les statistiques nécessaires sur les subventions accordées aux divers modes de transport.

En raison du surcroît de travail imposé à la Section du transport du Bureau fédéral de la statistique, il faudra mettre à la disposition de cette section le personnel et l'équipement qui lui permettront de bien s'acquitter de ses fonctions.

Publication d'études

De temps à autre les données brutes recueillies et classées par le Bureau fédéral de la statistique ou par les organismes de réglementation serviront à des études spéciales sur les transports. Beaucoup de renseignements précieux sont déjà disponibles, grâce à des études de ce genre, et tout effort tenté en vue d'encourager de pareils travaux sera amplement récompensé par la meilleure connaissance qu'on aura de ces questions. Plusieurs de ces études sont d'excellente qualité et pourraient, sans guère être modifiées, ajouter aux connaissances du public en matière de transport. Nous recommandons que des exemplaires de toutes ces études, quel que soit le service public dont elles émanent, soient remises au Conseil consultatif des transports pour fins de leur publication. En centralisant ainsi ces études le Conseil pourra déterminer la nature des recherches à faire sur le transport ou sur les questions qui touchent au transport et accomplir ainsi un travail qui lui sera utile à lui-même et au public intéressé en assurant la coordination des recherches et en donnant des conseils au sujet des

projets à entreprendre. Le Conseil deviendra ainsi un centre d'échange en matière de recherches et un service bien informé sur les sources de recherches. Cela aidera le Conseil à atteindre son principal objectif en lui permettant de puiser à même les travaux de recherche considérables mais isolés que font en ce moment certains ministères, des associations professionnelles, des universités et autres institutions de recherche, en encourageant les intéressés à entreprendre certaines études dont on a besoin et en donnant des conseils à cet égard.

Les organismes de réglementation et l'analyse des données relatives aux frais

Sous le régime de réglementation qu'exige un système de transport caractérisé à la fois par une concurrence satisfaisante et un haut degré de monopole, les organismes de réglementation devront s'efforcer davantage de déterminer les frais d'expéditions. Tout en perfectionnant les techniques de l'analyse de ces frais, comme on le fait dans divers secteurs de l'industrie, il faudra maîtriser les techniques requises pour faire une vérification sûre et rapide des frais au cours du processus de réglementation. Dans le cas des chemins de fer, en particulier, la Commission des transports sera appelée à agir en qualité d'arbitre relativement à la suppression progressive des embranchements. Dans ce travail, l'évaluation précise des pertes occasionnées par l'exploitation des embranchements deviendra une lourde responsabilité. Cette opération exigera aussi l'évaluation des frais et il faudra établir des critères de ces frais pour calculer les pertes en question. Cette fonction venant s'ajouter à celle qui comporte l'établissement de critères

relatifs aux frais pour l'établissement des tarifs maximums et minimums comme nous le recommandons dans le présent rapport, il est essentiel que la Commission des transports puisse disposer de toutes les facilities voulues pour analyser les frais. Nous recommandons, par conséquent, qu'un personnel supplémentaire et des facilités additionnelles soient mis à la disposition de la Commission afin qu'elle puisse créer un service de calcul des frais qui lui permettra d'accomplir la tâche accrue qui l'attend.

Les présentes recommandations ont pour objet de faciliter le travail de la Commission qui, dans un milieu de forte concurrence, prendra inévitablement d'autres aspects. Nous sommes persuadés que le travail de la Commission des transports subira des modifications à mesure que la concurrence entre les chemins de fer et les entreprises de camionnage se fera plus intense, et par conséquent l'efficacité des services de transport du pays dans leur ensemble dépendra de l'autorité que la Commission sera en mesure d'exercer afin de faire face aux changements en constituant les services de statistique, le personnel et les normes qu'elle juge nécessaires.

Les organismes de réglementation et la législation habilitante

Une économie dynamique exige que les organismes responsables de la réglementation aient une certaine initiative et une certaine liberté d'action. Or, cette initiative et cette liberté d'action ne peuvent être maintenues qu'en adoptant continuellement les lois qui définissent les attributions des organismes de réglementation et qui leur confèrent les pouvoirs nécessaires.

Les témoignages que nous avons entendus, les enquêtes que nous avons menées et l'analyse que nous avons faite confirment la présence d'un milieu économique dans lequel le transport joue un rôle dynamique. La réglementation du transport doit s'effectuer avec plus de souplesse qu'autrefois et les divers organismes de réglementation doivent continuer d'être guidés par des pouvoirs et des responsabilités clairement définis.

Les principales lois qui s'appliquent au domaine du transport et sur lesquels nos enquêtes ont porté sont la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur les transports. Toutes deux traitent presque exclusivement de la réglementation des chemins de fer. Toutes deux devront être soigneusement étudiées à la lumière de nouvelles circonstances, et tout particulièrement à la lumière des modifications apportées à la politique pour qu'elle s'adapte à la perte du monopole des transports terrestres par les chemins de fer. Il se peut qu'on ait encore besoin de ces deux lois pour effectuer l'immense travail de réglementation des chemins de fer du Canada, mais leur teneur actuelle ne convient guère à l'établissement de la politique nationale du transport que nous préconisons dans le présent rapport.

Nous recommandons, par conséquent, que, dès que cette nouvelle politique aura été adoptée en principe, les lois en question, de même que toute autre loi pertinente, soient minutieusement examinées par un comité composé de représentants des organismes de réglementation intéressés, c'est-à-dire le ministère des Transports et le ministère de la Justice. Ce comité sera dirigé dans son travail par un mémoire du gouverneur en conseil dans lequel seront définis les éléments d'une politique nationale qui sont nécessaires pour répondre aux changements rapides qui surgissent dans l'industrie du transport de notre pays.

DEUXIÈME PARTIE

LE TRANSPORT ET LA POLITIQUE NATIONALE

CHAPITRE 7

TRANSPORT

La politique nationale du transport est cet élément particulier de l'ensemble de la politique nationale qui s'occupe des ressources du transport au Canada. Sa première fonction consiste à assurer que le réseau de transport fournira tous les services qui, du point de vue économique, suffisent à répondre aux besoins de transport de l'ensemble du pays. Dans le premier volume de notre rapport, nous avons exprimé l'opinion générale que la réalisation d'un régime de transport de cette nature exige l'application d'une politique nationale du transport qui accorde à chaque mode l'occasion de remplir le rôle qui lui revient dans le milieu concurrentiel où nous vivons actuellement. Nous avons également soumis un certain nombre de propositions qui, à notre avis, sont nécessaires pour atteindre ce but.

Nous admettons que nous ne suivons peut-être pas la façon traditionnelle d'examiner ce problème quand nous soutenons que l'article principal de notre politique nationale du transport doit être aujourd'hui de prendre les moyens d'établir le réseau de transport qui répond de la manière la plus efficace possible aux besoins de l'économie. Dans le passé le réseau de transport au Canada a été tellement utilisé comme instrument destiné à servir les fins d'une politique nationale d'ensemble que sa réussite, en tant que réseau, est devenue un sujet d'importance secondaire. Il en est résulté que la politique nationale du transport

s'est souvent préoccupé beaucoup plus de savoir comment le réseau de transport fonctionnait comme instrument destiné à servir la politique nationale que de s'enquérir comment il était exploité comme entreprise économique. Dans le passé, il y avait évidemment de bonnes raisons pour qu'il en fût ainsi. Mais, à notre avis, il y a des raisons aussi valables pour qu'il n'en soit plus ainsi aujourd'hui.

Cette conclusion, qui constitue un thème central de notre rapport, n'écarte pas l'utilisation du transport comme instrument de politique nationale. Au contraire, elle indique que, si le transport doit constituer un instrument de politique nationale des plus salutaires pour l'avenir du Canada, son adaptation aux exigences du milieu actuel de concurrence exigera une étude plus approfondie que celle qui a semblé nécessaire dans le passé.

Dans les chapitres suivants du présent rapport, nous étudierons les conséquences de cette manière de voir. Tout d'abord, afin de fournir une toile de fond, nous étudierons le développement de la politique nationale dans ce contexte. Nous examinerons ensuite plusieurs problèmes régionaux et industriels qui, parce que la politique nationale s'est toujours efforcée de les résoudre par des moyens de transport, nous ont paru des exemples importants de l'adaptation qui peut être nécessaire pour faire coincider le plus possible la politique nationale générale et la politique nationale du transport.

Le transport comme instrument de la politique nationale

Toute politique nationale, au Canada, a toujours eu pour objet principal de préserver et améliorer le bien-être politique et économique

de la population canadienne. Bien que plusieurs moyens variés aient été employés en vue d'atteindre cet objectif, ce qui reflète le nombre et la diversité des obstacles qui ont surgi, l'expérience a démontré l'importance particulière des moyens de transport à cet égard. Le développement de moyens de transport appropriés a contribué, par exemple, à surmonter des obstacles aussi redoutables à l'expansion nationale que les problèmes que posent les longues distances, le terrain accidenté, la dissémination de la population et des ressources, la sujétion aux marchés d'exportation et surtout la forte attraction politique et économique qu'éxercent les États-Unis d'Amérique.

C'est l'importance primordiale du transport au Canada, au début de l'organisation du pays, qui a forcé le gouvernement à élaborer une politique nationale au sujet des moyens de transport. En conséquence, le public s'est toujours intéressé aux problèmes relatifs au transport et le gouvernement a joué un rôle important dans la détermination de la nature des moyens de transport qu'il importait de pourvoir, de leur emplacement et de l'étendue des services à fournir. En outre, les risques considérables que comportait la mise en valeur de territoires presque inhabités, l'ampleur des travaux à exécuter et une pénurie chronique de capitaux privés rendaient nécessaire l'octroi d'une importante assistance publique pour établir, au besoin, les moyens de transport que la politique nationale jugeait indispensables. Ainsi, une grande partie des subventions accordées par l'État, de la réglementation et même de l'exploitation des moyens de transport a constitué une caractéristique continuelle de la politique nationale de notre pays, ce qui s'est traduit par un lourd fardeau imposé à l'État pour le paiement des frais de transport, qui, jusqu'à la deuxième Guerre mondiale,

constituaient environ le tiers du budget fédéral. Dans les paragraphes suivants, nous examinerons quelques-uns des exemples les plus importants de l'influence croissante que la politique nationale a exercée sur l'expansion de notre système de transport.

C'est un fait historique que l'abondance des cours d'eau naturels en Amérique du Nord a grandement aidé aux premières explorations à l'intérieur du continent. Après cette période de découvertes et avec l'établissement de centres de colonisation permanents dans l'Est du Canada et des États-Unis, le transport fluvial continua d'être le principal moyen de communication et de commerce dans cette région. Dans les colonies canadiennes, les tentatives d'améliorer les conditions de la navigation sur les voies d'eau naturelles, surtout sur l'artère principale qu'offrait le réseau des Grands lacs et du Saint-Laurent, ont commencé dès le début de la colonisation de l'intérieur du pays. Quelques-uns de ces efforts initiaux dans la construction de canaux et autres aides à la navigation révélaient un grand esprit d'initiative et exigeaient des dépenses considérables de la part du public aussi bien que de l'entreprise privée, mais les ressources financières des colonies étaient insuffisantes pour permettre l'exécution des travaux de l'ampleur nécessaire pour surmonter les nombreux obstacles à la navigation qui existaient sur le Saint-Laurent. Quoi qu'il en soit, lors de l'union des provinces du Haut et du Bas-Canada, en 1841, la base financière requise pour réaliser ces entreprises s'est trouvée établie et une politique de construction financée par l'État fut mise en oeuvre, qui, dans l'espace de dix ans, a eu pour résultat de terminer une série de canaux sur le Saint-Laurent, assurant ainsi un chenal d'une profondeur minimum de neuf pieds de Montréal à Kingston.

La navigation plus loin a l'intérieur a été améliorée en 1845 lors de la construction de la série d'écluses de neuf pieds du canal Welland qui relie le lac Ontario et le lac Erié. Finalement, en 1855, un canal américain construit à Sault-Sainte-Marie a permis d'accéder au lac Supérieur et une route fluviale a ainsi été établie qui permettait aux navires de tonnage moyen de cette époque de faire un trajet de 2,300 milles de l'océan Atlantique jusqu'à la tête des Grands lacs. En 1895, la construction d'un canal au nord de la frontière, à Sault-Sainte-Marie, a été terminée, réalisant ainsi le désir du gouvernement canadien de posséder une route fluviale entièrement canadienne.

La confédération des quatre provinces en 1867 a rendu possible la construction, sur une vaste échelle, de quelques autres travaux publics coûteux destinés à améliorer encore davantage les moyens de transport sur le réseau des Grands lacs et du Saint-Laurent. Le creusage jusqu'à un minimum de quatorze pieds de la série de canaux qui relient la tête des Grands lacs à l'océan a été terminé vers la fin du siècle dernier. C'est une entreprise qui a nécessité, de la part du gouvernement fédéral, la dépense de quelque 100 millions de dollars durant une période de trente ans. Au début, on a tenté de recouvrer une partie de ces frais en prélevant des droits de péage, mais cette méthode a été abandonnée en 1903.

Assurément, durant cette période d'expansion de la nation, l'aide financière considérable que le gouvernement a accordé pour améliorer les moyens de transport par eau de l'Atlantique à la tête des Grands lacs a apporté une contribution importante et nécessaire à l'unité politique et économique du Canada. Cependant, on a vite reconnu que le transport par eau ne procurait qu'une solution incomplète

à l'ensemble des problèmes de transport du pays et, pendant la dernière moitié du dix-neuvième siècle, le public s'est intéressé de plus en plus à un nouveau mode de transport, le chemin de fer, comme principal moyen de communication pour réaliser les objectifs de la politique nationale.

Le développement de moyens de transport sur terre, par chemin de fer, était particulièrement important pour un pays comme le Canada où les conditions climatiques rendent le réseau de transport fluvial même le plus élaboré à peu près inutile durant les mois d'hiver. C'est pourquoi ces pouvoirs publics étaient disposés, dès le début, à aider les intérêts privés à construire des lignes de chemin de fer, en vue évidemment, de les adapter, au besoin, aux exigences d'une politique nationale. Au cours de la décennie 1850-1860, des obligations de chemin de fer garanties par l'État et des subventions du gouvernement s'élevant à environ un tiers du coût de la construction ont aidé dans une large mesure à la construction du réseau du chemin de fer du Grand-Tronc qui relia le Haut et le Bas-Canada, bien que ce fût une entreprise essentiellement privée. Un des objectifs principaux de la compagnie du chemin de fer du Grand-Tronc, tout comme l'objectif du réseau de canaux, était de procurer un moyen qui permettrait aux abondantes ressources de l'immense arrière-pays de l'Amérique du Nord de passer par les provinces du Haut et du Bas-Canada plutôt que d'être acheminées au delà de la frontière, vers les Etats-Unis. Bien que ce projet, dans une large mesure, n'ait pas réussi plus que les canaux à réaliser ce but national, il a contribué cependant à contrebalancer ce qui autrement eût été un mouvement irrésistible vers le sud et il a ainsi permis au Canada d'obtenir une part raisonnable et appropriée du trafic sans cesse croissant

du commerce et de l'industrie transporté dans une direction est-ouest.

Après le milieu du dix-neuvième siècle, au fur et à mesure que les territoires qui formaient l'Amérique du Nord britannique, manifestaient leur désir de conclure une union politique, la planification et la construction de chemins de fer a commencé à jouer un rôle important dans la politique canadienne. Pour faire partie de la Confédération, les provinces Maritimes ont exigé que le gouvernement construise à ses frais le chemin de fer Intercolonial et la politique nationale s'est manifestée encore davantage lorsque, pour ce chemin de fer, on a adopté un tracé irrégulier, mais entièrement canadien, bien au nord de la frontière des États-Unis. Afin de réaliser l'union, en vue de se protéger contre la convoitise sans cesse croissante que les États-Unis manifestaient à l'égard des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement a dû promettre de faire construire une ligne de chemin de fer jusqu'au Pacifique, non seulement afin de joindre la Colombie-Britannique à la Confédération, mais aussi pour assurer la colonisation et la mise en valeur des Prairies. La politique du gouvernement fédéral, qui consistait à accorder des octrois de terrains et de l'aide financière, a finalement réussi à encourager les constructeurs de chemins de fer privés à participer à la course vers le Pacifique; et, lorsque le chemin de fer Pacifique-Canadien fut terminé, moins de vingt ans après la Confédération, l'objectif initial de la politique nationale de transport, une route toute-saison et entièrement canadienne de l'Atlantique au Pacifique, avait été atteint. Il est vrai que cette entreprise imposa une lourde dette au pays; mais sans cette politique de transport du gouvernement fédéral en vue de la Confédération, il est

très douteux qu'il eût été possible d'établir une base suffisamment ferme pour édifier une nation canadienne viable.

Heureux de constater que la première voie transcontinentale constituait un bel apport au bien-être du Canada, tant du point de vue politique qu'économique, le gouvernement, tout comme l'entreprise privée d'ailleurs, songeait à l'aménagement d'autres liens ferroviaires entre l'Est et l'Ouest. Le gouvernement estimait, évidemment, que la concurrence au Pacifique-Canadien favoriserait l'abaissement et l'égalisation des tarifs ferroviaires partout au Canada. Les gouvernements provinciaux, de même que l'administration fédérale, ne tardèrent pas à s'intéresser vivement à la vague de prospérité de l'industrie ferroviaire qui a déferlé sur le pays au début du vingtième siècle. Les grands espoirs que la prospérité générale a fait naître et l'expansion économique suscitée par la colonisation des régions de l'Ouest ont amené la construction de deux autres lignes transcontinentales privées, à savoir le Canadien-Nord et le Grand-Tronc-Pacifique de sorte que, en 1914, le nombre de milles de voies ferrées au Canada, par tête de population, dépassait celui de tout autre pays du monde. L'exécution de ces projets avait nécessité, évidemment, tant de la part de l'administration que de l'industrie privée, des emprunts énormes, pour un pays comme le Canada qui commençait à peine à se développer. Quoi qu'il en soit, on se disait un peu partout, à l'époque, que l'expansion économique du pays serait assez rapide pour faire face à n'importe quel problème que pourrait poser à l'avenir la dette contractée par les compagnies de chemin de fer. Mais les faits se chargèrent de démontrer qu'on avait péché par excès d'optimisme. En effet, quelques années plus tard, il devint évident que la situation était grave, car les compagnies

ferroviaires avait une capacité de transport excédentaire. Il n'était pas rare, au cours de la première Guerre mondiale et immédiatement après, de voir des compagnies de chemins de fer faire faillite ou entrer en liquidation. Entre 1918 et 1923, le gouvernement fédéral, afin de maintenir la solvabilité du pays et d'assurer les services essentiels à une économie nationale qui maintenant comptait grandement sur le transport par voie ferrée, a été obligé d'assumer la gestion du Canadien-Nord, du Grand-Tronc et de quelques autres lignes en faillite pour les fusionner en un seul réseau d'État, à savoir les chemins de fer Nationaux du Canada. Depuis lors, le gouvernement fédéral a assumé directement, dans l'intérêt de la nation, les lourdes obligations financières, tant publiques que privées, qui se rattachaient à l'aménagement et à l'entretien de ce réseau ferroviaire.

La participation active des pouvoirs publics à l'édification du système de transport ferroviaire du Canada n'était qu'un aspect du programme national de transport par voie ferrée. L'influence du gouvernement s'est aussi fait sentir dans la mise au point du régime de tarifs-marchandises, particulièrement en ce qui concerne le transport des marchandises dans les provinces Maritimes et les Prairies. Avant la première Guerre mondiale, le gouvernement a maintenu à un niveau peu élevé, par des moyens artificiels, les tarifs de l'Intercolonial qui appartenait à l'État et qui desservait la région atlantique, afin de s'acquitter de certains engagements qui avaient été pris à l'époque de la Confédération pour rendre les marchés du Canada central plus accessibles aux producteurs des provinces Maritimes. En raison de ces ententes les déficits régulièrement essuyés par suite de l'exploitation de ce réseau étaient considérés comme des dettes contractées par le

gouvernement fédéral. Pendant un certain temps, durant et après la première Guerre mondiale, les avantages tarifaires dont jouissaient les expéditeurs des provinces Maritimes devinrent moins marqués, surtout à cause de la hausse générale des tarifs attribuable au temps de guerre, qui s'est révélée plus nuisible au trafic dans les provinces Maritimes que dans le reste du Canada. Il a fallu attendre l'adoption de la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, adoptée en 1927, pour rétablir sous une forme statutaire le programme national qui prévoyait pour cette région des tarifs plus bas que la normale.

Pour ce qui est de l'Ouest du Canada, c'est par l'Accord de 1897 du Nid-de-Corbeau que la ligne de conduite du gouvernement sur le plan national s'est le plus affirmée quant à la structure des tarifs-marchandises des chemins de fer. En vertu de cet accord, le Pacifique-Canadien a reçu du gouvernement une aide financière considérable et des concessions de terres en vue de l'aménagement d'une ligne de chemin de fer qui passerait par le Pas du Nid-de-Corbeau et la riche région minière du sud de la Colombie-Britannique. Le gouvernement et le Pacifique-Canadien tenaient beaucoup à l'achèvement rapide de ce lien ferroviaire afin de devancer l'établissement de lignes américaines dans cette région. À titre de compensation, le Pacifique-Canadien a convenu de réduire le taux de transport des céréales et de la farine de l'Ouest expédiées vers l'Est en vue de leur exportation via la tête des lacs, de 3c. par 100 livres et, en outre, de réduire de 10c. ou plus les taux de transport d'un grand nombre d'articles de ménage de colon et de matériaux de construction expédiés de l'Est vers l'Ouest du Canada. Le gouvernement demandait cette réduction des tarifs afin de stimuler

davantage la colonisation de l'Ouest et d'assurer dans les Prairies une expansion économique fondée sur la production des céréales. Ainsi, l'accord du Nid-de-Corbeau, signé entre le Pacifique-Canadien et le gouvernement fédéral, constituait un élément essentiel du programme national par rapport à l'Ouest du Canada. En 1925, le Parlement s'inspirait de cet accord, en le modifiant dans une certaine mesure, pour adopter la loi actuelle qui lui confère, à lui seul, le pouvoir d'établir le niveau des taux de transport des céréales et de leurs dérivés expédiés vers des centres d'exportation.

Après l'adoption de la Loi de 1903 sur les chemins de fer, la Commission des chemins de fer devint un organisme qui a exercé une grande influence sur l'établissement des tarifs de transport des marchandises par voie ferrée conformément à la politique nationale du transport. Les décisions rendues par cette Commission dans les nombreuses causes-types en matière de tarifs dont elle a été saisie au cours du premier quart du vingtième siècle ont eu pour effet de réduire sensiblement l'écart entre les tarifs en vigueur dans l'Est du Canada et les tarifs en vigueur dans l'Ouest du Canada qui s'était produit au cours de la période antérieure à 1900. Toutefois la Commission n'a pas tout à fait réussi à créer dans l'Ouest du Canada l'équivalent des avantages naturels que la présence d'un réseau de voies navigables dans les provinces centrales a toujours comportés pour les expéditeurs de cette région. Ainsi, à bien des égards et, jusqu'à un certain point, avec succès, en usant des pouvoirs qu'il possède de fixer les tarifs par la loi et par des règlements, le gouvernement fédéral a tenté d'influencer le fonctionnement du réseau ferroviaire afin de surmonter, autant que possible, les obstacles qui nuisent à l'unité nationale et de favoriser le bien-être du Canada dans son ensemble.

Le programme du gouvernement fédéral relativement au transport par eau et par voie ferrée a été complété par l'aide qu'il a consentie en vue de l'amélioration des installations portuaires du Canada. Étant donné la dépendance de notre pays du commerce d'exportation, pour établir et maintenir le mouvement du trafic dans le sens de l'axe Est-Ouest, le gouvernement fédéral a dû affecter de fortes sommes à l'aménagement d'installations portuaires aux principaux centres d'exportation le long des côtes de l'Atlantique et du Pacifique et sur les rives du fleuve Saint-Laurent et des Grands lacs. Depuis 1936, c'est le Conseil des ports nationaux qui voit à l'application du programme national relativement à l'exploitation des ports. À l'heure actuelle, les installations portuaires qui relèvent de ce Conseil comportent des placements en biens de premier établissement qui dépassent 350 millions de dollars. En outre, le gouvernement fédéral a contribué de fortes sommes à l'aménagement de presque tous les autres ports du Canada.

L'avènement des pipelines, qui constitue un important moyen de transport au Canada, illustre bien comment notre réseau de voies de communication sert à appliquer la politique économique de la nation. En 1956, alors que l'entreprise privée avait grand-peine à trouver les fonds nécessaires au financement de la partie du pipeline transcanadien qui devait traverser les régions peu peuplées du nord de l'Ontario, le gouvernement fédéral a convenu, de concert avec le gouvernement de la province d'Ontario, d'avancer les fonds nécessaires à l'aménagement de ce pipeline situé entièrement en terre canadienne.

Il est probable que dans aucun autre domaine du transport, sauf la construction des canaux, la politique nationale du Canada n'a constitué un facteur aussi décisif que dans l'établissement des moyens

de transport aériens. L'avion offre une solution particulièrement appropriée aux problèmes que le Canada a toujours eu à résoudre en raison de la distance, de la nature du terrain et de la situation des ressources naturelles. Quoi qu'il en soit, bien que l'entreprise privée, qui a débuté avec l'ère des "pilotes de la brousse" ait certainement contribué à l'expansion rapide de notre réseau de transport aérien, le rôle des lignes aériennes indépendantes a été virtuellement limité à celui d'organismes d'alimentation des lignes principales, tandis que les opérations des lignes principales entre les cités canadiennes importantes ont été le monopole presque exclusif de la ligne aérienne transcanadienne, qui est propriété de l'État depuis son institution en 1937 en vertu d'une loi du Parlement. Le gouvernement fédéral a aussi largement participé à la construction d'aéroports terminaux et à l'établissement de méthodes de navigation et de sécurité aériennes. Ainsi, bien que le réseau de transport aérien du Canada soit loin d'être complet, il semble qu'une politique nationale appuyée par des fonds publics continuera d'exercer une influence prépondérante sur son avenir.

Le rôle qu'a joué la politique nationale dans l'expansion du réseau routier et du réseau ferroviaire du Canada est beaucoup plus complexe que celui qu'il a joué dans les autres modes de transports que nous avons décrits ci-dessus. Bien qu'aux premiers temps de l'expansion du Canada les administrations municipales et provinciales aient contribué à établir des moyens de transport par rail et par eau, depuis la Confédération le gouvernement fédéral s'est emparé de la presque totalité de la réglementation de ces moyens de transport. Ainsi, l'expansion de ces deux moyens de transport a été soumise, depuis plusieurs

années, à l'influence d'une politique nationale, et une orientation nationale semblable a été la norme générale en ce qui concerne l'expansion plus récente des transports aériens et des pipelines. D'autre part, le transport routier s'est développé par suite de circonstances quelque peu différentes. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique accordait aux gouvernements provinciaux le droit de légiférer sur le transport à l'intérieur des limites de chaque province. Il en est résulté que ce sont surtout les provinces, plutôt que le gouvernement fédéral, qui ont aidé à l'expansion du réseau routier de notre pays, et ce sont les intérêts provinciaux, plutôt que les intérêts nationaux, qui ont prévalu. En conséquence, c'est dans un cadre purement provincial que s'est développée l'industrie du transport routier au Canada.1/

Les programmes nationaux destinés à modifier partiellement cette situation on fait leur apparition au cours des dernières années seulement sous forme d'aide fédérale à la construction des grandes routes, en vertu de la Loi sur la route transcanadienne de 1949 et du programme des "Routes d'accès aux ressources naturelles", qui a été institué en 1958. Le gouvernement fédéral a déboursé des montants considérables à l'égard de ces programmes. En 1960, il avait contribué plus de 300 millions de dollars à la construction de la route transcanadienne et l'on s'attend à ce qu'il dépense 75 millions de dollars au cours des prochaines années afin d'aider à la construction de chemins d'accès aux

---

1/ Les conséquences de ce phénomène, en ce qui concerne la concurrence entre la route et la voie ferrée, ont été étudiées en détail dans la première Partie du présent volume et dans l'étude spéciale intitulée: "Concurrence entre les camions et le rail au Canada" par D.W. Carr et Associés, qui sera publiée dans le troisième volume du rapport.

ressources naturelles dans les dix provinces. Cependant, comme aucun de ces deux programmes n'a encore été complètement réalisé, il est impossible de déterminer dans quelle mesure ils influeront, à l'échelon national, sur les opérations d'un réseau de transport routier qui s'est développé initiallement pour répondre à des besoins d'envergure provinciale.

Ce bref historique de la participation du gouvernement a l'expansion du réseau de transport du Canada indique dans quelle mesure la politique nationale a utilisé le réseau de transport comme un instrument destiné à favoriser l'unité politique et économique du Canada; il signale également le rôle-clé que le transport en général a joué dans le développement de la nation. Cependant, l'importance même de l'industrie du transport et le montant considérable de subventions qui ont été accordés au réseau pour l'aider dans ses opérantions ont pu obscurcir le fait que les encouragements privés ont également exercé une influence importante sur l'expansion de la structure du transport au Canada. Pour bien comprendre la complexité de la politique du transport au Canada, il faut se rendre compte du fait que le réseau de transport actuellement établi dans notre pays a un double caractère: c'est un instrument de la politique nationale et c'est aussi une entreprise privée exploitée d'après les principes en usage dans le commerce. Cela signifie que la politique nationale de transport au Canada a toujours servi deux maîtres: les dictées de la nécessité publique, et les exigences des entreprises commerciales. Vu que les objectifs de la première fonction ne sont pas nécessairement les mêmes que les objectifs de la deuxième fonction - car de fait ils sont souvent en conflit - l'application heureusè d'une politique de transport au Canada n'a jamais été une tâche facile. Afin

de faire face à cette double nature du réseau de transport, le gouvernement fédéral s'est toujours efforcé, dans la mesure du possible, d'atténuer le conflit qui existe entre l'intérêt public et les intérêts privés - en d'autres termes, d'appliquer des programmes qui suffiront aux objectifs nationaux et qui tout à la fois, créeront le genre de climat qui procurera de l'encouragement, ou au moins qui ne nuira pas dans une mesure importante aux efforts de l'entreprise privée en vue de développer un réseau de transport financièrement sain, efficace et capable de réagir aux influences du marché.

Il semble que, jusqu'à ces dernières années, le gouvernement ait pu généralement appliquer avec succès une telle politique.[1/] À notre avis, l'une des raisons principales de ce succès, c'est que le gouvernement, bien qu'il ne s'en soit pas tenu à un seul mode de transport, en favorisait un qui constituait essentiellement un monopole. Le transport fluvial, en général, avait à jouer dans le réseau d'ensemble un rôle restreint, qui, en somme, tendait à ajouter plutôt qu'à faire concurrence au réseau de chemin de fer qui se développait en même temps que lui. La concurrence qui existait entre ces deux modes de transport s'est stabilisée de façon relative, dès le début, par suite de la différence importante qui existait dans les prix et les services. Ainsi, dans le cadre d'une politique de transport qui offrait des espoirs de revenus raisonnables à l'égard des immobilisations, l'entreprise privée a été encouragée à exploiter un réseau de transport intégré selon des

---

1/ Un trop grand nombre de lignes de chemins de fer ont été construites au cours de la période 1900-1914, parce qu'on s'était trompé au sujet du rythme d'expansion de l'économie canadienne, mais cette situation n'indiquait nullement un conflit entre l'intérêt public et les intérêts privés que la politique du gouvernement fédéral ne pouvait pas résoudre.

normes commerciales reconnues et, lorsqu'il semblait y avoir des lacunes dans ce système à l'égard des objectifs de la politique nationale, elles étaient comblées au moyen de l'assistance de l'État, ce qui assurait l'existence de tous les moyens de transport que l'on estimait nécessaires au bien-être national. Et, parce que le transport fluvial et le transport routier se complétaient l'un l'autre au lieu de se faire concurrence, l'assistance de l'État pouvait être accordée à l'un ou à l'autre, selon que l'exigeaient les objectifs de la politique nationale, sans grave danger d'en troubler l'équilibre ou de nuire à l'expansion de l'ensemble du système de transport. De plus les obligations qui ont été imposées aux voituriers publics, et surtout aux chemins de fer, en retour de l'assistance qu'ils reçoivent, n'ont pas créé d'injustices entre les expéditeurs ou les régions; car, dans un milieu de monopole, les frais liés à l'exécution de ces engagements pouvaient être répartis sur l'ensemble du réseau. En somme, avant l'avènement de la concurrence dans le domaine du transport, la politique relative au transport pouvait s'adapter assez facilement à un système de transport semi-public et semi-privé par eau et par voie ferrée, chacun des deux modes de transport exerçant dans sa sphère un monopole virtuel et apportant sa contribution particulière à l'amélioration du bien-être social.

L'heureuse application d'une telle politique de transport, au cours des années qui ont suivi la Confédération, a permis dans une large mesure de surmonter les obstacles les plus redoutables à l'évolution de la nation canadienne. L'unité politique nationale et l'unité économique ont été établies sur une base solide, les inégalités entre les diverses régions, causées par l'éloignement et la nature du terrain,

ont été atténuées, l'économie canadienne a pu se développer d'une manière semblable à celle des États-Unis, mais cependant distincte, et la solution de certains autres problèmes qui semblaient si accablants aux premiers jours de l'histoire du Canada a été grandement facilitée par la construction d'un réseau de transport national qui a intégré avec succès l'entreprise privée et l'initiative publique. Le fardeau financier que le public a dû assumer a certainement été très considérable, car il s'est élevé à des milliards de dollars. Mais, si l'on tient compte de l'envergure des problèmes qu'il fallait surmonter, cette dépense ne semble pas excessive.

Évidemment, il s'est commis des erreurs de jugement dans l'application de la politique nationale du transport, comme il y a eu parfois un manque de clarté au sujet des objectifs nationaux que la politique du transport était censée viser. Mais, après coup, ces déficiences attribuables à la faiblesse humaine ont généralement été évaluées et utilisées comme un moyen de critique continuelle du système de transport du Canada et des mesures politiques employées pour en réglementer les opérations. Cependant, abordant la politique nationale de transport trop exclusivement sous ses aspects financiers, il est possible que l'on néglige les objectifs nationaux plus élevés qu'il aurait été impossible d'atteindre autrement. Il pourrait aussi en résulter un manque de compréhension du caractère complexe de la structure de transport et des problèmes qui l'entourent. Il doit être évident que, tant que le système de transport devra rendre des services qui ne comportent aucun encouragement du point de vue commercial, l'aide financière de l'État devra constituer un élément nécessaire de toute politique de transport. En d'autres termes, nous ne voulons pas

que la population du Canada pense qu'un pays comme le nôtre peut jouir d'un système de transport qui contribue à la réalisation d'une politique nationale mais qui ne produit pas les avantages d'ordre commercial auxquels on peut normalement s'attendre, sans une assistance financière considérable et continuelle de la part de l'État. Nous voulons aussi signaler que le souci de maintenir ces dépenses à un minimum, en les répartissant de la façon la plus efficace et la plus économique, a été l'une des principales préoccupations des membres de la Commission lorsqu'ils ont rédigé leurs recommandations relativement à la politique nationale du transport.

Le nouveau rôle du transport en rapport avec la politique nationale

Nous avons vu au chapitre précédent comment, au Canada, la politique nationale du transport doit s'accommoder d'un système de transport d'une double nature; c'est, d'une part, un instrument pour atteindre les buts de la politique nationale et, d'autre part, une entreprise commerciale préoccupée d'efficience et d'économie. Nous avons conclu que, en raison des conditions qui existent dans un milieu où règne un monopole, le gouvernement fédéral a pu établir en matière de transport une politique qui a généralement réussi à mener à bien sa tâche complexe. Nous soutenons, cependant, dans le présent rapport, que des rajustements importants doivent être apportés à la politique nationale dans ce domaine, si nous voulons que le Canada ait une politique adaptée au régime actuel de concurrence en matière de transport. Bien que les motifs à l'appui de cette thèse soient exprimés dans diverses parties du présent rapport, il nous semble à propos de récapituler brièvement ce qui a été dit.

Les effets sur le système de transport du Canada du passage d'un régime de monopole à un régime de forte concurrence ont été étudiés d'une façon détaillée au premier volume. Nous en avons conclu que, règle générale, le pays a grandement bénéficié de la capacité et de l'efficacité accrues du système ainsi que des meilleures conditions de service qui ont résulté d'une plus grand concurrence. Ainsi, par exemple, l'expansion de l'industrie du camionnage a fourni le genre de services flexibles dont l'industrie secondaire canadienne, en croissance, avait besoin. Les pipelines ont rendu possible le transport en vrac du pétrole et de ses dérivés, par voie de terre, à un prix de beaucoup inférieur à celui de n'importe quel autre mode de transport. Le transport aérien a fourni le moyen de déplacer les hommes et les marchandises, sur de longues distances, à une vitesse qu'aucun autre transporteur ne peut atteindre. En conséquence, en raison des avantages inhérents à ces modes de transport, qui se sont reflétés sur le prix et sur les services qu'ils offrent, ces nouveaux modes ont établi leurs droits à transporter les marchandises pour lesquelles ils sont le mieux adaptés, ils ont prouvé qu'ils avaient ces droits en remplaçant dans un laps de temps relativement court les anciens modes de transport comme le bateau et le chemin de fer. Il est, cependant, important de noter que lorsque ce remplacement, qui a comporté une nouvelle répartition du transport actuel des marchandises, d'après des principes plus rationnels, a été bien établi, l'expansion prise par les nouveaux transporteurs a prouvé qu'ils pouvaient

aussi absorber une partie de la demande accrue de services du transport qui a accompagné l'expansion économique du Canada depuis la fin de la deuxième Guerre mondiale. Il en est résulté que, par le jeu des forces économiques concurrentielles, le système de transport, dans son ensemble a eu tendance à devenir de plus en plus complémentaire et intégré. En d'autres termes, il y a eu généralement, au sein du nouveau milieu concurrentiel, un degré considérable d'entr'aide entre les divers modes de transport et, ce qui semble être une évolution, un système de transport de mieux en mieux équilibré qui est avantageux pour les divers transporteurs et qui répond aux besoins essentiels de la nation en matière de transport.

Mais, comme nous l'avons fait remarquer au premier volume, les chemins de fer n'ont pas bénéficié autant que les autres transporteurs de l'évolution du système de transport qui a accompagné l'expansion de la concurrence et, de plus, toutes les régions n'en n'ont pas bénéficié également. Une raison évidente pour laquelle les chemins de fer n'ont pas progressé proportionnellement, c'est que les changements qu'ont subi la technique et la nature de la demande en fait de services de transport ont donné aux nouveaux modes de transport un avantage économique marqué sur les chemins de fer en ce qui a trait au transport de certains genres de marchandises. Quoi qu'il en soit, dans une économie dynamique de libre entreprise, des changements de ce genre s'opèrent continuellement dans tous les secteurs de l'économie. Il va sans dire qu'ils sont souhaitables et nécessaires et, si un pays veut en profiter au maximum, la politique de l'État doit favoriser ces changements plutôt que de s'y opposer. C'est pourquoi on ne peut justifier pour des motifs économiques le maintien de modes de transport désuets,

que ce soit le chemin de fer ou tout autre mode, au moyen de subventions de l'État; et, à notre avis, ce n'est certainement pas l'un des buts pour lesquels on a établi notre Commission.

À l'occasion, cependant, il se peut que la désuétude soit plus apparente que réelle et nous avons constaté que, dans une certaine mesure, c'est le cas de l'industrie des chemins de fer aujourd'hui. Il est évident, à notre avis, que la capacité qu'ont les chemins de fer de concurrencer les autres modes de transport a été sérieusement amoindrie par le fardeau d'obligations qui leur a été imposé par le fait qu'ils ont été l'instrument de la politique nationale pendant les années où ils avaient le monopole; ce fardeau, les nouveaux modes de transport n'ont pas à le porter. Une étude détaillée de cet aspect de la situation nous a fait conclure que la politique nationale du transport ne peut plus, comme elle l'a fait par le passé, ne pas tenir compte des conséquences que pourraient avoir sur le système du transport l'emploi du chemin de fer comme instrument de la politique nationale. Si on permet que la relation concurrentielle entre les divers modes de transport soit influencée par des considérations non-économiques, il en résultera une mauvaise répartition des ressources et un bouleversement de l'ensemble du système de transport. Quels que soient le moment et l'endroit où ces effets se manifesteront, nous croyons qu'ils doivent être neutralisés par des mesures gouvernementales appropriées.

Ainsi, la recommandation que nous avons faite au premier volume, à savoir que certaines subventions devraient être versées aux chemins de fer, était directement liée à notre évaluation du coût du fardeau que les chemins de fer doivent porter en raison du rôle d'instrument que lui fait jouer la politique nationale, et elle a pour but de contrebalancer

ce fardeau pendant la période nécessaire aux chemins de fer pour adapter leur exploitation à la situation actuelle de concurrence et pour occuper la place qui leur revient dans l'ensemble du système de transport. Bien qu'elle intéresse particulièrement les chemins de fer, cette aide financière a pour but définitif d'améliorer toute la structure du transport en donnant aux chemins de fer une chance égale d'exploiter toutes leurs ressources et d'obtenir la part de marchandises à transporter à laquelle ils ont droit d'après les avantages qu'ils possèdent. Dans la mesure où cette recommandation sera mise en pratique, la situation financière des chemins de fer s'améliorera et cela aura pour effet de réduire les inégalités régionales du système de transport qui ont surgi par suite de la moins grande capacité des chemins de fer en matière de concurrence. Le fait que, à un moment donné, les chemins de fer aient été choisis comme bénéficiaires d'une certaine assistance financière n'est qu'un accident historique. Le principe en jeu, qui s'applique à tous les modes de transport, c'est que, dans une situation concurrentielle, la politique de l'État en matière de transport doit, si elle exige qu'un transporteur lui serve d'instrument, rembourser à ce transporteur les frais que lui a occasionné le rôle public qu'il a joué, afin qu'un juste équilibre de la concurrence soit maintenu sur le marché du transport.

Par ailleurs, nos opinions quant à l'avenue dans laquelle une politique nationale du transport doit s'engager, dans l'avenir, ne s'en tiennent pas à cette observation sur l'aspect financier du fardeau à assumer. En réalité, nous avons étudié de façon approfondie dans le présent volume les autres éléments du problème qui ont fait que les différents modes de transport n'ont pu être exploités dans une mesure proportionnée à la situation qu'ils occupent du point de vue économique

dans le système de transport du pays. Nous avons aussi fait remarquer dans le premier volume qu'en plus de contrebalancer certains fardeaux, il faudra éliminer certains avantages accordés aux "instruments choisis" dans le domaine du transport par suite de l'utilisation qu'on en fait dans la poursuite des objectifs de la politique nationale, avantages qui sont un obstacle à l'établissement de conditions justes et équitables qui, d'après nous, devraient exister au sein du marché du transport. En conséquence, nous recommanderons, dans notre étude des problèmes particuliers comportant l'utilisation des moyens de transport, que les avantages concurrentiels dont bénéficie depuis longtemps un mode particulier de transport, par suite de son utilisation dans les grandes lignes d'une politique nationale, soient éliminés, soit en faisant bénéficier tous les moyens de transport des avantages réservés jusqu'ici à "l'instrument choisi", soit en essayant d'atteindre le même objectif visé par la politique nationale par un moyen qui n'a aucun rapport avec le système de transport.

L'application de cette recommandation et des autres recommandations que nous avons faites jusqu'ici permettront au Canada d'établir le système de transport équilibré et efficace qui s'impose pour répondre aux besoins de la nation en matière de transport. Cependant, nous reconnaissons qu'il se pose au Canada des problèmes d'ordre régional et industriel qui, bien que se rattachant au domaine du transport et ayant par conséquent assumé le statut de "problèmes relatifs du transport", peuvent bien ne pas être compris entièrement dans le cadre général que nous avons proposé pour résoudre les difficultés sous-jacentes à l'organisation du système de transport. Ces problèmes particuliers se rattachent à la politique de l'État en matière de transport et sont étudiés dans les chapitres subséquents du présent rapport.

Conclusion

En ce qui concerne une politique nationale du transport, nous estimons en tout premier lieu qu'il n'est plus possible, comme c'était le cas à l'époque où le transport faisait l'objet d'un monopole, de traiter un moyen particulier de transport en faisant en quelque sorte abstraction de tous les autres. Etant donné la concurrence que se font à l'heure actuelle les divers moyens de transport, il nous paraît évident, que, pour établir un système de transport efficace et équilibré, il faudra prendre en sérieuse considération les répercussions que peuvent avoir les décisions prises à l'égard d'un mode de transport sur tous les autres modes qui font partie intégrante du système. En d'autres termes, l'organisation des transports doit être considérée dans son ensemble. A notre avis, seule une politique nationale du transport qui tient compte de ce principe pourra, dans la situation actuelle de concurrence, répondre aux besoins actuels d'un système national de transport de plus en plus complexe et d'en aplanir les difficultés, lui permettant ainsi d'atteindre les buts envisagés par la politique nationale tout en étant exploité pour être rentable et assuré d'un marché.

Dans les chapitres suivants nous tenterons de poursuivre l'examen logique de nos conclusions au sujet d'une politique nationale de transport par rapport aux problèmes régionaux et autres problèmes qu'elle doit résoudre. Nous étudierons surtout certains problèmes importants que la politique gouvernementale a ordinairement essayé de résoudre, du moins en partie, au moyen du système de transport. Evidemment, cela ne veut pas dire que nous allons mettre en question les objectifs de notre politique nationale. Ainsi que nous l'avons

clairement indiqué antérieurement, cela dépasse la portée de notre mandat. Mais, nous essaierons d'évaluer les répercussions que peut avoir l'utilisation du système de transport pour résoudre ces problèmes, ainsi que l'efficacité de l'emploi de ce moyen dans le cadre des circonstances qui entourent chacun de ces problèmes. Nous avons l'intention de proposer l'adoption de certaines mesures qui permettront de continuer d'employer, au besoin, le système de transport comme instrument de la politique nationale sans que cela nuise à la réalisation de ce qui, d'après nous, doit être l'objectif principal d'une politique nationale du transport, à savoir l'établissement d'un système de transport efficient bien équilibré et bien adapté à tous les besoins.

CHAPITRE 8

LE TRANSPORT, INSTRUMENT DE POLITIQUE NATIONALE: ÉTUDE DE TROIS CAS PARTICULIERS

Pour des raisons de politique nationale, depuis plusieurs années, l'État a aidé certains expéditeurs en assumant une partie de leurs frais de transport par chemin de fer. Les trois principaux programmes qui ont favorisé cette assistance sont connus sous le nom de "Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes", "Subvention d'appoint ou de compensation" et "Aide au transport des céréales de provende".[1/]

Bien que les buts que visent ces programmes se ressemblent, les moyens de les atteindre diffèrent. Aux termes de la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, l'État paie un pourcentage déterminé des frais de transport par chemin de fer des expéditions faites à l'intérieur et en dehors de la région désignée. Par contraste, la subvention du point-rail autorise le versement d'un montant déterminé en compensation des taux dits non concurrentiels à l'égard des mouvements de marchandises par chemin de fer entre le Centre et l'Ouest du Canada. L'aide au transport des céréales de provende paie une partie variable des frais de transport d'une denrée désignée, soit

---

1/ Grâce à un certain nombre d'autres programmes, tant fédéraux que provinciaux, les expéditeurs reçoivent de l'aide dans des circonstances spéciales. Ces plans sont tous, sous une forme ou sous une autre, des applications des méthodes et des principes mentionnés dans les trois programmes que nous examinerons ici. Le plus récent, la Loi sur la réduction des taux du transport des marchandises, étudié au Chapitre 4, est une application du principe présenté dans la subvention d'appoint et il ne nécessite pas de plus ample étude.

les céréales de provende, depuis les provinces des Prairies jusqu'en Colombie-Britannique et jusque dans l'Est du Canada.

Dans le présent chapitre nous allons examiner et évaluer chacun de ces programmes à la lumière des critères établis dans les chapitres précédents en vue de l'application logique d'une politique nationale du transport quand le transport est employé comme un instrument de politique nationale.

1. LOI SUR LES TAUX DE TRANSPORT DES MARCHANDISES DANS LES PROVINCES MARITIMES

Les changements qui se sont opérés dans l'industrie du transport depuis la mise en vigueur, en 1927, de la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes illustrent bien comment les résultats que cherche à atteindre une politique nationale du transport peuvent être compromis. L'augmentation de la concurrence a empêché d'atteindre pleinement les buts proposés en 1927 en vue de la réduction des taux de transport dans une région désignée des Maritimes. En outre, le traitement de faveur qui n'accorde de l'aide qu'au trafic par rail paralyse le fonctionnement des services concurrentiels.

Nous examinerons ci-après les besoins économiques des provinces de l'Atlantique qui sont exposés dans certains mémoires qui nous ont été présentés. Notre but est double. D'abord, nous étudierons certains aspects de la "Loi sur les taux de transport de marchandises dans les provinces Maritimes" qui contredisent les buts de la politique nationale du transport, indiqués dans le présent rapport, puis nous

présenterons les recommandations qui s'imposent. Nous illustrerons ensuite, par l'exemple de la région de l'Atlantique, le principe qui doit gouverner la politique nationale dans l'utilisation du transport comme moyen de développement régional et industriel.

En ce qui regarde le premier but, nous devons tirer des conclusions et présenter des recommandations. Quant au second, notre mandat nous borne à proposer, non le degré et l'envergure de l'aide à accorder, mais les modes d'emploi de cette assistance qui, dans la mesure du possible, permettront d'atteindre le mieux possible les objectifs de la politique nationale à l'égard de la région en cause. Comme ces deux objectifs sont intimement liés, nous les étudierons ensemble dans une certaine mesure, nous réservant de les examiner séparément à la fin de l'analyse.

La politique nationale et la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes

La Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes (17, Georges V, chapitre 44) est entrée en vigueur le 1er juillet 1927. Elle a été adoptée par la Parlement à la suite des recommandations mentionnées ci-après qui ont été présentées dans le rapport de la Commission royale sur les réclamations des provinces Maritimes (la Commission Duncan). Nous trouvons dans le préambule les raisons qui ont motivé l'adoption de cette loi:

> "Considérant que dans son rapport en date du 23 septembre 1926 la Commission royale sur les réclamations des Provinces maritimes est d'avis qu'une étude impartiale des événements qui eurent lieu et des propos qui furent tenus avant la Confédération et, dès qu'elle fut consommée, confirment les représentations faites à la Commission au nom des Provinces Maritimes, savoir: que le chemin de fer

> Intercolonial était destiné entre autres choses à procurer au Canada en temps de crise nationale et impériale un débouché et une entrée sur l'ocean Atlantique et à procurer aux marchands, négociants et fabricants des Provinces maritimes le marché le plus étendu composé du peuple canadien tout entier au lieu du marché restreint des Provinces maritimes seules, et qu'aussi des considérations stratégiques ont déterminé un parcours plus long qu'il n'était réellement nécessaire, et que dans la mesure où les considérations commerciales étaient subordonnées aux considérations nationales, impériales et stratégiques le coût du chemin de fer devrait être supporté par le Dominion et non par le trafic qui pourrait passer sur la ligne; et considérant que la Commission a dans ce rapport, fait certaines recommandations concernant les taux de transport de marchandises dans le but d'enlever un fardeau à l'industrie et au commerce de ces provinces depuis 1912, lequel, en vue des propos tenus et des obligations prises à la Confédération, la Commission trouve qu'il n'a jamais été question pour ce commerce de le supporter; et considérant qu'il est à propos de donner effet à ces recommandations autant qu'il est raisonnablement possible de le faire sans déranger indûment l'échelle générale des taux au Canada: À ces causes, Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes du Canada, décrète:"

La Loi offre deux principaux avantages aux expéditeurs du territoire désigné: 1) elle réduit de 20 p. 100 les tarifs-marchandises par chemins de fer à l'égard de certains "trafics privilégiés" dans le "territoire désigné"; et 2) elle considère les marchandises transportées par transbordeurs de trains comme des marchandises transportées par voie ferrée seulement.

Le territoire désigné englobe maintenant le Nouveau-Brunswick, l'Île du Prince-Edouard, la Nouvelle Ecosse, Terre-Neuve et la partie de la province de Québec qui s'étend à l'est de Lévis et de Diamond-Junction jusqu'à la frontière de la province et au sud du fleuve Saint-Laurent.

Il y a quatre genres de trafics privilégiés:

a) Trafic local, entièrement sur voie ferrée, - entre des endroits situés dans le territoire choisi par exemple, de Sydney à Newcastle;

b) Trafic à destination de l'ouest, entièrement par voie ferrée, à partir d'endroits situés dans le territoire désigné à d'autres endroits du Canada. (Ainsi, par exemple, de Moncton à Montréal via Lévis l'abaissement s'applique au tarif direct en vigueur par le parcours Moncton-Lévis);

c) Trafic d'exportation par chemins de fer et par mer, à partir d'endroits situés dans le territoire désigné en passant par des endroits situés dans ce territoire désigné, à destination d'outre-mer. (Ainsi, par exemple, de Fredericton à Liverpool via Saint-Jean, le tarif en question est celui qui s'applique de Fredericton à Saint-Jean);

d) Trafic en direction de l'ouest par voie ferrée et lac et aussi par voie ferrée, lac et voie ferrée, d'endroits situés dans le territoire désigné à d'autres endroits du Canada. (Ainsi, par exemple, de Moncton à Winnipeg, l'abaissement s'applique au tarif direct en vigueur pour parcours Moncton-Lévis ou de Moncton-Diamond-Junction)

La Loi spécifie en outre, pour plus de précision, que les trafics énoncés ci-après ne sont pas des trafics privilégiés:

a) le trafic par voie ferrée en provenance ou à destination des États-Unis;

b) le trafic par voie ferrée allant vers l'est dans le territoire choisi mais provenant d'autres régions du Canada;

c) le trafic d'importation en provenance d'outre-mer;

d) le trafic-voyageurs ou le trafic de messagerie.

Les réductions de tarifs de transport prescrites sont incorporées aux tarifs-marchandises publiés par les chemins de fer. On verse aux compagnies de chemins de fer, à même les fonds publics, une somme calculée comme étant la différence entre les tarifs exigibles à l'égard de tous les trafics privilégiés et les tarifs qui auraient normalement été en vigueur si la loi en question n'avait pas été adoptée.

Depuis 1957, la réduction des taux s'établit à 30 p. 100 pour ce qui est des expéditions du territoire choisi vers d'autres régions du Canada. Ce taux n'a pas été incorporé à la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, mais il est autorisé par un crédit annuel voté par le Parlement. La somme globable versée aux chemins de fer pour compenser cette réduction de taux dépasse à l'heure actuelle 14 millions de dollars par année.

La modification de la Loi s'impose

Dans les provinces de l'Atlantique, il y a des gens qui sont convaincus, aujourd'hui, que les avantages prévus par la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes n'ont plus de nos jours l'importance qu'on semblait leur accorder à l'époque de la mise en vigueur de la Loi. Cela ressort clairement des dépositions qu'on a faites au cours de notre enquête. On nous a dit aussi que, par suite des changements survenus depuis 1927, les producteurs des provinces de l'Atlantique ont plus de difficulté à concurrencer, sur les marchés du centre du Canada, les industries situées près de ces marchés. Selon la Commission des transports des provinces Maritimes, "les changements dont on a parlé se résument à deux surtout: en premier lieu,

l'expansion de l'industrie du camionnage qui nuit à la concurrence que pourraient faire les industries des provinces Maritimes sur les marchés du centre du Canada et, en second lieu, la méthode horizontale selon laquelle les tarifs-marchandises ont été haussés au cours de l'après-guerre".[1/]

La Commission des transports des provinces Maritimes conclut donc que "vu les changements qui se sont produits dans le domaine des transports, il n'est plus possible, par l'application des dispositions de la Loi, d'atteindre les fins prévues par cette mesure ligislative".[2/] Le mécontentement qu'on éprouve à l'égard de la Loi s'est manifesté aussi par d'autres mémoires en provenance des provinces de l'Atlantique.

Plusieurs propriétaires de grandes entreprises des provinces de l'Atlantique nous ont présenté des propositions en vue de la revision de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. Tous réclamaient une augmentation des avantages prévus par la Loi. Ces propositions différaient quant aux détails, mais elles exprimaient toutes le désir des industries de la région de l'Atlantique de se rapprocher des marchés des provinces centrales au moyen de l'abaissement des tarifs-marchandises.

Le mémoire présenté par la Dominion Steel and Coal Corporation Limited propose une formule selon laquelle l'industrie intéressée jouirait d'avantages "simplement paritaires" en fait de tarifs sur le marché de Montréal par rapport à son principal concurrent. L'écart entre le taux normalement exigé par les chemins de fer et le taux établi

---

1/ Compte rendu des témoignages, audience du 12 septembre 1960, volume 83A, page 34.

2/ Ibid., page 66.

après le calcul du "tarif paritaire" serait versé aux compagnies de transport par le gouvernement à peu près de la même façon qu'est versée actuellement la subvention en vertu de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. Cette somme serait versée, aux termes d'une loi spéciale, en sus de la subvention de 30 p..100.

L'auteur du mémoire signale que cette attitude "se fonde sur les fins traditionnelles visées par la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes."[1/]

Une autre proposition, s'inspirant elle aussi des fins traditionnelles visées par la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, préconise l'augmentation du taux de la subvention actuelle. L'Acadia-Atlantic Sugar Refineries Limited a recommandé que le taux de la subvention actuelle de 30 p. 100 soit porté à 100 p. 100 dans le cas du transport du sucre à partir du territoire choisi de sorte que, en réalité, le taux exigible à l'égard du transport effectué dans le territoire désigné soit entièrement payé au moyen de la subvention. Cette société a déclaré que "là pourrait bien se trouver la solution qui réglerait tous les problèmes de transport auquel font face les industries des provinces Maritimes en quête de marchés dans le centre du Canada."[2/]

Il est à noter que les deux propositions mentionnées ci-dessus qui préconisent la revision de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes ont d'abord été formulées en vue de répondre aux besoins particuliers des industries qui les ont soumises,

---

1/ Compte rendu des témoignages, audience du 14 septembre 1960, volume 85, page 14745.

2/ Compte rendu des témoignages, audience du 10 novembre 1959, volume 4, page 410.

mais on faisait remarquer que les solutions proposées pourraient s'appliquer à toutes les autres industries.

D'autre part, le mémoire soumis par la Commission des transports des provinces Maritimes préconise des changements qui intéresseraient les industries de toute la région atlantique.

La Commission des transports des provinces Maritimes reconnaît qu'on ne saurait adopter aucune formule qui puisse "assurer au producteur des provinces de l'Atlantique, quant aux produits qu'il destine aux marchés du centre du Canada, un taux de transport analogue à celui dont jouit son concurrent des provinces centrales à l'égard de ces marchés".[1/] Les auteurs du mémoire reconnaissent aussi qu'une formule conçue en vue d'atteindre cet objectif ne saurait s'appliquer dans la pratique à toutes les industries des provinces atlantiques.

Selon la Commission des transports des provinces Maritimes, toute mesure corrective doit viser à atteindre trois fins:

"Pour qu'elle soit efficace, la revision de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes doit répondre aux exigences suivantes.

1) Combler l'écart qui existe entre le taux de transport payable par le producteur des provinces Maritimes et le taux de transport payable par le producteur des provinces centrales quant à l'important marché du centre du Canada.

2) Accomplir cette tâche graduellement et, par conséquent, d'après une formule selon laquelle on pourra compenser au remaniement des taux de transport qui s'impose a) par suite de la forte concurrence qui s'exerce dans le domaine des transports au sein de ces deux territoires et b) par suite des hausses "horizontales" et proportionnelles des taux de transport.

3) Ne pas priver l'expéditeur des provinces atlantiques d'avoir recours à d'autres moyens de transport que les chemins de fer."[2/]

1/ Compte rendu des témoignages, audience du 12 septembre 1960, Volume 83A, page 71.

2/ Ibid., page 67.

Le mémoire expose ensuite une formule destinée à atteindre ces fins. Cette formule se résume à ceci: se fonder sur le 1 p. 100 de l' Analyse des bordereaux d'expédition pour comparer les frais imposés à l'expéditeur des provinces Maritimes avec les frais imposés à des concurrents: s'inspirer de ces constatations pour connaître quelles sont les marchandises transportées régulièrement tant de la région atlantique vers les régions de l'Est du Canada (i.e., vers les provinces Centrales) qu'à l'intérieur de la région de l'Est du Canada; établir chaque année, d'après l'Analyse des bordereaux d'expédition, la moyenne de l'ensemble des frais imposés par cent livres à l'égard de toutes les marchandises transportées à partir des provinces Maritimes; établir en outre la moyenne de l'ensemble des frais imposés à l'égard de toutes les marchandises expédiées au sein même de la région de l'Est du Canada; calculer le pourcentage dont on doit réduire la moyenne des frais imposés dans les provinces Maritimes afin que cette moyenne soit égale à celle des frais imposés dans l'Est du Canada, puis, accorder une subvention égale à ce pourcentage des frais effectivement payés à l'égard de toutes les marchandises expédiées de la région des Maritimes à la région de l'Est du Canada. Cette formule serait censée répondre aux deux premières exigences mentionnées plus haut; on répondrait à la troisième par le versement d'une subvention soit directement à l'expéditeur soit à tout voiturier public.

Il faut noter que la subvention proposée serait en sus du subside actuel accordé sous le régime de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes: "Nous proposons, est-il dit dans le mémoire, qu'une nouvelle subvention soit accordée en sus de la présente subvention octroyée en vertu de la Loi des taux de transport

des marchandises dans les provinces Maritimes; la subvention accordée en vertu de cette loi ne serait pas modifiée pour autant".[1]

Motifs pour lesquels la modification s'impose

Il ressort des mémoires soumis à la Commission que les principales difficultés des provinces de l'Atlantique proviennent de ce que ces provinces sont désavantagées en ce qui concerne le transport. Le transport est sans doute un élément très important pour l'expansion d'une région, mais ce n'est pas nécessairement le seul ni le plus important. Cela est admis par les provinces atlantiques elles-mêmes: "Évidemment, bien d'autres mesures pourraient être prises, outre celles qui ont trait au transport, en vue de stimuler sur le programme national d'expansion économique dans les provinces atlantiques ou dans tout autre zone peu prospère."[2]

La demande d'assistance des provinces de l'Atlantique en vue d'obtenir de l'aide repose sur deux arguments: 1) les promesses faites à l'époque de la Confédération et que l'adoption de la Loi des taux de transport des marchandises dans les Provinces maritimes a confirmées et 2) les besoins actuels et futurs dans le domaine économique.

L'essentiel de cette argumentation est contenu dans les trois citations suivantes:

1/ Compte rendu des témoignages, Sommaires et arguments, 14 février 1961, volume 2, page 8.

2/ Compte rendu des témoignages, audience du 14 septembre 1960, volume 85, pages 14673-4.

"Selon l'avis respectueusement soumis par la Commission des transports des provinces Maritimes, la situation qui règne aujourd'hui dans les provinces de l'Atlantique est la même que celle qui existait dans les années '20. Cette dernière situation, déclarait la Commission Duncan, ne sera réglée que si l'on se montre large d'esprit et si, pour le bien-être économique des provinces des Maritimes, on agit sans tarder."1/

"Il y a dans le passé beaucoup de précédents qui justifient la diminution d'importance du facteur distance comme élément dont il faut tenir compte dans l'établissement des taux de transport relatifs aux provinces de l'Atlantique. Mais cette diminution ne repose pas uniquement sur l'histoire du passé. Elle repose autant sur le fait que les transports ont un rôle important à jouer pour hisser l'économie de la région Atlantique au niveau de l'économie des autres régions du Canada."2/

"La Commission des transports des provinces Maritimes estime que, tout comme dans le passé les transports ont constitué un élément de la politique adoptée pour le bien commun dans le cas des provinces Maritimes, ils devraient être considérés aujourd'hui encore comme partie intégrante de toute mesure prise en vue de combler l'écart qui existe entre le revenu général des provinces de l'Atlantique et celui des autres régions du Canada."3/

Il faut noter que les deux dernières citations préconisent une politique tendant à "hisser l'économie de la région Atlantique au niveau de l'économie des autres régions du Canada" et à "combler l'écart qui existe entre le revenu général des provinces de l'Atlantique et celui des autres régions du Canada". Evidemment, une telle politique va au-delà des promesses faites à l'époque de la Confédération.

1/ Compte rendu des témoignages, audience du 12 septembre 1960, volume 83A, page 75.

2/ Ibid., page 81.

3/ Ibid., page 81.

Considérations relatives à l'application de la Loi

On peut fort bien dire que la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes constitue un instrument au moyen duquel le Canada s'efforce de donner suite à certains engagements pris à l'époque de la Confédération. Le Parlement, auteur de la Loi, s'est engagé à prescrire les conditions suivant lesquelles on protégerait ce droit traditionnel des provinces de l'Atlantique. La Commission est d'avis que c'est le Parlement qui doit juger si le Canada au moyen de cette Loi, réussit à remplir ce rôle historique et jusqu'à quel point il le remplit.

Toutefois, la Commission estime qu'elle doit formuler des observations au sujet de certaines dispositions de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, observations dont le Parlement devrait tenir compte dans l'étude qu'il doit faire constamment de cette mesure législative. Ces dispositions ont trait aux effets que produit sur l'industrie des transports l'aide accordée en vertu de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes.

Restriction de la portée de la Loi

Il importe de noter que presque toutes les observations qu'on a formulées au sujet de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes visaient les dispositions de la Loi relatives au trafic sortant des provinces de l'Atlantique. De fait, à en juger par les témoignages rendus, il n'est pas sûr qu'il soit nécessaire

de continuer à subventionner le trafic au sein des provinces Maritimes selon le régime actuel.

Nous n'avons pu obtenir de chiffres précis à ce sujet, mais, à n'en pas douter, la subvention annuelle prévue en vertu de la Loi est surtout versée aujourd'hui à l'égard du transport effectué exclusivement au sein d'un territoire désigné. Si la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes avait véritablement pour objet de mettre à la portée des marchands, des commerçants et des fabricants des provinces Maritimes le grand marché que constitue l'ensemble de la population du Canada, ce n'est certes pas par la subvention du transport effectué exclusivement au sein des provinces Maritimes qu'elle tendrait le plus vers cet objet. De fait, il ressort des témoignages qu'on nous a présentés que les versements effectués sous le régime de la Loi pour le trafic à l'intérieur de la zone désignée et uniquement à l'égard du trafic ferroviaire, tendant à empêcher le complet épanouissement d'autres moyens de transport dans la région atlantique.[1/] Nous partageons cet avis.

Nous sommes convaincus que l'industrie du camionnage dans les provinces de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île du Prince-Edouard a pris, malgré ce désavantage, une telle expansion que le retrait de la subvention versée à l'égard des expéditions effectuées exclusivement au sein de la région atlantique aura généralement pour effet de porter les taux de transport par rail à un niveau qui stimulera le trafic. L'orientation qui s'ensuivra, selon laquelle les investissements passeront du domaine du transport ferroviaire à celui du transport non ferroviaire, répondra à la demande des expéditeurs pour ce service.

1/ Compte rendu des témoignages, audience du 29 avril 1960, volume 59, pages 10603-4 et audience du 12 septembre 1960, volume 83A, page 95.

La Commission n'est pas sans se rendre compte que l'organisation du transport subirait certains contre-coups si le Parlement décidait de modifier la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes afin de supprimer la subvention de 20 p. 100 versée à l'égard des expéditions effectuées exclusivement au sein du territoire désigné. Cependant ces contre-coups seraient amplement compensés par l'accroissement de la concurrence. Avec le temps, cette concurrence sera aussi avantageuse, et même davantage, que les subventions versées à l'heure actuelle en vertu de la Loi à l'égard des expéditions effectuées à l'intérieur d'un territoire désigné.

Toutefois, il y a une exception à l'heure actuelle. Nos études ont révélé que le transport par rail dans les limites de Terre-Neuve et entre Terre-Neuve et les provinces Maritimes ne subit pas encore véritablement de concurrence. Si le Parlement décidait de supprimer la subvention accordée en vertu de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes à l'égard des expéditions effectuées au sein d'un territoire désigné, nous serions fermement d'avis que l'on fasse exception pour le trafic ferroviaire dans les limites de Terre-Neuve et en provenance de Terre-Neuve à destination du territoire désigné ou à destination de Terre-Neuve en provenance du territoire choisi tant que les services de transport concurrentiels ne se compareront pas favorablement à ceux qui sont à la disposition des expéditeurs dans le reste du territoire désigné. Tenant compte de cet aspect, nous proposons que la subvention accordée en vertu de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes continue à être versée à l'égard du transport ferroviaire effectué au sein de Terre-Neuve et entre cette province et le

reste du territoire choisi, mais que la question fasse l'objet d'un nouvel examen dans dix ans.

Élargissement des cadres de la Loi

Nous avons déclaré dans le premier volume[1/] de notre rapport "Si on instaure l'assistance aux transports comme pratique destinée à aider une région ou une industrie, on doit l'appliquer de telle sorte qu'il n'en résulte aucun déséquilibre dans le fonctionnement de l'industrie du transport elle-même. ... En conséquence d'un programme régional ou industriel de transport, doter une forme de transport d'un certain avantage, c'est, sans que le procédé soit dicté par des besoins d'efficacité, la favoriser au détriment de modes de transport concurrentiels, c'est permettre une expansion démesurée de la forme favorisée et placer sous contrainte les autres modes de transport."

Les subventions accordées en vertu de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes devraient s'étendre à tous les moyens de transport; voilà ce qui ressort non seulement des demandes que nous ont faites certains transporteurs qui ne bénéficient pas actuellement des subventions, mais aussi des demandes faites au nom des expéditeurs des provinces de l'Atlantique. Cette proposition s'appuie sur d'excellents motifs d'ordre économique, mais il semble qu'il en résulterait des difficultés administratives insurmontables.

Si la Loi était modifiée de façon à s'appliquer à tous les modes de transport de marchandises, il n'y a pas de doute que les

---

1/ Page 83 à 84.

difficultés d'ordre administratif augmenteraient. Nous estimons, cependant, que ce surcroît de travail administratif ne créerait pas de difficultés insurmontables ni d'énormes dépenses. Pourvu que les dispositions de la Loi ne visent que les voituriers publics authentiques et que ceux-ci soient tenus de présenter leurs réclamations de la manière prescrite, le gros des difficultés serait aplani. La certification des réclamations n'exigerait qu'une vigilance normale et une vérification partielle. Il faudrait que toute contravention à la Loi entraîne la perte du privilège de tirer parti des avantages qu'elle offre. Si, comme nous le proposons, les dispositions de la Loi ne visaient que le trafic allant vers l'Ouest à partir du territoire choisi, il n'y aurait qu'un nombre raisonnable de réclamants.

Tant que la Loi ne visera que les transporteurs par voie ferrée, elle aura un effet nuisible sur la répartition des resscurces en matière de transport dans les provinces de l'Atlantique et sur les expéditeurs de cette région.[1/]

Les principes énoncés dans le premier volume et exposés en détail dans le deuxième volume sont mis à l'épreuve dans ce cas particulier. Nous avons la conviction que favoriser un moyen de transport au détriment de tous les autres aurait pour effet de limiter le choix des expéditeurs à cet égard et de maintenir les tarifs, du moins certains d'entre eux, à un niveau plus élevé qu'ils ne le seraient si le jeu de

---

1/ La situation particulière dans laquelle se trouve la province de Terre-Neuve et dont nous avons parlé au neuvième chapitre du présent volume exige, pour l'instant, que les subventions accordées en vertu de la Loi ne soient versées qu'à l'égard des transporteurs par voie ferrée qui font le transport de marchandises dans les limites de Terre-Neuve et entre cette province et le reste du territoire désigné.

la concurrence se faisait sentir. Il découle de la disparité actuelle de traitement que certaines entreprises commerciales sont contraintes d'utiliser le chemin de fer comme moyen de transport de leurs marchandises, et cela à des taux plus élevés que ceux qui règneraient si l'on traitait tous les moyens de transport sur un pied d'égalité.

L'élargissement du cadre de la Loi par rapport à la situation des compagnies ferroviaires

On peut soutenir que les compagnies de chemin de fer auraient à faire face à de plus nombreuses difficultés si la Loi s'appliquait à tous les moyens de transport. Bien que cet argument soit en dehors de la question à l'étude, nous ne nions pas qu'il soit bien fondé. De fait, nous devons l'appuyer, car nous sommes d'avis que, dans les circonstances actuelles, une partie du bénéfice revient sans contredit au transporteur plutôt qu'à l'expéditeur. Il nous faut soutenir la thèse selon laquelle la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes n'avait pas et n'a pas pour objet de venir en aide aux compagnies de chemin de fer. Cette Loi avait, entre autres buts, celui d'empêcher les compagnies de chemin de fer de faire porter le fardeau de leurs frais élevés d'exploitation par les expéditeurs de la région. La Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes n'est pas un instrument destiné à venir en aide aux chemins de fer.

ANNEXE A

Aide spéciale à certaines régions

Dans l'introduction du présent volume de notre rapport, nous faisons une distinction entre les buts de la politique nationale du transport, qui sont, à notre avis, l'efficience et l'économie dans le système de transport, et les buts d'une politique nationale qui se sert du transport pour arriver à certaines fins. Nous avons insisté sur le fait que l'évaluation des buts d'une politique nationale qui tend à l'expansion économique, à l'unité politique, au bien-être social ou à toute autre fin analogue, est une question qui n'est décidément pas de notre ressort. Nous avons de plus ajouté que, en ce qui a trait à ces buts, nous estimons que notre responsabilité se limite à faire des observations pertinentes au sujet des effets que pourraient avoir sur la politique nationale du transport les politiques nationales qui se servent du transport comme moyen d'arriver à certaines fins.

Nous avons aussi laissé entendre que, si le transport était employé de façon appropriée, il pourrait être un instrument efficace pour la réalisation des buts d'une politique nationale, surtout lorsque les grandes distances empêchent l'expansion nationale de se poursuivre d'une façon équilibrée.

C'est dans ce cadre que nous abordons le problème économique que pose l'assistance aux transports dans les provinces de l'Atlantique.

Le problème de l'assistance aux transports destinée à relever l'économie des provinces de l'Atlantique

Les mémoires des provinces de l'Atlantique préconisent l'assistance aux transports, parce que l'économie de la région de l'Atlantique

n'est pas au même niveau que celle des autres régions du Canada. Ces mémoires invitent le gouvernement fédéral à éliminer les différences globables de revenus entre les différentes régions. Ils proposent que le transport serve d'instrument à la politique nationale et qu'il soit une partie intégrante de toute mesure prise pour les fins de cette politique.

En plus de l'exposé de la situation économique des provinces de l'Atlantique, qui nous a été présenté dans le mémoire de la Commission des transports des provinces Maritimes, il y a une grande quantité de documentation analytique d'après laquelle on peut conclure que l'économie de ces provinces est en retard par rapport à l'économie de l'ensemble du Canada. En se fondant sur cette conclusion, il est à propos d'employer l'assistance au transport comme un des moyens de remédier à ce retard.

Les provinces de l'Atlantique ont elles-mêmes proposé que cette assistance soit accordée en raison de leur situation économique et sous la forme d'une subvention distincte de celle qui est accordée en vertu de la Loi sur le taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. Bien qu'elles admettent que le moyen qu'elles proposent n'est pas absolument précis du point de vue scientifique, elles ont exposé dans le mémoire de la Commission des transports des Maritimes une méthode au moyen de laquelle on peut déterminer le niveau d'une telle assistance spéciale. Nous estimons qu'il ne nous appartient pas, d'après notre mandat, de juger si le niveau d'assistance proposé est raisonnable. Il est évident, cependant, qu'un niveau raisonnable peut être déterminé, s'il est avantageux de se servir du transport comme instrument de la politique nationale dans la région des provinces de l'Atlantique.

Dans un tel cas, il faut s'appliquer à établir une formule d'assistance spéciale qui produit les meilleurs résultats possibles. On nous a fait remarquer "qu'il semble peu possible que l'emploi de la main-d'oeuvre qui résultera d'une plus grand expansion des industries fondées sur les ressources, de l'activité accrue de la construction ou de l'expansion de l'industrie des services, suffira à diminuer sensiblement l'excédent de main-d'oeuvre dans les industries primaires, y compris l'industrie de l'extraction du charbon, et à assurer de l'emploi à ceux que l'augmentation de la population amène sur le marché du travail".[1/]

Dans tous les témoignages on a insisté sur le fait que "l'un des principaux facteurs des bas niveaux du revenu dans les régions maritimes par rapport aux autres parties du Canada a été un manque d'essor de l'industrie secondaire"[2/] et que les transports pourraient servir de moyen pour encourager l'expédition des marchandises ouvrées des provinces atlantiques vers les grands marchés du Canada". (Les soulignés ne sont pas de nous).[3/]

En conséquence, si l'on jugeait à propos d'accorder une assistance spéciale aux transports dans les provinces de l'Atlantique afin d'aider ces provinces à se rattrapper sur le plan économique,

---

1/ Mémoire présenté à la Commission royale d'enquête sur les transports par la Commission des transports des provinces Maritimes, volume 2, Appendice IX, page 11.

2/ Compte rendu des témoignages, audience du 13 septembre 1960, volume 84, page 14546.

3/ Compte rendu des témoignages, audience du 13 septembre 1960, volume 84, page 14546.

cette assistance spéciale pourrait être conçue de façon à favoriser le déplacement des produits de l'industrie secondaire là où ce déplacement pourrait créer le plus d'emploi.1/

Il nous reste à répéter le critère sur lequel s'appuie l'aide spéciale aux transports. Nous ne pouvons faire mieux que de nous reporter au principe énoncé comme guide d'une politique nationale dans le domaine au premier volume de notre rapport:2/ "Si on instaure l'assistance aux transports comme pratique destinée à aider une région ou une industrie, on doit l'appliquer de telle sorte qu'il n'en résulte aucun déséquilibre dans le fonctionnement de l'industrie du transport elle-même. Si, à cause de programmes régionaux ou industriels de transport, on impose un fardeau à une forme quelconque de l'industrie du transport, on fait forcément passer le poids du fardeau à quelque expéditeur non protégé par la concurrence. En conséquence d'un programme régional ou industriel de transport, doter une forme de transport d'un certain avantage, c'est, sans que le procédé soit dicté par des besoins d'efficacité, la favoriser au détriment de modes de transport concurrentiels; c'est permettre une expansion démesurée de la forme favorisée et placer sous contrainte les autres modes de transport."

1/ Il est important de noter ici que la recommandation que nous avons faite pour étendre la portée de la Loi afin qu'elle s'applique au mouvement des marchandises effectué par tous les transporteurs, aidera considérablement les produits de l'industrie secondaire en encourageant les entreprises de camionnage à fixer des taux plus concurrentiels.

2/ Ibid., pages 83 et 84.

2. SUBVENTION DU "PONT-RAIL"

Relier entre elles, au moyen du rail, les principales régions du Canada qui possèdent des ressources naturelles, tel a été l'un des éléments fondamentaux de la politique nationale. Vu la géographie du Canada, il a fallu construire des lignes de chemin de fer à travers de vastes régions où le relief était rugueux et les habitants peu nombreux, et dont les ressources semblaient limitées. L'une de ces régions était la région précambrienne de l'Ontario, au nord des lacs Huron et Supérieur. Les lignes de chemins de fer transcontinentales ont construit un "pont-rail" terrestre essentiel, à travers cette région, qui relie ainsi l'Est du Canada aux Prairies et à la Colombie-Britannique.

Bien que la construction de ces principales lignes de chemin de fer à travers le nord de l'Ontario, au cours de la dernière moitié du dix-neuvième siècle, ait fourni l'occasion d'exploiter les vastes ressources minérales de Sudbury et des autres régions septentrionales, on ne croyait guère, à cette époque, que la région qui allait de Sudbury à la tête des Lacs fournirait assez de trafic pour justifier la construction et l'exploitation des trois lignes de chemins de fer qui devaient éventuellement traverser cette région. Cependant, l'espoir que le trafic qui passerait par ce "pont-rail" pour aller de l'Est à l'Ouest du Canada en justifierait éventuellement la construction était apparemment le facteur qui incita le gouvernement fédéral à fournir de gros capitaux pour aider à construire les lignes de chemins de fer transcontinentales exploitées;

par des sociétés privées. En absorbant ainsi une partie considérable des frais d'investissement, le gouvernement a réduit le montant des recettes nécessaires aux compganies de chemins de fer, et les tarifs ont pu être établis à un niveau plus bas qu'il n'aurait été nécessaire sans ces subventions.

Bien que le trafic à travers cette région du "pont-rail" ait augmenté considérablement, il n'a pas augmenté, cependant, dans la même mesure que dans les régions qu'il réunit. C'est pourquoi cette région du nord de l'Ontario a été considérée comme une région de trafic non productive. Dans la période qui a suivi la deuxième Guerre mondiale, lorsque les expéditeurs s'inquiétaient des répercussions possibles de l'augmentation des tarifs-marchandises, ce facteur a assumé une importance assez considérable. Il y a dix ans, après l'avoir étudié, la Commission royale des transports déclarait:

> "Plusieurs mémoires présentés à la Commission royale indiquaient les mesures à prendre en vue d'alléger le fardeau des tarifs-marchandises imposés aux provinces de l'Ouest par le fait que leur situation géographique obligent les marchandises à destination et en provenance de ces provinces à franchir de longs trajets à travers de vastes régions improductives."1/

Les chemins de fer avaient alors besoin de revenus additionnels afin de faire face à l'augmentation des frais, et la nation avait alors établi un mode de responsabilité traditionnel en assumant une partie des frais que nécessitait le transport sur de longues distances.

La Commission royale qui a siégé de 1949 à 1951 a recommandé "que le coût d'entretien de cette partie de notre réseau transcontinental

---

1/ Rapport de la Commission royale des transports, 1951, Ottawa, Imprimeur du Roi, page 282.

de chemin de fer, qui sert de lien ou de pont entre l'Est et l'Ouest, soit imputable sur les recettes générales du pays.[1] On s'attendait que cette mesure serait "particulièrement efficace comme allégement des frais du trafic franchissant ce pont en direction ouest".[2]

Le gouvernement a adopté cette recommandation et un bill modifiant la Loi sur les chemins de fer, à cette fin, a été présenté au Parlement en 1951. Le bill prévoyait, notamment, un versement annuel de sept millions de dollars aux chemins de fer transcontinentaux pour payer les frais d'entretien du "pont-rail". Le Comité parlementaire spécial des chemins de fer, qui fut chargé d'étudier le bill proposa un sous-amendement stipulant que les chemins de fer devraient affecter ces subventions à la réduction des tarifs-marchandises à l'égard du trafic transporté dans les deux sens sur les lignes de ce "pont-rail". Le sous-amendement est devenu l'article 468 de la Loi sur les chemins de fer.

Formule du versement des subventions

Les dispositions de l'article 468 déterminent maintenant les modalités d'application des subventions versées à l'égard du "pont-rail". Il autorise le paiement à la Compagnie du chemin de fer Pacifique-Canadien d'un montant égal aux frais annuels d'entretien de la voie entre Sudbury et Fort-William sur sa ligne transcontinentale. Il autorise le paiement à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada d'un montant égal

---

1/ Rapport de la Commission royale des transports, 1951, Ottawa, Imprimeur du Roi, page 282.

2/ Ibid., page 283.

aux frais d'entretien de la voie correspondant à la longueur de la voie du Pacifique-Canadien entre Sudbury et Fort-William. Le paragraphe (2) de l'article 468 décrète que la Commission des transports du Canada détermine le coût annuel de l'entretien des voies en question et fixe la longueur de cette voie à l'égard de chaque compagnie. Le montant maximum payable au cours de chaque année a été fixé à sept millions de dollars. Le paragraphe (4) décrète que la Commission doit répartir les subventions, entre les compagnies, selon les montants que chacune a dépensés pour l'entretien de ses voies.

Ainsi, la base d'après laquelle ce montant de sept millions de dollars doit être versé et réparti entre les deux compagnies de chemin de fer a été clairement et spécifiquement établie. Cette base est le montant dépensé par chaque compagnie à l'égard de l'entretien d'une certaine longueur de voies dans la région du "pont-rail", soit environ 551.5 milles pour chaque chemin de fer, car c'est la distance entre Sudbury et Fort-William sur la ligne du Pacifique-Canadien. Mais la loi ne détermine pas la base selon laquelle les chemins de fer doivent appliquer ces subventions en vue de réduire les tarifs-marchandises.

La formule de réduction des tarifs

Le paragraphe (5) de l'article 468 de la loi décrète seulement que les subventions versées aux chemins de fer seront affectées à réduire les tarifs-marchandises à l'égard du trafic transporté dans les deux sens sur le "pont-rail", de la façon que déterminera la Commission des transports. Le 16 avril 1952, dans la lettre circulaire n° 272 qu'elle a émise au sujet des subventions à l'égard du "pont-rail", la Commission indiquait

les termes de la méthode d'application qu'elle désirait employer. Cette lettre circulaire dit, notamment:

> "La Commission a reconnu que de nombreuses difficultés peuvent surgir dans l'application des termes de la loi et elle a tenu plusieurs séances afin d'obtenir les vues des parties intéressées. Les avis qu'elle a ainsi obtenu la justifient d'administrer cette loi de façon intérimaire en attendant une étude plus approfondie et probablement certains amendements ultérieurs."

La lettre circulaire n° 272 indiquait également le genre de trafic auquel la réduction ne s'appliquerait pas. De fait, la Commission ordonnait que seul le trafic direct, transporté à des tarifs pour catégorie de marchandises et à des tarifs non assujettis à la concurrence, pourrait être admissible à une réduction de tarif.

La formule visant à la réduction de ces tarifs-marchandises a été établie à la suite d'un compromis. La Commission des transports a reconnu que les expéditeurs et les destinataires du Manitoba, de la moitié orientale de la Saskatchewan et de la partie occidentale de l'Ontario située à l'ouest des Grands lacs seraient plus avantagés si la réduction des tarifs, découlant de ces subventions, était établie selon le principe d'un certain montant par cent livres. D'autre part, les expéditeurs résidant à l'ouest de la région susmentionnée seraient plus avantagés si les tarifs-marchandises étaient réduits d'après une formule basée sur le pourcentage. Afin de concilier ces deux points de vue, on a adopté une formule d'après laquelle une partie de la réduction serait un pourcentage du tarif et une autre partie serait un montant fixe par cent livres. Le tableau suivant indique comment la formule a été appliquée; il est établi selon un tarif-marchandises de base de $3.00 les cent livres.[1/]

1/ Prière de noter que la réduction des cents par 100 livres avait, en 1959, augmenté plus que le pourcentage de la réduction du taux.

TABLEAU V

RÉDUCTIONS DU TARIF ORDINAIRE DE $3.00 LES 100 LIVRES PAR SUITE DES SUBVENTIONS ACCORDÉES À L'ÉGARD DU "PONT-RAIL"

Date de l'entrée en vigueur	Pourcentage du tarif de base	Cents par 100 livres	Réduction totale, en cents, par 100 livres si le taux de base est de $3.00 le 100 livres
1er mai 1952	2.53 (7.6¢)	5.8	13.4
1er mai 1953	3.5 (10.5¢)	9.5	20.0
1er nov. 1955	3.5 (10.5¢)	16.5	27.0
1er mars 1956	3.5 (10.5¢)	9.5	20.0
1er mars 1957	3.5 (10.5¢)	7.5	18.0
1er mars 1959	3.5 (10.5¢)	10.5	21.0
1er déc. 1959	4.72 (14.2¢)	15.0	29.2

L'application de la subvention

L'ensemble des voies ferrées transcontinentales que les Chemins de fer nationaux du Canada exploitent dans la région du "pont-rail" s'élève à 1,010 milles, comparativement à 551.5 milles pour le Pacifique-Canadien. Mais, comme nous l'avons signalé plus haut, les Chemins de fer nationaux ne peuvent toucher la subvention que pour un parcours qui correspond à celui du Pacifique-Canadien.

En accordant ce montant annuel de sept millions de dollars, la Commission a réparti les subventions sur une base à peu près égale entre les deux chemins de fer. Le tableau suivant indique les rapports entre les frais d'entretien et les subventions versées, à compter de l'époque où ont été instituées les subventions relatives au "pont-rail".

TABLEAU VI

FRAIS D'ENTRETIEN DES VOIES DANS LA RÉGION DU "PONT-RAIL", ET SUBVENTIONS ANNUELLES VERSÉES À L'ÉGARD DU "PONT-RAIL" AU PACIFIQUE-CANADIEN ET AU NATIONAL-CANADIEN, de 1952 à 1959

Année	Pacifique-Canadien			National-Canadien		
	Frais d'entretien[1]	Subventions[2]	Pourcentage des frais	Frais d'entretien[3]	Subventions[2]	Pourcentage des frais[4]
	(en million de dollars)			(en millions de dollars)		
1952	4.37	2.09	47.8	3.81	2.06	54.1
1953	5.35	3.47	64.9	3.20	3.53	110.3
1954	4.20	3.57	85.0	3.46	3.43	99.1
1955	4.19	3.51	83.8	3.47	3.49	100.6
1956	5.64	3.48	61.7	3.47	3.52	101.4
1957	5.84	3.36	57.5	3.75	3.64	97.1
1958	5.75	3.65	63.5	3.49	3.35	96.0
1959	5.71	3.83	67.1	3.49	3.17	90.8
1960	5.17			3.37		

1/ Années civiles; frais à l'égard de 551.5 milles de Fort-William à Sudbury.

2/ Années financières.

3/ Les frais à l'égard de la distance entre Capreol et Armstrong ont été utilisés pour calculer les frais équivalents à l'égard de 551.5 milles.

4/ Se rapporte au pourcentage des frais d'entretien calculés à l'égard des 551.5 milles de voies ferrées admissibles du National-Canadien.

Bien que les frais d'entretien des voies du National-Canadien équivalent aux 551.5 milles auxquels il a droit, aient été relativement moins élevés, cette compagnie a reçu un pourcentage plus élevé que ces frais, en subventions, que le Pacifique-Canadien. Cependant, les Chemins de fer nationaux n'ont reçu aucune subvention d'entretien à l'égard de leurs 458.8 milles additionnels de voies dans la région du "pont-rail".

L'application des réductions de tarifs

Le trafic admissible pour réduction en vertu de l'article 468 est devenu du trafic de catégorie et du trafic à un tarif non sujet à concurrence. Comme nous l'avons indiqué au troisième chapitre (tableau I et suivants) du présent volume, de 1954 à 1959 il y eut une augmentation importante du volume du trafic transporté à ces tarifs de catégorie et non sujets à concurrence. Cette réduction dans le tarif du trafic de catégorie et non sujet à concurrence est attribuable en partie au fait que les chemins de fer ont perdu une partie de leur trafic en faveur des autres modes de transport concurrents, mais surtout au fait que les chemins de fer ont fait passer ce trafic dans la catégorie des tarifs sujets à concurrence et dans la catégorie du trafic transporté à des taux convenus. C'est aussi ce qui est arrivé à l'égard du trafic transporté sur le "pont-rail". Il en est résulté que le taux de réduction relatif aux subventions de sept millions de dollars a été affecté à un volume du trafic en baisse et aux expéditions d'un nombre décroissant d'expéditeurs. Cette diminution du volume du trafic admissible aux subventions est indiquée par l'augmentation d'environ 118 p. 100 du montant du taux de réduction entre 1952 et 1959 (tableau V).

Considérations relatives aux subventions

Dans son application, il faut considérer la subvention du "pont-rail" en partie comme une aide à un mode particulier de transport, les chemins de fer, et en partie comme une aide aux particuliers qui expédient des marchandises selon des tarifs de catégorie et non sujets à concurrence sur ces routes du "pont-rail". Comme le décrète l'article 468, les chemins de fer ne retirent aucun avantage direct de ces subventions, car ils doivent tous les deux réduire certains tarifs de façon à contrebalancer les subventions combinées qu'ils reçoivent. Cependant, les deux compagnies de chemins de fer peuvent retirer des avantages dans la mesure où ces réductions de tarifs leur permettent de conserver une plus grande partie du trafic du "pont-rail", à plus haut tarif, que la concurrence des autres modes de transport aurait pu leur enlever.

Une autre caractéristique de cette subvention du "pont-rail", c'est la difficulté de répartir la réduction des tarifs entre les deux chemins de fer. Il n'y a apparemment aucun moyen de vérifier si les recettes que chaque chemin de fer a perdues en réduisant ses tarifs équivalent au montant des subventions que chacun reçoit. Il nous a été impossible d'obtenir des renseignements établissant qu'un chemin de fer a transporté une plus grande partie du trafic subventionné que l'autre et a ainsi subi un fardeau plus élevé provenant de la réduction des tarifs, mais il serait fort possible que ce soit le cas.

Ces caractéristiques de la subvention relative au "pont-rail" ont été accentuées par l'expansion rapide de la concurrence dans le domaine du transport, surtout vers la fin des années cinquante. L'augmentation du trafic en provenance de la région du "pont-rail" a aussi constitué un facteur à cet égard.

Ainsi, dès le début de nos enquêtes, nous avons constaté qu'il importait d'étudier attentivement les effets de cette subvention par rapport à la politique nationale du transport. Comme nous l'avons signalé au premier chapitre du présent volume, cette politique a pour objet de créer un réseau de transport efficient. Nous avons aussi indiqué à cet endroit les facteurs de cette efficience: le recours à la concurrence afin d'assurer l'affectation des ressources dans le domaine du transport aux usages qui leur assureront le maximum de productivité (ou, en l'absence de concurrence, l'établissement d'une réglementation qui produira les mêmes résultats) et une répartition impartiale de l'aide publique entre les voituriers publics ou les usagers des transports. L'examen des effets de ces subventions à l'égard du "pont-rail" peut fort bien se rattacher à ces principes.

Relativement au premier élément - le recours à la concurrence - la réduction des tarifs ferroviaires qu'ont entraînée ces subventions a été préjudiciable aux voituriers concurrents et à la répartition des ressources au sein de l'industrie du transport. Le transport maritime et les autres moyens de transport par eau, lorsque ces subventions ont été introduites, se sont trouvés dans une situation désavantageuse relativement à celle dont ils jouissaient antérieurement.

Ces subventions ont virtuellement éliminé la concurrence des chemins de fer des États-Unis à l'égard du trafic canadien de l'Est à l'Ouest, ce qui, prétend-on, a constitué une influence modératrice à l'égard des tarifs des chemins de fer canadiens.1/

1/ Témoignages, audience du 22 septembre 1960, vol. 92, pages 15662-3.

Le camionnage entre l'Est et l'Ouest du Canada a progressé rapidement malgré ces subventions.1/ Mais cela est surtout attribuable aux améliorations techniques apportées aux camions, à l'amélioration des routes et à une plus grande efficience de la part de la direction. Ces améliorations ont été assez importantes pour permettre à l'industrie du camionnage de soutenir la concurrence malgré les avantages que ces subventions accordaient aux chemins de fer. Cependant, on ne saurait douter que ces subventions aient entravé l'expansion de la concurrence du camionnage.

Les témoignages que nous avons recueillis nous ont convaincus que cette concurrence, dans l'industrie du transport, a plus contribué à réduire les tarifs que les subventions du "pont-rail". Ainsi, lorsque les camions ont commencé à transporter la viande fraîche de l'Ouest à l'Est du Canada, le tarif par chemin de fer de Winnipeg à Toronto s'est abaissé de $2.89 le cent livres ($3.09 sans la réduction provenant des subventions du "pont-rail" à $2.00.2/

Le deuxième élément qui contribue à l'efficience du transport, c'est l'attribution impartiale de l'aide de l'État aux voituriers publics ou aux usagers des moyens de transport. À cet égard, les subventions du "pont-rail" souffrent de plus d'une lacune. Si cette aide est désirable, elle devrait s'appliquer à toutes les marchandises et à tous les modes de transport. Mais, comme nous l'avons vu, elle ne s'applique qu'au transport par voie ferrée, et seulement à l'égard d'un volume de trafic peu

---

1/ La concurrence entre les camions et le rail au Canada, D.W. Carr et associés, volume III du présent rapport.

2/ Tarif de la Commission des transports 685, CFA 103-T.

considérable, et en baisse, expédié à des tarifs de catégorie et non sujets à concurrence. Aucune subvention n'est versée à l'égard du volume de trafic sans cesse croissant qui est expédié à des tarifs de concurrence ou à des taux convenus. Cette aide ne s'applique qu'au nombre décroissant d'expéditeurs qui font usage de ce trafic. En outre, en vertu des conditions qu'exige la loi pour que cette subvention soit appliquée, il semble peu probable qu'on puisse trouver une méthode équitable pour la répartir de façon impartiale entre les chemins de fer, ou en vue d'effectuer entre les chemins de fer un partage équitable des réductions de tarifs. Dans ces circonstances, non seulement il est difficile de répartir cette subvention, mais elle est devenue de plus en plus illogique et injuste.

Les conséquences de cette subvention, à l'égard de la concurrence entre régions, en constituent une autre caractéristique injuste. Une aide publique accordée à un groupe ou à une région ne doit pas avoir pour effet de causer du tort à d'autres groupes ou à d'autres régions. Nous en avons trouvé un exemple dans les conséquences qu'a eues cette subvention à l'égard de la situation du marché dans les Prairies. À cause de cette subvention, les expéditeurs de la Colombie-Britannique ont éprouvé de plus grandes difficultés à concurrencer l'Est du Canada sur les marchés des Prairies. Les expéditeurs de la Colombie-Britannique nous ont signalé que leurs produits devaient aussi traverser une vaste région improductive avant d'atteindre les marchés des Prairies. La subvention du "pont-rail", ont-ils prétendu, constitue une discrimination injuste à l'égard des particuliers de cette province qui expédient leurs produits vers le territoire des Prairies.[1/]

1/ Témoignages, audiences du 23 février 1960, vol. 39, page 6305 et du 6 juin 1960, volume 76, page 13469.

Il s'agit aussi de savoir si la région du "pont-rail" constitue encore une région improductive. Le raisonnement suivant justifiait au début l'octroi de cette subvention: le trafic local ne suffit pas à alimenter les lignes de chemins de fer de la région; ce fardeau doit être supporté par le trafic direct et, comme il est trop lourd, il importe de leur accorder une certaine assistance financière. Cependant, il y a au Canada plusieurs régions traversées par des lignes transcontinentales et autres lignes principales et où le trafic n'est pas plus considérable que dans cette région du nord ontarien.

Mais, quelle qu'ait été la situation lorsque cette subvention a été établie, nous sommes convaincus que l'amélioration importante qu'a connue depuis lors la productivité de cette érgion ne permet plus qu'on la classe comme un "désert économique". Nos enquêtes nous ont démontré que, dans cette région même du "pont-rail", (de Sudbury à la tête des Grands lacs et à Armstrong), une expansion économique considérable a eu lieu depuis 1951. La population s'est élevée de 138,000 en 1951 à 178,000 en 1956. Quand les chiffres du recensement de 1961 seront connus, on s'attend que la population de cette région dépassera 225,000 âmes. La valeur brute de la production des industries établies dans cette région a augmenté considérablement. Ainsi, par exemple, la valeur de ses minéraux s'est élevée de 5.8 millions de dollars en 1951 à 32.9 millions en 1958; celle de la pâte de bois et du papier, de 103 millions de dollars à 110 millions; la production de ses scieries a passé, de quatre millions de dollars à 11.3 millions; celle de ses autres operations forestières, de 38.2 millions de dollars à 40.7 millions, et celle de ses industries manufacturières, de 107.4 millions de dollars à 123.2 millions. Lorsqu'elle accuse une production totale de l'ordre de 250

millions de dollars ou davantage et qu'il y a d'autres perspectives d'expansion importante, on ne peut plus considérer que cette région est totalement stérile ou improductive.

Finalement, la subvention du "pont-rail", est appliquée de façon illogique et injuste. Il y est établi une distinction entre les chemins de fer en ce qui concerne la proportion des frais qui sont payés à l'égard de l'entretien de la totalité des voies. Dans les réductions qu'elle prévoit dans les tarifs, il y a une distinction entre les différents expéditeurs et entre les différentes catégories de marchandises, l'assistance étant accordée à certains expéditeurs et à l'égard de certaines catégories au lieu d'être accordée impartialement à tous les expéditeurs et à l'égard de toutes les catégories. On y établi également une distinction entre les modes de transport, ce qui provoque une mauvaise répartition des ressources et une diminution de l'efficience. À moins que les réductions des tarifs, à l'égard du trafic admissible à la subvention qui circule sur ce "pont-rail", par chaque ligne de chemin de fer, aient une valeur totale égale, cette subvention établit aussi une distinction injuste dans le volume de réduction de tarifs que chaque chemin de fer doit porter.

Malgré ces difficultés inhérentes à son application, la Commission des transports s'est efforcée dans la mesure du possible d'appliquer cet article de la Loi sur les chemins de fer d'une façon juste et raisonnable. Cette subvention pourrait probablement être appliquée avec justice aux frais d'entretien des voies ou à la réduction des tarifs-marchandises. En vertu des dispositions actuelles, elle ne peut être appliquée équitablement aux deux fins à la fois. Bien que les difficultés que présente l'application d'une ligne de conduite n'en

justifie peut-être pas l'abolition, nous devons signaler que l'administration des subventions du "pont-rail", que l'on a confiée à la Commission, est une tâche très difficile.

En résumé, la subvention du "pont-rail", a porté préjudice aux voituriers concurrents. Cependant, la preuve indique que la concurrence réussirait mieux que les subventions à abaisser les tarifs. Ces subventions n'accordent pas une aide impartiale aux voituriers publics et aux usagers des transports. De fait, elles sont appliquées de façon injuste à l'égard de ces deux catégories. Elles peuvent accorder des avantages économiques injustes à certaines régions au préjudice de certaines autres régions. Elles semblent appliquées mal à propos à une région dont la production et les perspectives sont aussi vastes que la région de Sudbury-Armstrong-tête des Grands lacs, comparativement à d'autres régions du Canada. C'est une politique très difficile à appliquer, vu les distinctions injustes qui sont inhérentes à son principe.

À la lumière de ces considérations, nous recommandons que le subvention du "pont-rail", soit abolie.

3. ASSISTANCE AU TRANSPORT DES PROVENDES

Le transport des grains de provende et de certains autres produits alimentaires depuis les provinces des Prairies jusque dans l'Est du Canada et jusqu'en Colombie-Britannique reçoit de l'aide au moyen d'une subvention fédérale provenant de la Caisse des crédits votés par le Parlement. Cette subvention est payable aux négociants de provendes ou courtiers en provendes qui reçoivent les provendes en consignation. Pour l'obtenir, ces marchands doivent présenter des demandes certifiant que toute la subvention sera transmise aux nourrisseurs de bétail ou de volaille qui achètent les grains de provende. En pratique, les négociants de provendes fixent les prix de leur marchandise "déduction faite de la subvention gouvernementale".

L'assistance au transport des provendes a débuté comme mesure de guerre destinée à aider les agriculteurs à se procurer les grains de provende des Prairies en plus grandes quantités et à maintenir à un certain niveau leurs frais de production pour être en mesure de répondre aux besoins du temps de guerre en matière de viande et de volaille. En janvier 1941, le gouvernement fédéral a consenti à payer la moitié des frais réguliers de transport pour les provendes en direction des provinces de l'Est, pourvu que le gouvernement provincial intéressé payât le reste des frais de transport. L'Ontario fut la seule province à se prévaloir de l'offre, bien que les provinces Maritimes eussent désiré être soulagées d'une partie des frais de transport en raison du

coût élevé du transport des grains de provende depuis les provinces des Prairies jusqu'à l'extrémité est du pays.[1/]

Au cours de l'automne de 1941 certains gouvernements provinciaux de l'Est du Canada firent observer au ministère fédéral de l'Agriculture que les approvisionnements de provendes étaient insuffisants pour les besoins. On demandait instamment au gouvernement fédéral d'aider davantage les agriculteurs de l'Est à obtenir les grains de provende de l'Ouest et les moulées à des prix qui leur permettraient de maintenir la production du bétail et de la volaille. La régie des prix qui avait été instituée à l'automne de 1941 contribuait également à limiter leurs approvisionnements.

Le 25 septembre 1941, le ministre de l'Agriculture recommanda au Conseil privé de l'autoriser, sous le régime de la Loi des mesures de guerre, à payer un tiers des frais réguliers de transport sur les chargements de wagons ou des navires entiers de grains de provende et de moulées de l'Ouest expédiés après le 30 septembre 1941 et qui seraient distribués comme provendes avant le 1er juillet 1942. Pour l'obtention de l'aide, le grain de provende devait être chargé à Port Arthur ou à Fort William, être à destination de l'Est du Canada et être utilisé exclusivement comme provende de bétail dans l'Est du Canada.

Cette façon de procéder autorisée par le décret du Conseil C.P. 7523, en date du 25 septembre 1941, se révéla bientôt impraticable. Comme le degré d'assistance était inférieur pour le transport par eau

---

1/ Débats de la Chambre des communes, session de 1950, volume IV, page 3671.

les acheteurs préféraient faire expédition par voie ferrée, depuis la tête-des-Lacs, les approvisionnements qu'ils commandaient selon les quantités dont ils avaient besoin de jour en jour. Il se produisit une désorganisation générale des services commerciaux de distribution. Le plan tendait à détourner les grains de provende du moyen de transport le plus économique, le navire de lac.

En conséquence, le 16 octobre 1941, le ministre de l'Agriculture présenta au comité du Conseil privé un autre rapport dans lequel il disait que certains gouvernements provinciaux avaient demandé une aide qui permettrait à leurs nourrisseurs de bétail d'obtenir les grains de provende et les moulées de l'Ouest à des prix qui leur permettrait de maintenir la production exigée en temps de guerre. On disait dans ce deuxième rapport qu'il était impossible d'utiliser au maximum les provendes lorsqu'elles étaient expédiées par eau aux entrepôts portuaires; que l'emploi qu'on ferait des provendes se trouvait limitée pour les consommateurs, vu que le décret antérieur du conseil ne s'appliquait pas au mouvement des wagons contenant des expéditions mixtes, qu'il n'atteignait pas uniformément des transports locaux et que, par conséquent, il désorganisait les organismes commerciaux de distribution; que, vu les difficultés d'administration et de comptabilité qu'entraînait l'application du programme d'assistance directement sur la base de "un tiers des frais réels de transport", il serait préférable de verser l'aide sur une base "plus uniforme et plus facile à calculer".

En conséquence, le rapport recommandait que le ministre de l'Agriculture fût autorisé à verser une aide au transport du blé, de l'avoine, de l'orge et du seigle, du son, des remoulages, des issues, ainsi que des criblages de provende n^{os} 1 et 2, venant de l'Ouest et

transportés par voie ferrée ou par bateau depuis Port Arthur, Fort William ou Armstrong et destinés à des localités situées à l'est de ces endroits au Canada, si les marchandises étaient distribuées comme provende aux bestiaux ou aux volailles du Canada avant le 1er juillet 1942. Le taux d'assistance devait être de $4.50 la tonne, si la destination était à l'intérieur de la zone de Montréal pour les frais de transport. La zone de Montréal en matière de tarifs comprenait alors presque toute la province d'ontario à l'est de la tête-des Lacs et jusqu'à la rivière Ottawa, ainsi que des endroits du Québec un peu à l'est de Montréal. Pour la destination au-delà de la zone de Montréal, l'assistance devait être augmentée de façon à couvrir aussi la totalité des frais du transport supplémentaire par voie ferrée sur la base de l'expédition directe d'une wagonnée. Le Comité du Conseil privé fit droit à ces recommandations, qui entrèrent en vigueur sous l'autorité du décret C.P. 8067 en date du 20 octobre 1941. Les dispositions du nouveau décret remplaçaient celles que renfermait le décret du Conseil C.P. 1941-7523.

Le nouveau plan de subventions était mieux adapté au marché et aux conditions du transport que celui du mois précédent. Il était plus facile à appliquer et désorganisait moins les moyens de transport ordinaires des grains de provende. Compte tenu des modifications qui y ont été apportées à l'occasion pour en étendre l'application ou pour adopter la mesure d'assistance au changement des conditions, le nouveau plan, tel qu'il est défini par le décret du Conseil C.P. 1941-8067, est en vigueur depuis lors.

Cependant, on doit remarquer que les plans de septembre et d'octobre prévoyaient que l'assistance prendrait fin le 30 juin 1942.

Par la suite, pendant plusieurs années, la subvention était accordée temporairement, sous réserve de l'approbation annuelle du Parlement. Plus tard, toutefois, le Parlement l'accepta comme programme relativement permanent, bien que les dépenses soient encore couvertes par la Caisse des crédits.

La portée de ce programme de subvention au transport des grains de provende fut plus tard élargie pour inclure la Colombie-Britannique et Terre-Neuve.[1/] Le coût total du programme, pour le Trésor fédéral, a été, au cours de l'année financière 1960-1961, de 20 millions de dollars environ; il s'appliquait au transport de 2,500,000 tonnes de provendes, distribuées par les provinces comme l'indique le tableau VII.

TABLEAU VII

ASSISTANCE AU TRANSPORT DES PROVENDES, ANNÉE TERMINÉE LE 31 MARS 1961

	Volume (tonnes)	Montant de l'aide versée (dollars)
Ontario	1,043,604	4,228,269
Québec	992,693	7,900,151
Nouveau-Brunswick	85,528	146,310
Nouvelle-Écosse	147,604	2,132,463
Île du Prince-Edouard	28,364	433,866
Terre-Neuve	19,510	503,805
Colombie-Britannique	223,665	1,842,374
Total	2,540,968	19,184,242

1/ Voir l'annexe page 302, le décret du Conseil régissant l'application de l'aide aux transports des provendes en 1960.

L'application de la subvention

De façon générale, l'assistance au transport des provendes contribue, par divers montants, à égaliser le coût des grains de provende des Prairies utilisés pour l'alimentation du bétail et de la volaille dans d'autres régions du Canada. Pour la plupart des endroits de l'Ontario situés à l'est de la tête-des-Lacs et pour certains endroits du Québec,[1/] la subvention aux expéditions par voie ferrée est en général de $5 la tonne, c'est-à-dire qu'elle est inférieure au tarif de transport à partir de la tête-des-Lacs.[2/] Pour la Colombie-Britannique, la subvention couvre le tarif de transport, moins $5 la tonne, en général, en ce qui concerne les expéditions de grains de provende approuvées depuis les provinces des Prairies et la région de la rivière de la Paix jusqu'à la partie continentale de la Colombie-Britannique.

Pour les régions situées hors de ces deux zones, la subvention couvre ordinairement une plus forte proportion des frais de transport. Ainsi, pour les provinces Maritimes et Terre-Neuve, la subvention couvre ordinairement tous les frais supplémentaires de transport à l'est de la zone de Montréal. De même, en Colombie-Britannique, les frais

---

1/ Cette région est appelée, dans le décret approprié du Conseil, la zone de tarifs-marchandises de Montréal, mais les frontières de cette zone ne sont pas déterminées avec précision. Dans l'application de la subvention, la zone comprend maintenant le territoire situé à l'est de la tête-des-Lacs dans laquelle le taux de transport est le même que celui de la tête-des-Lacs à Montréal. En 1961, ce territoire comprenait des endroits à partir à peu près de Longlac (Ontario), en direction de l'est, jusqu'à Lévis (Québec), mais il excluait des points tels que Sherbrooke et Québec, par exemple.

2/ Les taux de subvention indiqués étaient en vigueur en 1960. Depuis lors, certains taux ont été haussés.

supplémentaires d'expédition des chargements à la wagonnée par les eaux côtières sont entièrement payés à l'égard des expéditions le long du littoral au-delà des têtes de lignes.

Voilà, en termes généraux, comment s'applique l'assistance au transport des provendes. À cette règle générale d'application, il y a naturellement de nombreuses exceptions qui se fondent sur le choix entre plusieurs moyens de transport par eau, sur les expéditions qui se font partiellement par voie ferrée et partiellement par eau, sur certaines conditions particulières aux tarifs-marchandises, sur l'éloignement de certaines régions dans le nord de l'Ontario et du Québec et sur beaucoup d'autres circonstances. À l'occasion, la modification générale des tarifs du transport a eu des répercussions sur l'application de la subvention, et on a modifié plusieurs fois cette application pour l'adopter aux changements. En mai 1960, par exemple, le taux d'assistance sur l'ensemble du transport par eau des grains de provende en direction des provinces Maritimes a été réduit à $11 la tonne. Auparavant, ce taux d'assistance était le même que celui qui s'appliquait aux expéditions par voie ferrée.

Le pourcentage de la subvention par rapport au total des frais de transport des grains de provende de l'Ouest dirigés vers l'Est du Canada est indiqué dans le tableau VIII, qui indique aussi certaines des routes qu'on peut utiliser. Les données concernent l'année 1960, et les changements survenus depuis cette date modifieraient les pourcentages.

TABLEAU VIII

ASSISTANCE AU TRANSPORT DES PROVENDES, EXPRIMÉE EN POURCENTAGE DES FRAIS DE TRANSPORT, AU COURS DE 1960

Destination	Acheminement entièrement par chemin de fer	Transbordé via	Transbordé Pourcentage	Acheminement entièrement par eau
St-Jean	82	-	-	-
Halifax 1/	71	Prescott	84	150
Truro 1/	71	Prescott	84	-
Truro	-	Halifax	100	-
Middleton	72	-	-	-
Port Williams	72	-	-	105
Moncton	70	-	-	-
Shediac	-	-	-	145
Point-du-Chêne	-	-	-	145
Rimouski	70	Québec	106	-
Compton	56	-	-	-
Nicolet	52	-	-	-
Berthierville	46	-	-	-
St-Hyacinthe	47	Montréal	100	-
Montréal	38	-	-	100
Prescott	38	-	-	160
Ottawa	38	Prescott	80	-
Toronto	38	-	-	167
Goderich	38	-	-	260
Stratford	38	Goderich	110	-

1/ En 1961, des tarifs concurrentiels ont été établis à l'égard de ces mouvements, ce qui a modifié les pourcentages indiqués.

Dans le cas de la Colombie-Britannique, la subvention aux expéditions de provende constitue à peu près la même proportion; de Calgary et à destination de Vancouver, par exemple, elle couvrait en 1960 environ 62 p. 100 des frais de transport.

Effets de l'assistance au transport des provendes

Comme on pouvait s'y attendre, avec une subvention qui, éventuellement, s'adaptait dans son application à la structure changeante du transport et à des modalités variables des tarifs, de nombreuses contradictions se sont manifestées dans l'application de la subvention au transport des provendes. Notre enquête en a découvert un grand nombre. Certaines d'entre elles se rattachaient à la difficulté d'appliquer une subvention de cette nature pour encourager, par exemple, le recours aux voituriers publics aux tarifs les plus bas, pour assurer une répartition équitable de l'assistance entre les différents producteurs et permettre une adaptation rapide au milieu du transport qui change rapidement.[1/]

Bien que ces difficultés, d'ordre administratif, soit inhérentes à de telles subventions, ce qui nous intéresse surtout, ce sont les effets de la subvention sur la politique nationale du transport. À cet égard, la subvention au transport des provendes, comme les autres subventions dont nous avons parlé a certains traits qui empêchent le bon emploi des ressources du transport. Ainsi, par exemple, elle fait des distinctions injustes à l'égard du transport routier. Ce n'est que dans le cas des ports de la baie Georgienne et de certains endroits des Grands lacs que la subvention peut être utilisée pour favoriser l'expédition des grains par camion aux consignataires.[2/] Ailleurs, la subvention

---

1/ Dans certaines régions, par exemple, on a récemment établi des tarifs convenus pour une partie du trajet, ce qui a dérangé l'ancienne structure du transport et modifié les résultats de la subvention.

2/ C'est aussi sur les expéditions de grains de provende en provenance de ces ports que les chemins de fer ont établit des tarifs convenus.

qui pourrait subsister après paiement des frais de transport par voie ferrée ou par eau et qui pourrait s'appliquer au camionnage en général n'est pas appropriée. La concurrence que pourraient faire les camions à l'égard du transport de ces grains de provende est donc gênée, tandis que les ressources du transport semblent être détournées de leur emploi le plus productif.

Les expéditions des grains de provende destinées à la Colombie-Britannique sont transportées sous le régime des tarifs des marchandises domestiques. Pendant plusieurs années, jusqu'au 1er juillet 1951, le tarif applicable aux céréales de consommation domestique, allant de Calgary à Vancouver, était de 30c. les cent livres. Le 31 juillet 1959, le tarif était monté à 70c., soit à 233 p. 100 du taux de 1950. Le tarif est depuis redescendu à 66c. Contrairement aux expéditions destinées à l'Est du Canada, ces expéditions de céréales de provende en direction de la Colombie-Britannique ne bénéficient pas des tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau, pour le transport des céréales, s'appliquent à certaines expéditions domestiques. Il semblerait que les augmentations de tarifs de transport des céréales de provende vers la côte ouest ont été favorisés par l'existence de la subvention au transport des céréales de provende et, surtout, par les conditions particulières à l'application de cette subvention. Les réglements spécifient que les provendes doivent être transportées sur terre par chemin de fer, et par des routes situées entièrement au Canada. Il n'y a pas de subvention si on emploie des camions; la menace d'acheminement à meilleur marché par les États-Unis ne peut être employée pour abaisser les tarifs de transport. La subvention assujettit le transport des céréales de provende au réseau terrestre des chemins de fer. D'autre part, comme

l'expéditeur ne paye que $5 la tonne (sur la base du départ de Calgary), peu importe jusqu'à quel point les tarifs de transport peuvent s'élever, on ne s'est pas plaint que les tarifs fussent injustes ou déraisonnables. Dans les circonstances, la subvention a tendu, à mesure que les taux augmentaient, à devenir de plus en plus une subvention accordée à un mode particulier de transport plutôt qu'une subvention accordée à un éleveur de bétail.

Il faut noter aussi, au sujet de l'utilisation des ressources du transport, que l'effet de la subvention est d'encourager le transport des matières premières plutôt que celui des produits façonnés. À cet égard, les effets de la subvention sont considérables. Des exemples de ces effets figurent dans le tableau IX (Annexe page 305). Comparaison des frais d'expéditions ces exemples démontrent que la subvention tend à encourager l'expédition des céréales de provende plutôt que l'expédition de la viande débitée ou, parfois, du bétail. Les exemples choisis sont rendus aussi comparables que possible, les frais de transport s'appliquant respectivement à la quantité de grain requise pour produire 100 livres de grain chez les animaux vivants; à 100 livres de bétail sur pied; à des animaux abattus équivalant à 100 livres d'un animal en vie. 1/

Si, par exemple, de Moose Jaw à Montréal, les frais pour le transport de 100 livres de bétail sur pied sont de $2.20, s'ils sont de $1.80 pour le transport de 51 livres de boeuf, abattu (équivalant à 100 livres de bétail sur pied) et, pour le transport de 500 livres de provendes

---

1/ Ainsi, par exemple, les tarifs de transport vers l'est pour la viande se fondent sur le tarif applicable aux animaux en vie dirigés sur Winnipeg pour l'abattage et aux animaux abattus représentant l'équivalent et dirigés à partir de Winnipeg vers l'est.

(quantité suffisante pour produire 100 livres profitables de bétail sur pied) s'ils sont de $2.25 sans la subvention au transport des provendes, mais de $1 seulement avec cette subvention, il s'ensuit que la subvention tend alors évidemment à rendre préférable le transport des provendes plutôt que le transport du boeuf ou du bétail.

En examinant les données que renferment le tableau IX (page 305), on constatera, en considérant uniquement le facteur du transport, que l'assistance au transport des provendes a contribué à rendre le transport des céréales de provende des provinces des Prairies en Nouvelle-Écosse moins coûteux que le transport du porc, du boeuf ou du bétail. Il est devenu préférable d'expédier des provendes à bestiaux dans la région de Montréal plutôt que d'expédier du boeuf ou du bétail. Il est devenu préférable d'expédier des provendes destinées aux troupeaux de la région de Stratford plutôt que d'expédier du boeuf. Il est devenu moins coûteux de produire du porc, des oeufs ou de la volaille dans la région de Vancouver que d'expédier ces produits de Calgary. Dans tous les cas précités, en l'absence de la subvention au transport des provendes, il aurait été plus avantageux d'expédier aux tarifs courants les produits du bétail des provinces des Prairies aux régions de consommation intéressées.

Dans le cas du porc, avec ou sans l'assistance du transport des provendes, il en aurait moins coûté d'alimenter la région de Montréal en céréales de provende de l'Ouest que d'expédier des porcs des provinces des Prairies. Dans ce cas, l'assistance aux transports des provendes n'a point d'effet en ce qui concerne l'endroit de production. Une situation semblable existerait au sujet des porcs de la région de Stratford. Il aurait également été préférable, même sans la subvention, d'expédier les

céréales de l'Ouest de Yorkton à Stratford plutôt que d'expédier du bétail sur pied ($1.95 pour les provendes contre $2.10 pour les bovins). Pour saisir la variabilité des modalités du tarif, on peut remarquer le rapport qui existe entre les frais d'expédition de la viande (porc, $1.75; boeuf, $1.55) et les frais d'expédition du bétail sur pied ($2.10). Le service de camions réfrigérés de l'Alberta à l'Est du Canada établi en 1959 a fait descendre les tarifs de transport de la viande bien au-dessous du tarif de transport du bétail sur pied.

Outre ces dérangements, qui ont été introduits dans les rapports entre les frais de transport et d'acheminement des provendes brutes et des produits finis de la viande, on doit aussi considérer les dérangements survenus dans les rapports entre les diverses entrées de provende. Ainsi, par exemple, quand l'orge de provende se vend à $44 la tonne à la tête des Lacs et que les frais d'expédition à Montréal portent le prix à environ $49.25, la subvention applicable au transport des provendes réduit le prix de Montréal à $44.25 la tonne. Dans ces circonstances, le maïs des États-Unis pourrait probablement s'acheter à $46.50 la tonne, franc de douane, à Montréal. Donc, dans la mesure où l'orge et le maïs se substituent l'un à l'autre dans les rations de provendes, l'assistance au transport des provendes tend à empêcher d'entrer au pays le maïs des États-Unis ou à maintenir le prix de l'orge à un haut niveau ou à produire les deux effets à la fois. D'autre part, il nous semble que la subvention a stabilisé l'approvisionnement de grains de provende destiné aux éleveurs de bétail et qu'elle peut par là avoir fait diminuer l'incertitude des prix que devaient envisager les agriculteurs. Cependant, bien que les prix des céréales de provende aient eu un peu moins tendance à flotter que les prix des concentrés et des autres

additifs que renferment aujourd'hui les mélanges de provende, les céréales[1/] sont l'un des ingrédients les moins coûteux d'une ration commerciale. En conséquence, l'avantage de la subvention, répartie sur le prix de la totalité des provendes, dont un grand nombre coûtent relativement cher, se trouve atténué pour l'éleveur.

L'atténuation du risque d'approvisionnement insuffisant ainsi que la baisse et la stabilisation des prix des céréales de provende par suite de la subvention ont probablement permis aux éleveurs de l'Est et de la Colombie-Britannique de mieux élaborer leurs programmes d'avenir. C'est pourquoi les éleveurs du moins en partie, en sont venus à compter sur les céréales de l'Ouest, même au point de consacrer aux plantes de pâturage et d'ensilage des étendues considérables du terrain qui servaient antérieurement à la production locale des céréales de provende. Cependant, bien que la réduction du risque soit de haute importance dans une entreprise, dans le cas présent on aurait pu s'assurer aussi efficacement le même avantage en appliquant la subvention annuelle de 20 millions de dollars à la construction d'entrepôts de céréales qui n'auraient été situés à des points stratégiques dans les régions d'élevage, où des approvisionnements sur lesquels on aurait pu compter auraient été maintenu selon les besoins.

L'examen des effets de la subvention aux céréales de provende serait incomplet sans un examen au moins sommaire des changements notables

---

1/ Le coût des céréales est d'environ $45 à $50 la tonne, tandis que la ration commerciale entière se vend environ $80 la tonne. Mais les céréales représentent plus de 50 p. 100 de la plupart des mélanges de provende, et une proportion de 80 à 90 p. 100 ou davantage dans les volumes considérables.

et des tendances qui se manifestent dans la production du bétail et dans la culture des grains de provende dans les régions où la subvention s'applique. Les changements sont indiqués dans des tableaux et des sommaires qui contiennent des données utiles pour l'étude de l'assistance au transport des provendes à l'égard des diverses régions et qui se trouvent dans l'appendice sur les "Données relatives à l'étude de l'assistance au transport des provendes". Nous sommes certains que la subvention a fortement contribué à produire plusieurs de ces changements.

Considérations relatives à la subvention

Dans cette brève appréciation, il n'a pas été possible d'examiner tout ce qu'implique la subvention au transport des céréales de provende par rapport à l'industrie du transport et à la répartition des ressources au Canada. Mais il est évident, d'après nos enquêtes, que la subvention en question doit faire l'objet d'une étude continue et beaucoup plus élaborée qui corrigerait ou préviendrait les effets nocifs qu'elle pourrait avoir sur l'efficience du transport et qui s'assurerait que les effets de cette politique répondent bien aux objectifs qu'on avait en vue.

Comme cette subvention se rattache surtout au transport par voie ferrée, elle a gêné le mouvement des céréales de provende par les voies d'eau, qui sont moins coûteuses. À quelques exceptions près, la subvention a empêché l'accroissement de la concurrence des tarifs de la part des camions pour le transport des céréales de provende. Elle a, dans une large mesure, détruit l'effet modérateur qu'avait sur les taux de transport par voie ferrée la concurrence des chemins de fer des

États-Unis. Elle a stimulé le trafic des matières brutes (céréales de provende) aux dépens du trafic des produits finis (viandes débitées et bétail habillé), qui perdent du poids. Tous ces effets sont contraires à un emploi efficace des moyens de transport au Canada et à la répartition convenable des ressources du transport. On peut cependant signaler que l'accroissement de la concurrence de la part du camionnage à longue distance a contrebalancé certains des effets nocifs que nous venons de mentionner. Par suite des améliorations provenant de la réfrigération des camions, de l'aménagement de meilleures routes et de l'emploi de véhicules plus solides, les frais du transport de la viande débitée se sont trouvés réduits. Malgré l'aide accordée au transport des provendes, il devient de plus en plus avantageux d'élever et d'abattre du bétail dans l'Ouest du Canada et d'expédier la viande débitée dans les régions de consommation de l'Est plutôt que d'expédier des Prairies les céréales de provende destinées à l'alimentation du bétail de l'Est.

La subvention n'a pas éliminé, et ne réussira pas à éliminer, semble-t-il, la pénurie de la protéine provenant de la viande du bétail de ferme qui existe depuis longtemps dans les provinces Maritimes. La quantité de viande produite pour chaque habitant est maintenant moindre que lorsque le programme a été établi. Mais la production de la volaille et de ses dérivés, dans les provinces Maritimes, s'est beaucoup développée; on peut l'attribuer, du moins en partie, aux avantages qui découlent de la subvention. D'ailleurs dans l'Est du Canada, la production des céréales de provende a baissé de beaucoup depuis l'année 1941, et le fait peut également être attribué, du moins en partie, à la subvention. Mais, l'assistance au transport des provendes a aussi amené un élargissement du marché pour les céréales de provende des Prairies.

Dans l'ensemble, il semble que la subvention fait des distinctions injustes en faveur des producteurs de bétail et de volaille de l'Est du Canada et en faveur des producteurs des céréales de provende de l'Ouest du Canada. D'autre part elle fait des distinctions injustes à l'égard des producteurs de bétail et de volaille de l'Ouest du Canada et des producteurs de céréales de provende de l'Est du Canada. Dans les témoignages qui ont été rendus devant nous, la Fédération de l'agriculture de l'Ontario a déclaré que l'assistance au transport des provendes a pour effet d'écarter le maïs cultivé en Ontario du marché canadien situé à l'est de Montréal et que les prix ont été artificiellement affaiblis.[1/] La Fédération a demandé à l'égard des grains de l'Ontario un traitement semblable à celui que reçoivent les grains de l'Ouest. À ce sujet, nous ne pouvons admettre le principe qu'une nouvelle subvention devrait être établie pour contrebalancer les effets de l'ancienne.

Le milieu économique a beaucoup changé depuis l'institution de la subvention pour le transport des provendes. Il faut noter que, par suite de la pratique de plus en plus répandue au cours des dernières années d'introduire des concentrés des antibiotiques, des vitamines de hautsprix et d'autres éléments dans les rations de provende, l'effet relatif de la subvention en ce qui concerne les frais des éleveurs s'est trouvé grandement atténué. Les avantages que les cultivateurs devaient retirer de la subvention se sont aussi trouvés réduits par le déplacement graduel de l'incidence de la subvention, une partie atteignant les voituriers publics dans le transport à tarif élevé, une autre

---

1/ Compte rendu des témoignages, audience du 15 mars 1960, vol. 43, page 7398

partie atteignant les vendeurs de marchandises à prix élevé. L'incidence des avantages comparatifs pour la production du bétail et des céréales de provende s'est aussi modifiée considérablement depuis 1941 par suite de la mécanisation de l'agriculture et autres améliorations d'ordre technique apportées à l'industrie agricole. Les marchés pour la protéine de provenance animale ont également changé, les marchés d'exportation étant beaucoup moins considérables et les marchés domestiques se concentrant davantage dans le centre du Canada.

Les changements essentiels qui se sont produits dans le milieu du transport agricole et dans d'autres secteurs de l'économie justifient une nouvelle façon d'envisager les objectifs de la subvention et ses effets. L'objectifs qu'elle visait au cours de la deuxième Guerre mondiale, qui était d'assurer un approvisionnement suffisant de viande et de volaille pour répondre aux besoins créés par la guerre, n'a plus sa raison d'être. Les raisons pour lesquelles on a continué la politique, depuis lors, n'ont pas été clairement déterminées et les limites de son application ont par conséquent été incertaines. Sans une détermination précise de l'application de la politique, celle-ci devient nécessairement difficile, et, en bien des cas, elle s'appuie sur des expédients d'une nature temporaire.

À l'égard de l'assistance au transport des provendes, nos recommandations découlent des considérations formulées ci-dessus.

1. La subvention ne devrait pas se limiter au transport par voie ferrée ou par eau.
2. Le tarif d'assistance ne devrait pas dépasser le tarif de transport établi par le voiturier public dont les services sont les moins coûteux, peu importe quel mode de transport ou quel acheminement on emploie.

3. Les taux d'assistance applicables aux expéditions en Colombie-Britannique devraient se fonder sur la formule employée dans l'Est du Canada.

4. Le gouvernement fédéral devrait évaluer de nouveau avec soin la politique d'assistance au transport des provendes, afin de déterminer si la forme qu'elle revêt actuellement est encore la plus possible avantageuse pour l'agriculture canadienne ou si l'assistance pourrait s'appliquer de façon plus efficace, par exemple sous forme de capacité supplémentaire d'emmagasinage dans les régions d'élevage ou sous une autre forme.

ANNEXE A

Règlements concernant le paiement d'une aide au transport des grains et issues de meunerie de l'Ouest à destination de l'Est du Canada et de la province de Colombie-Britannique[1/]

Est du Canada

1. Le ministre de l'Agriculture est autorisé à payer l'aide au transport -

   a) à l'égard du blé, de l'avoine, de l'orge, du seigle de l'Ouest, du son de blé, du gru rouge de blé, du gru blanc de blé, des criblures à bétail n° 1 et des criblures à bétail n° 2, expédiés ou transportés par chemin de fer ou par eau de Fort-Churchill (Man.), Port-Arthur, Fort-William ou Armstrong (Ont.), à des destinations du Canada situées à l'est de ces endroits et distribués pour servir exclusivement à l'alimentation, au Canada, de bestiaux ou de volailles canadiennes;

   b) à l'égard du son de blé, du gru rouge de blé et du gru blanc de blé préparés dans l'ouest du Canada, ou préparés dans l'est du Canada à partir de blé de l'ouest qui a été expédié ou transporté de Fort-Churchill (Man.), Port-Arthur, Fort-William ou Armstrong (Ont.), aux élévateurs portuaires ou aux minoteries du Canada situés à l'est de ces endroits, lorsque ces son, gru rouge ou gru blanc sont distribués à partir de l'établissement de préparation pour servir exclusivement à l'alimentation, au Canada, de bestiaux ou de volailles canadiennes.

2. 1) Le paiement de l'aide au transport autorisée en vertu de l'article 1 sera effectué ainsi qu'il suit:

      a) pour toutes les expéditions par rail destinées au nord de l'Ontario, le paiement sera le prix effectif de transport par rail, au wagon complet, mais sans excéder $5 la tonne;

1/ Autorisés en vertu du décret C.P. 1958-1628 en date du 27e jour de novembre 1958 et entré en vigueur le 1er jour de décembre 1958, modifié par le décret C.P. 1959-1961 en date du 22e jour de janvier 1959 et entré en vigueur le même jour, modifié par le décret C.P. 1959-984 en date du 30e jour de juillet 1959 et entré en vigueur le 1er août 1959, modifié par le décret C.P. 1960-564 en date du 29e jour d'avril et entré en vigueur le 9 mai 1960, modifié par le décret C.P. 1960-596 en date du 3e jour de mai 1960 et entré en vigueur le 9 mai 1960.

b) pour toutes les expéditions destinées à l'Ontario, sauf la partie nord de cette province, le paiement sera de $5 la tonne;

c) pour toutes les expéditions destinées à des points se trouvant dans le Québec et à Terre-Neuve, et pour les expéditions par chemin de fer venant de l'ouest du Canada, de l'Ontario, ou du Québec, et destinées à des endroits situés au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et dans l'Île du Prince-Edouard, les paiements seront:

i) lorsque la destination se trouve à l'intérieur de la zone de tarifs-marchandises de Montréal, $5 la tonne;

ii) lorsque la destination est au-delà de la zone de tarifs-marchandises de Montréal et qu'elle a un taux de transport ferroviaire direct, au wagon complet, à partir de Fort-William ou un taux combiné au moment de l'expédition, formé du tauxapplicable à partir de Fort-William jusqu'à la zone de tarifs-marchandises de Montréal et du taux local le plus bas à partir d'un point se trouvant dans la zone de tarifs-marchandises de Montréal jusqu'à destination, inférieur à 96c. les 100 livres, $5 la tonne plus les frais à la tonne calculés en conformité du paragraphe (2);

iii) lorsque la destination se trouve sur le parcours de la Quebec Central Railway Company, en excluant Daaquam et Lac Frontière - $5 la tonne plus les frais à la tonne calculés en conformité du paragraphe (2);

iv) pour les autres destinations, $7 la tonne plus les frais à la tonne calculés en conformité du paragraphe (2);

d) pour toutes les expéditions par eau venant de l'Ontario ou du Québec et destinées à des points situés dans le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, ou l'Île du Prince-Edouard, le paiement sera de $11 la tonne.

2) Les frais à la tonne mentionnés à l'alinéa c) du paragraphe (1) seront fondés sur le moindre des suivants:

a) le reste du taux de transport ferroviaire direct, au wagon complet, à partir de Fort-William jusqu'à destination en sus du taux de transport ferroviaire direct, au wagon complet, jusqu'à la zone de tarifs-marchandises de Montreal; ou

b) le taux ferroviaire local le plus bas, au wagon complet, à partir d'un point se trouvant dans la zone de tarifs-marchandises de Montréal jusqu'à destination.

Colombie-Britannique

3. Le ministre de l'Agriculture est autorisé à payer l'aide au transport -

a) à l'égard du blé, de l'avoine, de l'orge, du seigle, du maïs de l'Ouest, des criblures à bétail n° 1 et des criblures à bétail n° 2, du son de blé, du gru rouge de blé et du gru blanc de blé, expédiés de points d'origine se trouvant dans les provinces d'Alberta, de Saskatchewan, de Manitoba et dans la partie de la Colombie-Britannique que l'on appelle district de la rivière La Paix, vers des destinations situées en Colombie-Britannique et distribués pour servir exclusivement à l'alimentation, en Colombie-Britannique, de bestiaux ou de volailles canadiennes;

b) à l'égard du son de blé, du gru rouge de blé et du gru blanc de blé préparés en Colombie-Britannique avec du blé de l'Ouest, expédiés à partir des points d'origine qui sont désignés à l'alinéa a) et distribués en conformité de l'alinéa a).

4. Le paiement de l'aide au transport autorisée en conformité de l'article 3 sera le suivant:

a) pour les expéditions par rail, $5 la tonne de moins que le moindre des frais de transport ferroviaire, au wagon complet, par la route la plus courte, à partir de Calgary, d'Edmonton ou du point d'origine;

b) pour les envois mixtes par rail et eau côtière, ce sera l'aide au transport désignée à l'alinéa a) plus les frais de cabotage, au wagon complet, pourvu que, si la destination finale est desservie par chemin de fer, l'aide au transport soit fondée sur le taux de transport ferroviaire direct.

5. Pour tous les grains et issues de meunerie expédiés et distribués en application du présent décret, il doit être prouvé, à la satisfaction du Ministre, que du prix de vente aux consommateurs de ces produits il a été déduit les frais de transport versés en conformité des présentes, et tenu compte d'un tel versement.

Comparaison entre les frais d'expédition

TABLEAU IX

COMPARAISON DES FRAIS D'EXPÉDITION APPLICABLES AU GRAIN DE PROVENDE, AU BÉTAIL, À LA VIANDE ET AUX OEUFS[1/]

Région et acheminement		Provendes, sans assistance (pour gain de 100 livres, bétail sur pied)	Porcs sur pied	Bovins sur pied	Equivalent en viande du bétail sur pied	Provendes subventionnées (gain de 100 livres, bétail sur pied)
		(En dollars pour l'équivalent de 100 livres de bétail sur pied)				
Yorkton-Truro (Provendes, via la tête des Lacs et Prescott)	porcs	4.38	2.41		2.45	1.28
	bovins	5.48		2.41	2.10	1.60
Moose Jaw-Montréal (Provendes, lac à partir de Fort William)	porcs	1.80	2.20		2.10	0.80
	bovins	2.25		2.20	1.80	1.00
Yorkton-Stratford (Provendes via Goderich)	porcs	1.65	2.10		1.75	0.65
	bovins	1.95		2.10	1.55	0.70
Calgary-Vancouver	porcs	2.65	1.25		1.15	1.00
	bovins	3.30		1.25	0.95	1.25
Oeufs:						
Calgary-Vanccuver (30 douzaines)		1.00	Oeufs: 0.87			0.35

1/ Les données utilisées dans les calculs du tableau IX s'appliquaient au début de 1960. Le taux de gain attribuable aux provendes, les autres taux de conversion s'appliquant au bétail sur pied et à la volaille et les taux de transport pertinents employés dans les calculs sont les suivants:

Taux de conversion

Il faut 400 livres de grains de provende pour produire un gain de 100 livres chez les porcs sur pied.
Il faut 500 livres de grains de provende pour produire un gain de 100 livres chez les bovins sur pied.
Il faut 150 livres de grains de provende pour produire 30 douzaines d'oeufs.

62.5 livres de carcasse de porc équivalent à 100 livres de porcs sur pied.
51 livres de carcasse de boeuf équivalent à 100 livres de bovins sur pied.

Taux de transport

PROVENDES:	De Moose Jaw à la tête des Lacs	20c. les 100 livres
	De Yorkton à la tête des Lacs	19c. les 100 livres
	De la tête des Lacs à Prescott	16½c. les 100 livres
	De Prescott à Truro	74c. les 100 livres
	De la tête des Lacs à Montréal	25c. les 100 livres
	De la tête des Lacs à Goderich	10c. les 100 livres
	De Calgary à Vancouver	66c. les 100 livres
PORCS ET BOVINS:	De Moose Jaw à Winnipeg	70c. les 100 livres
	De Yorkton à Winnipeg	50c. les 100 livres
	De Moose Jaw à Montréal	$2.20 les 100 livres
	De Yorkton à Truro	$2.41 les 100 livres
	De Yorkton à Stratford	$2.10 les 100 livres
	De Calgary à Vancouver	$1.25 les 100 livres
VIANDE:	De Winnipeg à Truro	$3.09 les 100 livres
	De Winnipeg à Montréal	$2.22 les 100 livres
	De Winnipeg à Stratford	$2.00 les 100 livres
OEUFS:	De Calgary à Vancouver	87c. les 30 douzaines

Données relatives à l'étude de l'assistance au transport des provendes

Provinces Maritimes

Dans les provinces Maritimes, il y a depuis longtemps une production insuffisante d'aliments protéiques de provenance animale, à l'exclusion des fruits de mer, par rapport à la quantité consommée. Or, il est évident, d'après ce qui est arrivé au cours des deux décennies qui ont suivi l'établissement de l'assistance au transport des provendes, qu'on n'a pas porté remède à la situation. Le tableau X (page 308), indique que la population des provinces Maritimes a augmenté de plus de 25 p. 100 de 1941 à 1960, mais que les unités animales consommatrices de grains (mesure de production de la viande) ont diminué de plus de 16 p. 100. En même temps, les superficies ensemencées en céréales de provende ont diminué de près de 32 p. 100, ce qui indique qu'on dépend de plus en plus des céréales de provende de l'Ouest et des avantages de la subvention. D'autre part, l'industrie de la production des volailles dans les provinces Maritimes a prospéré sous le régime de l'assistance aux transports des céréales de provende.

TABLEAU X

DONNÉES RELATIVES À L'ÉTUDE DE L'ASSISTANCE AU TRANSPORT DES PROVENDES DESTINÉES AUX PROVINCES MARITIMES

Année	Population	U.A.C.G.[1]	Rendement de la ferme						Superficie[2] ensemencée en grains de provende	Provendes reçues de l'Ouest	Subvention au transport
			Bovins Veaux	Porcs	Moutons	Lait	Oeufs	Volaille			
	En milliers	En milliers	En milliers de têtes			En millions			En milliers		
						de livres	de douzaines	de livres	d'acres	de tonnes	de dollars
1940	1,116	829	-	-	-	1,017			540	-	-
1941	1,130	806	208	277	120	1,040	16.9	10.8	472	37	289
1942	1,145	859	194	296	110	1,114	19.2	13.0	468	231	1,825
1943	1,160	875	162	306	117	1,124	22.4	13.2	482	351	2,768
1944	1,163	917	172	341	140	1,120	26.3	15.1	463	338	2,667
1945	1,178	865	210	292	133	1,137	26.8	14.7	450	350	2,759
1946	1,180	827	208	241	129	1,099	25.0	16.5	418	409	3,223
1947	1,197	836	207	252	112	1,080	26.1	18.5	433	394	3,096
1948	1,216	760	170	286	104	1,076	24.3	13.7	418	332	3,020
1949	1,231	778	150	258	90	1,093	22.0	16.0	420	222	2,501
1950	1,246	761	178	317	84	1,053	21.6	13.5	426	244	2,670
1951	1,257	765	150	309	72	1,047	23.0	14.7	446	248	2,823
1952	1,279	762	126	338	73	1,024	26.5	18.1	408	267	3,192
1953	1,297	721	151	253	76	1,095	28.6	19.2	406	231	2,965
1954	1,314	752	154	254	80	1,132	32.2	22.5	399	234	3,009
1955	1,330	723	152	233	81	1,124	31.4	18.0	371	251	3,238
1956	1,349	718	164	218	82	1,120	33.9	16.0	350	247	3,180
1957	1,366	693	184	199	84	1,097	32.5	17.0	328	225	3,155
1958	1,387	683	180	221	82	1,102	32.6	20.2	334	235	3,375
1959	1,408	706	157	277	81	1,101	35.5	18.8	337		
1960	1,426	673	146	277	81	1,063	35.7	19.8	326		

1/ Unités animales consommatrices de grains, dans les fermes au 1er juin.

2/ Avoine, orge, grains mélangés.

Province de Québec

Les agriculteurs de la province de Québec emploient ordinairement un peu moins de céréales de provende subventionnées des provinces des Prairies que l'Ontario n'en emploie; mais, en raison du grand éloignement de la source, on verse une plus forte subvention (environ 40 à 45 p. 100 du total) aux expéditions destinées à la province de Québec (tableau VII, page 287).

Dans la province de Québec les superficies ensemencées en céréales de provende ont diminué de 21 p. 100 depuis l'établissement de la subvention (tableau XI, page 310). En même temps, les unités animales consommatrices de céréales ont augmenté de plus de 10 p. 100. Toutefois, cette augmentation est fort éloignée de l'augmentation qui s'est produite dans le nombre des consommateurs, soit une augmentation de plus de 53 p. 100 de 1941 à 1960.

Il ne fait pas de doute que l'assistance du transport des provendes a aussi contribué à l'augmentation considérable du rendement laitier des vaches dans le Québec. La production laitière a augmenté de près de 54 p. 100 de 1941 à 1960 sans qu'il se produise une augmentation de quelque importance dans le nombre des vaches laitières. L'expansion dans la production des volailles, des oeufs et des porcs a aussi été considérable.

TABLEAU XI

DONNÉES RELATIVES À L'ETUDE DE L'ASSISTANCE AU TRANSPORT DES PROVENDES DESTINÉES À LA PROVINCE DE QUÉBEC

Année	Population	U.A.C.G. 1/	Rendement de la ferme						Superficie 2/ ensemencée en grains de provende	Provendes reçues de l'Ouest	Subvention au transport
			Bovins Veaux	Porcs	Moutons	Lait	Oeufs	Volaille			
	En milliers	En millions	En milliers de têtes			En milliards de livres	En millions de douzaines	En millions de livres	En millions d'acres	En milliers de tonnes	En milliers de dollars
1940	3,278	3.0	-	-	-	3.9	-	-	2.0	-	-
1941	3,332	2.9	776	1,202	204	4.1	39	30	1.9	135	721
1942	3,390	2.9	897	1,135	220	4.4	43	34	1.9	724	3,852
1943	3,457	3.0	672	1,252	228	4.5	45	33	1.9	1,038	5,523
1944	3,500	3.2	729	1,376	233	4.6	57	43	1.9	1,114	5,927
1945	3,560	3.0	905	1,220	312	4.8	59	42	1.8	1,149	6,118
1946	3,629	2.9	780	1,045	291	4.6	53	38	1.6	1,320	7,025
1947	3,710	3.1	734	1,240	263	4.6	61	46	1.6	1,375	7,315
1948	3,788	2.8	833	1,290	265	4.5	59	38	1.6	1,145	7,055
1949	3,882	2.9	803	1,217	199	4.5	55	46	1.7	967	6,591
1950	3,969	2.8	827	1,429	178	4.4	50	44	1.7	920	6,845
1951	4,056	3.0	749	1,499	154	4.5	49	47	1.7	917	7,191
1952	4,174	3.2	605	1,923	141	4.8	55	69	1.6	1,040	8,407
1953	4,269	2.9	700	1,341	175	5.1	55	71	1.6	859	7,395
1954	4,388	3.0	768	1,281	173	5.3	63	68	1.6	1,002	8,289
1955	4,517	3.0	802	1,441	165	5.6	61	68	1.5	1,034	7,345
1956	4,628	3.0	810	1,430	162	5.7	60	71	1.5	1,074	7,530
1957	4,758	3.1	887	1,286	161	5.9	64	76	1.5	935	7,425
1958	4,884	3.2	906	1,464	163	6.1	59	82	1.5	1,142	9,127
1959	4,999	3.4	815	1,892	147	6.0	64	96	1.5	1,194	10,165
1960	5,106	3.2	832	1,760	136	6.2	60	106	1.5		

1/ Unités animales consommatrices de grains, dans les fermes au 1er juin.

2/ Avoine, orge, grains mélangés.

Province d'Ontario

En ce qui concerne l'Ontario, l'accroissement considérable de la population de 1941 à 1960 n'a pas été accompagnée d'augmentations dans la production du bétail (tableau XII, page 313). Les bovins et les veaux n'ont augmenté que légèrement. Aucun changement significatif ne se manifeste chez les porcs. Les moutons sont fortement en baisse. Cependant la production du lait, des oeufs et de la viande de volaille a augmenté considérablement. Les superficies ensemencées en avoine, en orge ou en grains mélangés ont baissé par rapport à 1941, quand le programme d'assistance au transport des provendes a commencé. Mais l'ensemencement en maïs a augmenté et a passé de 250,000 acres qu'il était en 1941 à 480,000 acres en 1959.1/ En même temps, le rendement par acre ensemencée en maïs a augmenté de telle sorte que la production globale a monté d'une façon remarquable. En 1941, le rendement en maïs s'est élevé à 11,500,000 boisseaux; en 1958, il a été de 29,600,000 boisseaux. Les résultats indiquent que, dans l'Ontario, le maïs s'est trouvé dans une situation moins désavantageuse que les autres céréales de provende par rapport aux céréales de provende subventionnées en provenance des Prairies.

Colombie-Britannique

Dans la province du littoral ouest, la culture des céréales de provende pour le bétail et la volaille se concentre en grande partie dans la vallée du bas Fraser. Contrairement à ce qui se passe dans l'Est du Canada, les usages concurrentiels qu'on y fait de l'étendue restreinte

---

1/ La superficie ensemencée en maïs a atteint 565,000 acres en 1955.

des terres agricoles rendent la production des céréales de provende dans la région de consommation une entreprise peu rentable. Comme on le voit plus haut (tableau IX, page 305), l'assistance au transport des grains de provende fait dévier les avantages comparatifs, en ce qui a trait au transport, des bestiaux vivants et des porcs aux grains de provende. Ce n'est que dans le cas du boeuf abattu que l'avantage comparatif l'emporte sur les expéditions de grains de provende qui bénéficient de la subvention.

TABLEAU XII

DONNÉES RELATIVES À L'ETUDE DE L'ASSISTANCE AU TRANSPORT DES PROVENDES DESTINÉES À LA PROVINCE D'ONTARIO

Année	Population	U.A.C.G.[1]	Rendement de la ferme						Superficie[2] ensemencée en grains de provende	Provendes reçues de l'Ouest	Subvention au transport
			Bovins veaux	Porcs	Moutons	Lait	Oeufs	Volaille			
	En milliers	En millions	En milliers de têtes			En milliards de livres	En millions de douzaines	En millions de livres	En millions d'acres	En milliers de tonnes	En milliers de dollars
1940	3,747	5.3				5.4			3.7		
1941	3,788	5.2	1,044	3,068	321	5.5	96	88	3.5	170	764
1942	3,884	5.2	999	3,025	313	5.8	107	95	3.4	738	3,319
1943	3,915	5.2	979	2,746	331	5.6	120	101	2.6	1,448	6,518
1944	3,963	5.2	962	2,963	345	5.5	126	103	2.9	1,303	5,862
1945	4,000	5.1	1,100	2,557	391	5.7	139	106	2.6	1,376	6,191
1946	4,093	5.0	1,064	2,365	334	5.4	133	107	2.7	1,498	6,739
1947	4,176	5.3	954	2,860	310	5.5	154	112	2.1	1,655	7,446
1948	4,275	4.7	1,133	2,657	308	5.2	141	98	2.8	1,246	6,446
1949	4,378	4.8	1,046	2,742	234	5.3	116	129	3.1	996	5,420
1950	4,471	4.6	1,000	2,906	202	5.1	120	123	3.0	835	4,785
1951	4,598	4.7	910	2,668	176	5.0	115	153	3.0	762	4,374
1952	4,788	4.6	901	2,700	176	5.2	139	167	3.1	905	5,152
1953	4,941	4.5	1,072	2,290	198	5.4	145	147	2.9	826	4,693
1954	5,115	4.6	1,150	2,060	202	5.5	157	155	2.9	846	4,785
1955	5,266	4.6	1,212	2,210	207	5.6	155	151	2.8	827	3,810
1956	5,405	4.7	1,240	2,425	202	5.6	163	169	2.5	1,130	5,087
1957	5,622	4.9	1,233	2,375	178	5.7	186	170	2.5	1,017	5,003
1958	5,803	5.3	1,254	2,470	186	6.0	193	194	2.6	1,101	5,506
1959	5,952	5.5	1,127	3,299	180	6.2	197	211	2.7		
1960	6,089		1,148	3,060	186	6.2					

1/ Unités animales consommatrices de grains, dans les fermes au 1er juin.

2/ Avoine, orge, grains mélangés.

CHAPITRE 9

LE RÔLE DES TRANSPORTS DANS LE DÉVELOPPEMENT DU PAYS

Nous avons déjà exposé d'une manière assez détaillée le rôle joué par les transports dans le développement de diverses parties du Canada. En accordant une aide considérable pour combler les frais de premier établissement, en versant des subventions et au moyen de certaines autres mesures, l'Etat, souvent de concert avec l'entreprise privée, a assuré l'établissement de moyens de transport dans des régions où le volume possible du trafic était à cette époque insuffisant pour justifier l'établissement de ces services par les entreprises commerciales ordinaires. Les résultats obtenus ont amplement démontré qu'on avait eu raison d'agir ainsi. Il est vrai que, dans certain cas, on a établi des installations que l'économie de la région était incapable de soutenir, mais cela provenait d'un optimisme exagéré et non d'une erreur de principe.

Le Canada compte encore de vastes régions dont le développement est faible ou absolument nul. Pour mettre ces régions en valeur il faudra y établir d'autres moyens de transport ce qui contribuera, dans les endroits où il y a vraiment des ressources, à stimuler la colonisation et l'activité économique quand le moment propice sera venu, comme ce fut le cas dans d'autres régions du pays dont l'expansion a atteint un stade plus avancé.

Ce développement se poursuit. L'aménagement de terrains d'aviation, les travaux destinés à aider à la navigation, l'organisation de services de renseignements météorologiques, l'aménagement de chemins d'accès aux

ressources naturelles, les améliorations apportées aux ports et la construction de chemins de fer pour atteindre de nouvelles mines, voilà autant de mesures prises par le gouvernement pour aider à fournir des moyens de transport à ces régions. La Commission estime qu'on a eu raison de prendre ces mesures pour fournir de bons services de transport. L'utilisation progressive des moyens de transport, - tout d'abord l'emploi de l'avion pour effectuer des vols de reconnaissance dans certaines régions susceptibles de développement et pour l'exploration des voies maritimes dans les endroits qui en sont dotés, puis la construction de routes pour faciliter le traitement des gisements miniers ainsi que l'exploitation et la protection des ressources forestières et, enfin, là où le volume du transport le justifie, la construction de chemins de fer, - voilà ce qui nous semble constituer le processus normal que doit suivre l'évolution du transport au Canada.

Deux régions peuvent servir d'exemple pour illustrer le rôle que jouent les moyens de transport dans la mise en valeur des ressources au Canada. Il s'agit en premier lieu de l'île de Terre-Neuve. Cette région du Canada, qui a été la première à être colonisée, doit résoudre certains problèmes particuliers qui ne se présentent pas dans les autres provinces. Vu que l'île est située à une certaine distance du continent, son commerce rencontre certaines difficultés en matière de transport. Ses habitants, qui jusqu'à ces dernières années vivaient de l'industrie de la pêche et du transport maritime, quittent à un rythme accéléré les quelques 1,500 ports de partance (en 1945) dispersés le long du littoral de 6,000 milles pour aller habiter les centres industriels plus importants. Il est clair que l'expansion future de l'île se fera dans les industries forestières et minérales et dans les industries de services de l'intérieur. Étant donné que les moyens de transport à l'intérieur du pays n'étaient pas suffisants,

la mise en valeur des ressources a été de ce fait très retardée. 1/

La deuxième région en question comprend les parties septentrionales des provinces actuelles, en particulier la région du bouclier canadien, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Comme Terre-Neuve, ces régions sont actuellement sous-développées et elles possèdent les mêmes ressources naturelles. Bien qu'elles aient l'avantage d'être reliées par voie terrestre au marché canadien du continent, elles sont situées loin des marchés sur lesquels la plupart de leurs produits doivent être vendus et elles doivent faire face, pour la plupart, à un climat plus rigoureux, ce qui constitue un autre obstacle à leur mise en valeur.

Toutes ces régions sont susceptibles de développement. Le rythme de ce développement dépendra de certains facteurs économiques, comme la demande à l'égard de leurs ressources, et des politiques gouvernementales relatives à l'établissement de la souveraineté, à la défense nationale et au progrès économique de l'ensemble de la nation.

Les moyens de transport joueront un rôle important dans le développement de ces régions et il faudra qu'une aide financière considérable continue d'être accordée par l'État, si on veut que le développement soit poussé davantage. L'utilisation des moyens de transport dans ces régions, pour favoriser la prospérité nationale, devra être guidée par l'expérience du passé, compte tenu des circonstances particulières du présent ou de celles qui pourraient exister dans l'avenir.

On ne doit pas établir de services de transport que même une économie florissante ne serait pas capable de soutenir. Ceux qui font le

---

1/ Voir Report of the Newfoundland Royal Commission on Agriculture l'Imprimeur de la Reine, Saint-Jean, 1956, surtout les pages 324 à 330.

travail de planification doivent éviter un optimisme exagéré, relativement au rythme de l'expansion, comme ils doivent se garder d'un pessimisme qui engendre le marasme.

Tous les projets d'aménagement de moyens de transport, dans de nouvelles régions, doivent être aussi souples que possible afin que les changements qui pourront survenir dans la technique du transport ou dans l'économie de la région puissent se faire sans une trop grande perte de capitaux. Ainsi, par exemple, il se peut que la supériorité technique actuelle dont jouissent les pipelines pour le transport du pétrole soit éclipsée un jour par l'utilisation des sous-marins de transport dans les régions arctiques. Il se peut aussi qu'une économie fondée sur les produits de la forêt devienne, dans l'avenir, une économie fondée sur l'agriculture ou vice versa. Cette flexibilité est assurée si les capitaux affectés à l'aménagement des moyens de transport sont réduits au minimum. D'une manière générale, cette ligne de conduite favorise le transport aérien et routier plutôt que le transport par voie ferrée et par pipeline.

Bien que le désir de conserver cette flexibilité soit un critère qui détermine le moyen de transport, ce n'est pas le seul. La nature de la richesse à exploiter est également importante. Les produits miniers ont tendance à être tous situés dans des régions de peu d'étendue (un champ minier ou pétrolifère) produisant des quantités importantes qui doivent souvent être transportées sur de longues distances. D'autre part, les produits de la forêt sont recueillis dans des régions d'une grande étendue et leurs quantités sont faibles par unité territoriale.

Nous avons exprimé l'opinion que, dans les parties du Canada où la densité de la population est plus grande, le meilleur moyen d'organiser un système de transport efficient est de favoriser la concurrence entre et

au sein des différents modes de transport. Dans les régions nouvellement colonisées il est possible et, dans bien des cas, désirable de restreindre la concurrence. Une concurrence restreinte est la formule la plus efficace quand la production est faible, le mode de développement de la région prête à l'incertitude et les mises de fonds requises sont considérables. Si la concurrence est restreinte, il faut une réglementation pour assurer qu'on n'abuse pas des privilèges.

Le régime de concurrence restreinte permet également à l'État de choisir les moyens qu'il juge à propos pour appliquer la politique nationale. Dans ces circonstances, les subventions pour venir en aide à certains moyens de transport ou à certains publics, la contribution de capitaux de premier établissement, la fixation des tarifs-marchandises ou l'octroi de subventions d'exploitation ou l'emploi simultané de ces deux dernières mesures ne viennent pas en contradiction avec les principes économiques reconnus. Le fait que le gouvernement prend de telles mesures et la mesure dans laquelle il les applique, dépendent des objectifs visés par la politique nationale et non d'une politique nationale du transport.

Dans l'utilisation des moyens de transport pour le développement de régions non colonisées, les chemins de fer ne joueront pas le rôle important qu'ils ont joué dans le passé. Ils auront quand même un rôle à jouer. Lors de leur construction, comme nous l'avons signalé au cinquième chapitre, les frais doivent en être comblés par le trafic qui en découle ou par des subventions gouvernementales. Ils ne doivent pas constituer un fardeau pour les autres expéditeurs.

À propos de l'utilisation des chemins de fer dans les régions en voie de développement, on nous a proposé que les chemins de fer établissent des taux peu élevés "pour fins d'expansion" en vue d'encourager et de

s'assurer le trafic dans l'espoir que l'augmentation du volume des marchandises transportées améliorera l'ensemble de l'économie et, par conséquent, la situation financière des chemins de fer. Si on prend en considération le genre et l'ampleur de l'aide gouvernementale à l'égard des transports et si on établit le tarif minimum approprié en tenant compte de ce fait, l'application de ce tarif dépendra des ententes conclues après négociation entre l'expéditeur et le chemin de fer. Si les tarifs sont inférieurs aux tarifs minimums, ils constituent un fardeau pour les autres expéditeurs ou ils affaiblissent la situation concurrentielle des chemins de fer. De plus, l'administration du chemin de fer concerné doit toujours conserver le droit de juger quelles sont les répercussions de l'établissement d'un tarif sur l'ensemble de sa situation financière. Il se peut que dans certains cas on ne puisse assurer le transport des marchandises même à des tarifs minimums. Si on croit qu'il est de l'intérêt de la province ou du pays que ce transport soit assuré, le gouvernement en cause doit compenser pour la diminution des revenus.

Comme on l'a signalé antérieurement, Terre-Neuve est une des régions du Canada qui a besoin d'être développée davantage et où les transports sont utilisés et pourraient être utilisés, dans une plus grande mesure, pour faire progresser l'économie de la province. C'est dans ce contexte que la Commission a étudié les problèmes particuliers qui se posent à l'île, du point de vue des réseaux de transport qui existent à l'heure actuelle et des mesures qui peuvent être prises dans ce domaine pour favoriser le progrès de l'économie.

Problèmes particuliers à Terre-Neuve

La Commission a étudié avec grand intérêt les problèmes qui se posent à la partie insulaire de Terre-Neuve en matière de transport. Étant donné sa situation géographique et le stade de son développement économique, cette province éprouve en matière de transport des besoins qui ne se posent pas dans les autres régions peuplées du Canada.

Il y a eu à Terre-Neuve une grande amélioration des moyens de transport depuis l'entrée de cette province dans la Confédération. L'économie de la province a certainement bénéficié de l'établissement d'un service de transbordement, de la rénovation du chemin de fer et de la construction de chemins et de routes. Cependant, le transport des marchandises depuis le continent jusqu'à l'île par voie ferrée, service de transbordement et voie ferrée a été très coûteux. En outre, malgré les progrès accomplis, la mise en valeur des ressources naturelles laisse encore à désirer et la distribution des approvisionnements est coûteuse et peu satisfaisante, étant donné que les moyens de transport à l'intérieur de l'île sont insuffisants.

Voilà les problèmes que nous allons étudier dans le présent chapitre.

Moyens actuels de transport

Pour les fins de notre étude, on peut classer les moyens de transport à Terre-Neuve dans les trois catégories suivantes: moyens de transport pour exporter les produits de l'île, moyens pour importer les produits venant du continent canadien et enfin la cueillette et la distribution des marchandises à l'intérieur de la province.

L'exportation des produits n'entre pas dans le cadre de notre étude. La plupart des marchandises produites à l'heure actuelle et celles qui seront produites au cours de la prochaine décennie sont destinées aux marchés mondiaux et ne présentent aucun problème qui entre dans le cadre de notre mandat. Assurément, les magnifiques ports dont dispose la province et sa proximité des routes maritimes mondiales constituent pour cette partie du Canada un avantage économique important qui devrait lui permettre de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux.

Mais, malheureusement, il n'en est pas ainsi des importations. Étant donné le peu de densité de sa population, qui est un obstacle à l'industrie manufacturière, et la pénurie de bonnes terres agricoles, Terre-Neuve doit importer une forte proportion des biens de consommation et de l'outillage de production dont elle a besoin et des aliments nécessaires à ses habitants. Avant l'entrée dans la Confédération, une bonne partie de ces marchandises étaient achetées en Grande-Bretagne et aux États-Unis et transportées par eau à Terre-Neuve. Quand Terre-Neuve s'est unie au Canada, son commerce a été modifié dans une certaine mesure, étant donné que l'île devint assujettie aux lois canadiennes en matière de tarif douanier. A l'heure actuelle, on estime qu'environ 90 p. 100 des importations de Terre-Neuve proviennent de la partie continentale du Canada.

Une bonne partie des marchandises continue d'être transportée sur des navires venant d'Halifax et du Canada central. Nous n'avons fait aucune étude particulière au sujet de ce trafic. Les compagnies de navigation nous ont déclaré qu'elles ont beaucoup de difficulté à concurrencer les tarifs de transport par chemin de fer, étant donné les subventions considérables versées à l'égard du trajet par chemin de fer - service de transbordement-chemin de fer. La Commission n'a pas étudié quelles étaient

les raisons motivant ces frais qui sont élevés si on les compare aux frais de transport des autres pays. Cela est sans doute attribuable à plusieurs facteurs et il se peut que les armateurs ne soient pas en mesure de faire face à certains de ces facteurs.

Lors de la signature de l'Union, le gouvernement fédéral a convenu de maintenir un service de transport durant toute l'année entre Sydney-Nord et Port-aux-Basques. Outre les installations matérielles qu'il fallait aménager, il fallait également établir des tarifs de transport direct par chemin de fer, entre la région continentale et les endroits desservis par le chemin de fer de Terre-Neuve, comme s'il s'agissait d'un transport sans interruption par voie ferrée.

Le gouvernement fédéral a aménagé à un coût élevé les installations nécessaires pour le service de transbordement sur le détroit de Cabot. Le déficit d'exploitation de ce service, qui s'élève à l'heure actuelle de plus de cinq millions de dollars par année, est aussi comblé par le gouvernement fédéral.

Le gouvernement a assumé l'exploitation du chemin de fer de Terre-Neuve, chemin à voie étroite, et l'a incorporé au réseau du National-Canadien. Une somme d'environ 66 millions a été affectée à la rénovation du chemin de fer, à l'achat de locomotives diesel et à d'autres améliorations. Le déficit d'exploitation, qui s'élevait à environ six millions par année, a été inclu dans l'exploitation de l'ensemble du réseau.

Le transport des marchandises peut se faire par voie ferrée à partir de Montréal jusqu'à Sydney-Nord, soit sur une distance d'environ mille milles. Les marchandises sont déchargées à cet endroit et placées dans des récipients pour être transportées par transbordeur de l'autre côté du détroit à Port-aux-Basques. À cet endroit les récipients sont

vidés et les marchandises chargées sur les wagons du chemin de fer de Terre-Neuve pour être livrées aux divers endroits de la province. La plus grande partie de ces marchandises est expédiée à Saint-Jean, soit à une distance de 547 milles par voie ferrée, étant donné qu'environ les deux-tiers des habitants de la province demeurent dans cette région. Ainsi, les marchandises expédiées de Montréal doivent être manutentionnées quatre fois, être transportées sur une distance de plus de 1,500 milles par voie ferrée et de 108 milles par voie maritime pour atteindre Saint-Jean. Voilà un moyen de transport qui coûte très cher et il ne faut pas oublier que ces marchandises peuvent parfois être volées ou endommagées. Ce transport se fait en grande partie en sens unique et les frais de ce transport sont encore augmentés du fait que les wagons doivent revenir sans chargement.

Outre le transport par voie maritime et par voie ferrée, une quantité encore petite mais de plus en plus grande de marchandises coûteuses qui sont particulièrement susceptibles d'être endommagées sont transportées sur l'île par voie aérienne.

Les moyens de transport par terre, à l'intérieur de l'île, sont restreints. Les seuls moyens de communication sont le chemin de fer à voie étroite entre Port-aux-Basques et Saint-Jean, quelques courts embranchements et la route transcanadienne presque achevée, qui est parallèle au chemin de fer sur toute sa longueur, ainsi qu'un réseau de chemins et de routes en voie de construction. Étant donné la pénurie de moyens de transport à l'intérieur de l'île, les habitants se sont établis surtout sur le littoral où ils pouvaient voyager par voie maritime. La distribution des marchandises aux établissements du littoral est maintenant faite surtout par les caboteurs du National-Canadien. Même si le service est restreint et peu satisfaisant, d'après les normes actuelles en matière de transport,

cette exploitation est très coûteuse et il en résulte des déficits annuels de l'ordre de trois millions de dollars.

Politique du transport à l'égard de Terre-Neuve

La situation qui existe à Terre-Neuve constitue un cas distinct du reste du Canada. Étant donné le niveau inférieur de l'économie de cette province par rapport au reste du Canada et sa situation géographique, les frais de transport sont élevés[1/] et les personnes en cause ne sont pas encore en mesure d'assumer entièrement le coût du transport des marchandises de la partie continentale du Canada jusqu'à l'île. De plus, la quantité totale des marchandises transportées est relativement peu élevée, ce qui permet difficilement de réaliser les économies considérables qui peuvent être réalisées dans d'autres régions. Dans ces circonstances, la politique du transport doit avoir comme objectif à court terme, d'établir au moyen d'une organisation appropriée, un système de transport au plus bas prix possible afin qu'à la longue on puisse adopter un moyen qui permettrait à la population de la province de se charger de tous les frais. Au contraire de ce que nous considérons approprié pour le reste du Canada, nous

---

1/ Dans le présent chapitre le mot "frais" représente les frais que doit payer le destinataire. Ils comprennent les tarifs exigés par la compagnie de transport, l'entreposage, l'inventaire et les autres frais qui se rattachent aux marchandises dans le trajet qu'elles parcourent entre le fournisseur et le consommateur. Ainsi les frais de transport des marchandises coûteuses pourraient être moindres s'il y avait une livraison journalière par un transporteur aérien exigeant des tarifs élevés. D'autre part, les frais de transport des marchandises peu coûteuses pourraient être moins élevés si on utilisait le transport maritime qui se fait à des taux inférieurs ainsi que l'entreposage en vrac.

croyons que la concurrence est pour Terre-Neuve le meilleur moyen d'établir un réseau de transport peu coûteux. À Terre-Neuve il sera peut-être nécessaire, avant longtemps, de restreindre la concurrence, de favoriser au moyen de subventions ou par des mesures particulières un moyen de transport plutôt qu'un autre et de prendre d'autres mesures qui seraient tout à fait mal reçues dans d'autres parties du Canada.

Il semble qu'il y ait peu d'espoir de réduire sensiblement les frais sur le trajet par chemin de fer - service de transbordement-chemin de fer. Cette exploitation est forcément coûteuse. Il serait peut-être possible, cependant, de réaliser certaines économies. Ainsi, par exemple, l'utilisation de récipients, soit à partir du lieu de départ soit d'un centre de distribution comme Moncton, peut se révéler rentable, surtout si on pouvait relier ce service à un service de transbordement jusqu'à Saint-Jean, Argentia ou Baie d'Espoir et à un réseau routier à l'intérieur de la province. Cette mesure serait probablement plus avantageuse que l'établissement d'un service par voie ferrée et par transbordeur. Nous recommandons donc qu'on prenne toutes les mesures possibles en vue d'utiliser le plus tôt possible à titre d'expérience cette technique moderne.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, il y aura une augmentation du trafic entre la partie continentale et l'île. Étant donné qu'il est douteux que le trajet chemin de fer - service de transbordement-chemin de fer puisse jamais voir seul à ses affaires, nous recommandons que les autres dépenses d'immobilisations qu'on affectera à ce trajet soient étudiées plus attentivement avant d'être autorisées. Il faut tenter par tous les moyens possibles de trouver d'autres moyens de transport moins coûteux.

Les autres moyens sont le transport maritime et le transport aérien. Il devrait être possible de transporter un plus grand nombre de marchandises par voie maritime. Les voituriers maritimes, qui reçoivent très peu de subventions, peuvent faire actuellement une forte concurrence pour une grande partie du trafic. Ils devraient être encouragés dans toute la mesure du possible.

Ainsi, par exemple, des quantités considérables de céréales de provende sont transportées de la tête-des-Lacs jusqu'à Terre-Neuve. À l'heure actuelle ces envois s'élèvent à 18,000 ou 19,000 tonnes par année. On peut s'attendre que cette quantité augmente dans l'avenir.

Le gouvernement fédéral aide ce mode de transport en versant une subvention de $5 la tonne plus la différence de coût entre le tarif ferroviaire de la tête-des-Lacs jusqu'à Montréal, (à l'heure actuelle .66c. par 100 livres) et le tarif de la tête des Lacs jusqu'à la destination des denrées à Terre-Neuve (à l'heure actuelle $1.72 par 100 livres jusqu'à Saint-Jean). Cette assistance varie à l'heure actuelle entre $19.20 la tonne et $28.20 la tonne selon la destination. La plus grande partie des céréales de provende est transportée dans la région de Saint-Jean où le taux des subventions pour le trafic qui se rend à ce point est le plus élevé. En conséquence, l'acheteur qui réside à Saint-Jean ne paie que $6.20 la tonne pour le transport si les céréales sont transportées sur tout le trajet par voie ferrée à partir de la tête des Lacs (et moins encore si une partie du trajet se fait par voie maritime), étant donné que le taux global du transport par voie ferrée n'est que de $34.40 la tonne.[1/] Le blé peut être

---

1/ Il en coûterait environ $32 la tonne si les marchandises étaient transportées par caboteur jusqu'à Montréal puis par chemin de fer jusqu'à Saint-Jean.

expédié de la tête des Lacs jusqu'à Halifax par voie maritime au prix d'environ $6.50 la tonne et jusqu'à Liverpool (Angleterre) au prix d'environ $10.35. Il n'y a pas de taux pour le transport entièrement par voie maritime jusqu'à Saint-Jean, mais il s'élèverait à un peu moins de $10 la tonne pour le transport en vrac. Le transport en vrac du blé jusqu'aux ports de Terre-Neuve nécessiterait l'aménagement d'entrepôts, c'est-à-dire assez d'espace pour près d'un million de boisseaux. Dans ce cas le trésor fédéral pourrait se borner à payer les frais du transport maritime (l'aide passerait de $28.20 à environ $10 la tonne)et l'acheteur bénéficierait quand même d'un montant de $6.20 la tonne qui pourrait être utilisé pour payer ses frais d'entreposage et de transport local. Le transport en vrac des céréales permettrait également de libérer de l'espace sur les transbordeurs pour d'autres marchandises qui ne peuvent être transportées en vrac.

Dans ce contexte du transport, la Commission recommande fortement qu'on songe immédiatement à construire à Terre-Neuve, avec l'aide du gouvernement fédéral, des entrepôts pour les céréales en vrac.

Bien que le cas du transport des céréales de provende soit quelque peu exceptionnel, il n'y a aucun doute qu'il y a d'autres produits importants dont le transport pourrait se faire par voie maritime, si le gouvernement prenait les mesures qui s'imposent à cet égard. On doit tenter de découvrir par tous les moyens possibles les secteurs où des économies de cette nature pourraient être réalisées et favoriser cette initiative en apportant les modifications qui s'imposent à l'exécution de la politique gouvernementale ou par d'autres moyens.

Plusieurs marchandises coûteuses et périssables peuvent aussi être transportées par voie aérienne. Terre-Neuve est bien pourvue de terminus aériens et il se fait déjà beaucoup de transport par voie aérienne.

L'efficience de ce mode de transport augmente rapidement et on peut s'attendre à ce que cela continue. D'après les témoignages que nous avons entendus, il semble que le meilleur moyen à prendre serait d'utiliser les avions de transport qui font la navette entre la région Montréal-Toronto et Terre-Neuve. Une ligne aérienne pourrait aussi relier certains points des provinces Maritimes aux aéroports de Terre-Neuve. On pourrait utiliser des avions plus petits sur ce trajet. Il faudrait que les avions soient complètement remplis pour qu'on puisse bénéficier de tarifs peu élevés. Cet objectif serait assuré si les exploitants des compagnies aériennes étaient encouragés à s'entendre avec les expéditeurs sur l'établissement de certaines taxes convenues. Pour organiser un service de ce genre, il faudrait peut-être que le transporteur obtienne la permission d'établir une voie aérienne vers Terre-Neuve avec toutes les garanties que cela comporte. Il faudrait que le transport aérien bénéficie d'une certaine aide pour lui permettre d'établir des tarifs raisonnables. Il est probable qu'au moins une partie de cette aide pourrait provenir des subventions versées à l'heure actuelle aux transports par voie terrestre. L'entreprise privée en serait la principale bénéficiaire par le temps, les pertes et les dommages qui seraient épargnés à l'égard de l'expédition de marchandises périssables, fragiles et coûteuses. Toute société qui consent à fournir un tel service et qui est en mesure de le faire devrait être encouragée et aidée à cet égard.

Le transport des marchandises par voie maritime ou aérienne plutôt que par chemin de fer aurait tendance à diminuer les frais supplémentaires de la manutention des marchandises qui utilisent le service de transbordement, mais cela pourrait aussi augmenter les pertes du tronçon des chemins de fer Nationaux situés à Terre-Neuve. Présentement, les gains

réalisés sont peut-être modestes si l'on considère le volume actuel du trafic. Mais il y aurait une augmentation de la quantité des marchandises transportées et, à moins d'utiliser d'autres trajets, il faudra augmenter les services actuels de transbordement, ce qui occasionnera de lourdes dépenses en immobilisation et des déficits d'exploitation de plus en plus considérables qui devront être financés par le gouvernement. C'est pour éviter cette difficulté que la Commission recommande qu'on étudie l'opportunité d'utiliser davantage les autres moyens de transport et de prendre les mesures qui s'imposent en l'occurrence.

En résumé, le transport des marchandises entre la partie continentale du Canada et Terre-Neuve devra encore être subventionné pendant un certain temps. Voilà pourquoi le gouvernement devrait utiliser les pouvoirs étendus qu'il possède pour faire en sorte que, dans la mesure du possible, toutes les marchandises soient transportées au plus bas prix possible. Tous les moyens de transport qui laissent entrevoir une amélioration du service et une diminution des frais au moyen de nouvelles techniques devraient être encouragés et stimulés par l'adoption de mesures appropriées. Cela hâtera le jour où les expéditeurs et les clients pourront assumer entièrement les frais de transport de leurs marchandises.

L'utilisation des moyens de transport en vue de l'expansion de l'économie

Aucune partie du Canada n'a atteint à la prospérité avant de bénéficier de moyens de transport appropriés. L'histoire du Canada fourmille d'exemples de dépenses considérables des deniers publics à l'égard des moyens de transport, comme les canaux, les chemins de fer et plus récemment les grandes routes et les aéroports. Assurément, la valeur monétaire de ces dépenses de l'État continue d'augmenter. Il n'y a aucun

doute que l'économie de Terre-Neuve ne pourra progresser d'une façon satisfaisante sans bénéficier d'un plus grand nombre de moyens de transport. La pénurie de ces moyens à l'intérieur de l'île retarde l'exploitation des ressources naturelles et oblige les habitants à demeurer dans les régions du littoral.

À l'heure actuelle, on ne peut répondre, de façon économique, à la demande de transport à l'intérieur de l'île, en aménageant de nouvelles voies ferrées. Ce genre de transport ne paie pas et n'est pas un moyen pratique pour relier les petites agglomérations de la province, étant donné que les trajets sont relativement courts et que les quantités de marchandises transportées sont faibles. Il est plus probable que certaines des voies ferrées actuelles pourront être discontinuées éventuellement, si on a recours à d'autres moyens de transport. D'autre part, il se peut que l'exploitation des ressources naturelles exige l'établissement de nouveaux chemins de fer. On doit juger que ces nouvelles installations sont nécessaires si la quantité des marchandises à transporter est assez considérable pour payer les frais en cause, tout comme dans les autres parties du Canada.

C'est par un réseau de chemins et de routes à travers l'île qu'on peut répondre le mieux aux besoins actuels en matière de transport. L'établissement de ce réseau devrait être réalisé en collaboration avec les usagers éventuels, en particulier les usagers qui ont des produits forestiers à transporter. Ce réseau pourrait relier les agglomérations existantes et il pourrait aussi servir à l'exploitation des ressources naturelles de la province. On devrait percevoir des usagers des taxes qui, dans bien des cas, suffiraient à payer la plupart des frais en cause.

Un tel réseau de chemins diminuerait considérablement les frais de la distribution des biens de consommation et serait d'un grand secours pour la manutention des récipients transportés par voie maritime, par chemin de fer ou par voie aérienne. Il permettrait aussi à tous les services de cabotage côtiers, dont l'exploitation accuse une perte considérable de près de trois millions de dollars par année, de disparaître graduellement.

Les ressources actuelles des Canadiens de Terre-Neuve ne leur permettent pas de construire un réseau ayant l'étendue nécessaire. Il faut que le gouvernement fédéral accorde une aide suffisante et il y a assez de précédents pour justifier l'adoption d'un tel programme. La politique nationale du Canada a toujours favorisé l'exécution de travaux publics en vue de stimuler l'économie d'une province ou d'une région. On peut mentionner, par exemple, l'aide accordée pour l'aménagement de centrales d'énergie et de systèmes d'irrigation et pour l'établissement de moyens de transport dans toutes les parties du Canada. Les grandes routes peuvent apporter à Terre-Neuve ce que les canaux et les écluses ont apporté à l'économie des provinces centrales et ce que les chemins de fer transcontinentaux ont apporté aux Prairies.

Nous sommes persuadés que l'application d'un tel programme est d'intérêt national. L'économie de Terre-Neuve en serait stimulée et le reste du Canada en bénéficierait. Toutes ces initiatives pourraient être prises dans un bref délai et n'exigeraient qu'une assez faible dépense de fonds publics.

TROISIÈME PARTIE

POLITIQUE NATIONALE DU TRANSPORT

CHAPITRE 10

ÉPILOGUE

Le mandat de notre Commission s'est révélé beaucoup plus vaste que nous l'avions supposé en premier lieu. Des problèmes qui, au premier abord, semblaient se rapporter seulement au transport par chemin de fer nous ont vite engagés dans l'étude d'une longue série de rapports entre les différents moyens de transport au Canada. L'accomplissement de nos fonctions nous a forcés à entreprendre une étude de la politique nationale du transport afin de découvrir, à la lumière des conditions actuelles, le rôle historique de cette politique en tant qu'élément important de la politique nationale. Ce n'est que dans ce vaste cadre que nous avons été en mesure de déterminer une ligne de conduite qui a abouti aux propositions relatives au rôle que peut jouer la politique gouvernementale en matière de transport.

Nos conclusions se ramènent à une seule et même idée: les maux dont souffre le système de transport au Canada, surtout le transport par voie ferrée, et les allégations d'injustice qui en résultent proviennent du fait que l'État et les particuliers ne se sont pas adaptés aux réalités de la concurrence. Les recherches que nous avons faites et les enquêtes que nous avons menées ont toujours appuyé cette conclusion. En nous appuyant sur ces faits et pour accomplir les importantes fonctions d'ordre général ou de portée plus particulière qui nous ont été confiées, nous avons défini les éléments et les objectifs d'une politique nationale du transport qui, croyons-nous, permettra à notre pays de jouir de services de transport efficients, capables de favoriser l'expansion de l'industrie et

la mise en valeur des ressources du pays. En outre, reconnaissant l'obligation qu'a la nation de stimuler l'essor économique du pays, nous avons établi ce qui, dans les circonstances actuelles, nous semble être la somme des principes fondamentaux qui doivent régir l'utilisation des moyens de transport pour atteindre ce but.

La nature de l'industrie du transport, à la lumière du rôle que cette industrie doit jouer dans l'essor économique du Canada, confirme notre conviction que l'accroissement de la concurrence dans le domaine du transport sera une source d'avantages pour le pays. De plus, nous sommes persuadés que les avantages que la nation retirera de la concurrence sont assurés dans une large mesure par le stimulant qu'offre la poursuite des bénéfices maximums et que ce stimulant pourra produire des résultats satisfaisants sous un régime de propriété mixte, tant que les sociétés de transport qui appartiennent au public recevront l'ordre et l'autorisation d'exploiter leur entreprise selon les normes des pratiques reconnues généralement dans le commerce.

Afin d'assurer aux expéditeurs les avantages relatifs aux prix et aux services concurrentiels et d'étendre ces avantages à toutes les couches de l'économie, il faut accorder un traitement impartial à tous les modes de transport afin d'assurer une juste répartition des ressources entre les différents modes de transport. Cette mesure touche à deux aspects importants de la politique. Premièrement, le fardeau que doit supporter chacun des modes de transport, en raison de la loi et de la politique gouvernementale, doit être compensé par une juste rémunération. Si le peuple exige le maintien de services que la demande ne nécessite pas, il doit payer pour ces services; c'est là un axiome politique tout à fait élémentaire. Agir autrement, c'est dénaturer complètement l'aptitude à la concurrence de ce mode de transport.

Inversement, si la politique gouvernementale accorde à un mode de transport des avantages qui dépassent la rémunération raisonnable des services rendus, ce mode de transport reçoit une aide disproportionnée, ce qui entraîne une mauvaise distribution des ressources en sa faveur. L'État doit s'assurer qu'il ne favorise pas un mode ou une société de transport au détriment des autres en exigeant des redevances insuffisantes pour des fonds d'immobilisation ou pour l'emploi d'installations qui appartiennent à la nation toute entière. Là où règne un régime de concurrence, la politique nationale doit chercher à prendre une attitude de neutralité économique. Dans ce cas, il n'y a pas de raison pour que les divers modes de transport ne puissent pas rivaliser entre eux grâce à des améliorations techniques et à une gestion compétente. Sous un régime de neutralité, des méthodes nouvelles et des modes de transport nouveaux surgissent selon leur aptitude à soutenir la concurrence et les anciens modes de transport disparaissent à mesure qu'ils ne sont plus en mesure de la soutenir. La politique nationale doit s'efforcer constamment de demeurer neutre, sauf dans les cas où, à défaut de concurrence satisfaisante, des mesures nécessaires à la mise en valeur des ressources du pays exigent son appui.

Si nous jetons un regard lointain sur l'avenir, il semble que les chemins de fer, comme mode de transport, sont en mesure de s'assurer une situation viable, du point de vue commercial, dans l'ensemble des moyens de transport. Sous réserve du pouvoir de réglementation dont le public a le droit d'exiger l'exercice dans les cas de monopole d'importance et sous réserve des restrictions légales qui doivent accompagner la formation de vastes blocs économiques, nous sommes convaincus que les sociétés ferroviaires du Canada sont en mesure de faire de l'exploitation du rail une partie utile et profitable de leur commerce. Le transport des produits

par voie ferrée est encore immensément profitable dans bien des cas. Il nous semble que les chemins de fer, en tant que moyens de transport, pourront avoir encore une longue et vigoureuse existence, si on leur permet d'abandonner les installations et les services non profitables et, au moyen d'un système plus souple d'établissement des tarifs, d'avoir accès aux marchés et d'établir le prix des services en conformité des lois économiques qui régissent l'exploitation. Si elles jouissent de cet avantage, nous ne voyons pas pourquoi les sociétés ferroviaires ne seraient pas en mesure de rendre leur exploitation profitable. Toutefois, il sera impossible d'atteindre ce résultat tant que les chemins de fer devront s'acquitter des obligations que l'État leur a imposées quand ils étaient les seuls moyens de transport par voie terrestre. Compte tenu du pouvoir restreint de réglementation des monopoles mentionnées dans le rapport, l'État doit reconnaître que les tarifs et les services des chemins de fer ne peuvent plus être déterminés et régis par d'autres considérations que les besoins du commerce et les lois de la concurrence. Légiférer en matière de tarifs et d'établissement de tarifs, c'est prendre une attitude qui n'est pas conforme aux conditions actuelles de la concurrence. On ne peut faire fi dans la législation des principes reconnus dans le commerce et s'attendre que des recettes convenables découleront de ces principes.

Afin que la politique de l'État adopte un degré raisonnable de neutralité nous avons fait des recommandations d'ordre général et des recommandations particulières, sans prétendre que les problèmes de transport peuvent être réglés pour toujours au moyen de recommandations précises. La nature dynamique de l'ensemble des moyens de transport exige que cette question soit étudiée d'une façon constante afin de maintenir une réglementation

juste et impartiale à l'égard de tous les modes de transport et de faire une évaluation constante des effets que l'assistance de l'État et les prix payés par les usagers produisent sur chaque mode de transport. Sans cette étude constante les changements dynamiques qui s'opèrent dans les moyens de transport donneront lieu à de mauvaises répartitions et à des injustices.

La politique gouvernementale n'est pas le seul facteur qui influe sur l'efficience du transport dans son ensemble ou sur n'importe lequel de ses secteurs. Même si la plus stricte neutralité est observée dans l'application de cette politique, la survivance et la prospérité de n'importe quel mode de transport dépend de deux autres facteurs sur lesquels la politique gouvernementale a bien peu d'effet. Ces facteurs sont, premièrement, le rythme des changements d'ordre technique et, deuxièmement, l'attitude de la direction et de la main-d'oeuvre à l'égard de la concurrence croissante et leur capacité d'adaptation à une économie concurrentielle.

On ne peut prédire avec précision le rythme d'évolution et d'orientation de la technique. Les effets des progrès techniques sur l'organisation et la structure de n'importe quel mode de transport peuvent être profonds et se manifester rapidement; ainsi, l'importance relative d'un mode de transport peut se modifier en quelques années. Le maintien d'un mode de transport dépendra de la persistance qu'on mettra à trouver des moyens pour adapter ce mode aux changements techniques et à mettre ces moyens en pratique. Tout ralentissement relatif du rythme d'innovation dans un mode de transport pourrait infliger à ce mode un désavantage concurrentiel qu'aucun degré de rationalisation ne réussirait à contrebalancer. La politique nationale n'a pas à compenser le désavantage technique.

L'autre facteur, qui est d'égale importance, est l'attitude de la direction et de la main-d'oeuvre à l'égard de l'adaptation et du changement. La direction et la main-d'oeuvre doivent reconnaître qu'une attitude rigide mènera à l'inefficience et mettra leurs moyens d'existence dans une situation désavantageuse par rapport aux autres concurrents. L'inefficience qui résulte d'un manque de volonté ou de capacité d'effectuer des changements peut causer autant de dommages à une concurrence saine et efficiente que les retards techniques ou une politique nationale injuste.

En résumé, la survivance de tout mode de transport, comme de toute entreprise productive, peut être menacée par les inégalités d'avantages qui pourraient provenir d'un seul ou de l'ensemble des trois facteurs mentionnés. Dans une économie dynamique, une politique nationale rigide, les rigidités des changements techniques ou une attitude rigide de la part de la direction ou de la main-d'oeuvre peuvent empêcher le mode de transport de survivre. Si ces rigidités influaient sur les chemins de fer au Canada, leurs conséquences seraient vraiment très profondes. L'importance des chemins de fer comme organismes nationaux et le rôle auxiliaire qu'ils jouent dans le commerce national peuvent justifier les intéressés à faire des efforts pour les conserver comme mode de transport, même si une mauvaise politique nationale, une attitude malavisée de la part des intéressés ou le désavantage d'être dépassés dans le domaine de la technologie les rendent incapables, du point de vue des normes commerciales reconnues, de justifier l'investissement qu'ils ont nécessité.

Si l'un des trois facteurs que nous avons mentionnés venait à faire conclure à la direction des chemins de fer que l'exploitation ferroviaire ne peut plus s'assurer une place désirable dans le commerce,

à cause de la concurrence des modes de transport actuels ou future, l'État n'aurait aucune raison de forcer la direction à poursuivre son activité. Compte tenu de tous les autres services de transport disponibles et nécessaires en cas de guerre ou de désastre, la nation doit décider s'il est nécessaire de maintenir un réseau ferroviaire comme service de secours. Vu la place traditionnelle que les chemins de fer occupent dans la nation, il est difficile d'imaginer le Canada sans ce service, mais la rapidité avec laquelle les nouvelles techniques surgissent pourra peut-être modifier cette opinion. De toute façon, on devra faire une évaluation plus sérieuse et plus soignée des faits avant de prendre une décision. Le Conseil consultatif des transports aura de lourdes responsabilités lorsqu'il conseillera le Gouvernement du Canada, en se fondant sur l'expérience et sur la situation des transports à ce moment-là.

Si, dans de telles circonstances, la nation décidait qu'un système de chemins de fer est essentiel à la vie canadienne, il faudrait appliquer cette décision en enlevant seulement à l'entreprise privée les parties des réseaux actifs qui seraient jugées nécessaires aux fins nationales. Il faudra faire une évaluation rigoureuse et précise pour ne comprendre que les parties du réseau qui sont absolument indispensables pour atteindre les fins exigées par l'intérêt public. Aucune tentative ne devra être faite pour étatiser tous les réseaux ferroviaires alors en existence. Ils pourraient être, en effet, plus considérables que ne l'exigent les fins non commerciales de la nation. Il faudra résister aux pressions afin de n'accepter que les obligations nécessaires et la décision qu'il faudra prendre mettra à l'épreuve la compétence des gouvernants.

Après avoir décidé de la proportion nécessaire des chemins de fer à garder, on devra prendre un certain nombre de décisions pertinentes.

Tout d'abord, il est évident que la nation n'essaiera pas de diriger un chemin de fer sur une base commerciale, quand des meilleurs chefs d'entreprise n'auront pas réussi à le faire. Cela signifie que la nation ne prendrait pas possession de toutes les compagnies de transport, mais seulement d'un réseau strictement essentiel des chemins de fer. En aucune façon, les investissements autres que ceux qui se rapportent strictement au chemin de fer ne seront absorbés. Comme seulement une partie du réseau ferroviaire sera nécessaire aux fins nationales, seule cette partie doit faire l'objet d'une compensation versée aux compagnies intéressées. Comme le mode de transport par chemin de fer aura alors prouvé son infériorité du point de vue commercial, la nation n'aura pas besoin de compenser les propriétaires à l'égard des investissements originaux et d'ajouter pour cela un nouveau fardeau à la dette nationale. Le trésor national ne devra pas fournir à la direction et aux actionnaires le moyen d'échapper aux conséquences d'un placement qui s'est révélé non profitable du point de vue commercial, étant donné que la nation, avec une politique nationale du transport qui observe une neutralité absolue, n'est nullement responsable des échecs. Dans ces conditions, le réseau ferroviaire deviendrait donc un instrument national employé pour des fins nationales au même titre que les forces armées ou le service postal. Sa capacité de jouer une fonction économique ne serait plus son principal objectif et son habileté à le faire serait un élément accessoire.

Comme instrument de la politique nationale, le réseau ferroviaire devra fonctionner d'après un nouveau principe d'exploitation. Il est évident que, par suite de cette série d'évènements possibles, son principe ne peut être la réalisation d'un maximum de bénéfices. Essayer de forcer le réseau ferroviaire étatisé à fonctionner dans un but lucratif, quand il

a été clairement établi qu'il ne pouvait soutenir la concurrence, ne ferait qu'amener d'autres baisses de la clientèle et, par conséquent, des déficits plus considérables. Un principe qui cherche à établir le prix des services en se fondant sur les principes ordinaires de la poursuite du maximum de bénéfices dans un cas patent d'infériorité commerciale, n'attirerait pas beaucoup de clients et n'allégerait pas le fardeau financier que le trésor public devrait alors porter.

Le principe qui semblerait logique, dans ces circonstances, serait constitué de deux éléments. Tout d'abord, le fardeau que constituerait pour la nation la décision de maintenir un réseau ferroviaire étatisé devrait égaler à peu près les frais fixes de l'exploitation du réseau. Ce que ces frais seront et ce qu'ils comprendront ne peut être déterminé qu'en raison des circonstances qui existeront à ce moment-là.

Le deuxième élément serait qu'un chemin de fer étatisé serve uniquement au transport des marchandises tant que le fardeau des frais qui incombe au trésor public n'augmentera pas. En possession des éléments strictement essentiels d'un réseau ferroviaire étatisé et libérées du fardeau de tous les autres investissements, les autorités responsables de l'exploitation devraient être chargées de fixer le prix des services de façon que les tarifs soient établis d'après les frais additionnels ou marginaux qu'entraîne le transport de marchandises déterminées. Si l'on établissait le prix d'après ce principe, on couvrirait ainsi tous les frais variables afférents et les frais fixes seraient payés par la nation comme étant des frais généraux. Voilà quel serait pour la nation le prix du maintien des chemins de fer.

On ne pourra constater les avantages du principe de l'établissement du prix d'après les frais marginaux que si la direction des chemins de fer

est obligée d'en abandonner l'exploitation commerciale. Si un jour cette situation se présente, ce sera parce que d'autres modes de transport se seront révélés assez souples, du point de vue des services et des prix, pour dépasser les chemins de fer qui leur faisaient concurrence. D'ici là les compagnies de chemin de fer prévoyant cette tendance auront vraisemblablement déplacé leurs avoirs et les auront investis en grande partie dans d'autres modes de transport où elles seront libres de fonctionner sous un régime de libre concurrence. Les modes de transport assez puissants pour supplanter les chemins de fer ne pourront se plaindre si la politique des chemins de fer, en matière de prix, retient ou gagne certains clients. L'acceptation du chemin de fer comme institution nationale dépend en partie de l'adoption de ce principe.

L'application, par un réseau ferroviaire étatisé, d'une politique des prix qui se fonde sur les frais additionnels comporterait certaines compensations comme, par exemple, la chance d'encourager l'expansion de l'industrie et la mise en valeur des ressources naturelles du pays. Si cette politique des prix s'appliquait au service voie ferrée-route et au service des "récipients" (transport en vrac) comme à tout transport de marchandises, cela accentuerait l'intégration des divers modes de transport et laisserait aux autres transporteurs un domaine vaste et rentable où ils pourraient exercer leur activité et atteindre tous les coins du pays afin d'assurer tous les services spéciaux nécessaires que demande de plus en plus l'industrie moderne. Le réseau national ne devra pas s'introduire dans ces domaines. Le but de cette politique serait d'assurer, à un prix fondé sur les frais marginaux, le transport à bon marché sur les grandes lignes comme service aux expéditeurs et aux autres transporteurs et de maintenir en même temps un réseau ferroviaire national pour les raisons

qui ont motivé la décision de le conserver.

Il a été établi au commencement de la présente section que nous ne pouvons prédire quelle sera la tendance des événements dans le domaine du transport, de même que nous ne pouvons prédire la suppression d'un mode de transport comme entreprise commerciale. À notre avis, seul l'incapacité de la politique nationale de traiter équitablement tous les modes de transport ou l'attitude de la direction ou de la main-d'oeuvre ou un déséquilibre technique entraînera cette série d'événements. Sur les trois possibilités, celle qui amènera le plus sûrement les événements à la situation qu'on a supposée, c'est la portée inéquitable de la politique nationale. C'est ce point, et non les deux autres, que nous avons été chargés d'étudier et sur lequel nos recherches doivent porter. Nous avons convenu à l'unanimité que, quel que soit le degré de flexibilité et d'adaptabilité dont la main-d'oeuvre et la direction peuvent faire preuve, quelle que soit l'importance des innovations techniques et quels que soient les nouveaux capitaux investis, aucun de ces éléments ne pourra assurer un service ferroviaire comme partie rationnelle de l'industrie du transport tant que la politique nationale sera inéquitable. Le besoin de rajustement est immédiat et continuel. Afin de permettre aux principes commerciaux de s'appliquer là où la concurrence est possible, il faut enlever les fardeaux qui ont été imposés aux chemins de fer par la loi et par la politique nationale à une époque où les chemins de fer jouissaient d'une situation de monopole. Il faudra faire à l'avenir une évaluation constante de la portée des investissements publics et des règlements sur tous les modes de transport. Là où les éléments concurrentiels ne peuvent jouer à cause du besoin d'expansion ou à cause de l'étendue limitée du marché, il faudra prendre des mesures spécifiques d'investissement et de réglementation conformément aux principes de réglementation des services d'utilité publique.

À notre avis, la nationalisation complète de tout mode de transport au Canada n'est pas le meilleur moyen d'assurer un service efficace et de répartir le plus avantageusement les ressources si on ne renonce pas complètement, dans la mesure où la chose est nécessaire, aux principes de la poursuite du maximum de bénéfice et à la dépendance du choix des marchés par les expéditeurs. Il n'est pas logique de remplacer des normes par d'autres, à moins qu'un mode de transport ne devienne incontestablement incapable de survivre à la concurrence et à moins que le mode en question ne soit jugé essentiel pour atteindre les buts nationaux. Alors, et à ce moment-là seulement, la nation pourra adopter des normes non commerciales pour permettre à un mode de transport de répondre aux besoins des transporteurs et des expéditeurs commerciaux dans la mesure où ces normes réduiront le fardeau des frais fixes découlant de la décision de conserver le mode de transport en question. Ces frais fixes deviennent analogues aux autres genres d'investissements publics dans divers modes de transport. Comme ces autres genres d'investissements publics, le rôle des frais fixes dans le cadre des placements pour fins d'expansion devra être soumis à un examen rigoureux afin d'être conforme au rôle qu'il doit jouer dans la politique nationale du transport.

NOUS SOUMETTONS RESPECTUEUSEMENT LE TOUT A
L'ATTENTION DE VOTRE EXCELLENCE

Président

F.W. Anderson
Le secrétaire et directeur des recherches

Réserves et observations

par Herbert Anscomb

Je tiens à signaler que je n'approuve pas certaines des constatations faites par mes collègues et consignées à la Deuxième Partie du présent volume.

On peut fort bien se demander si, en vertu de notre mandat, nous étions habilités à nous pencher sur certains des problèmes traités dans notre rapport. Disons, toutefois, que le problème ferroviaire est tellement vaste que nous avons dû, bon gré mal gré, pénétrer jusqu'à un certain point dans le domaine de l'économie pour tirer nos conclusions.

Le chapitre VII précise que le gouvernement a autrefois aménagé, grâce aux fonds publics, certains moyens de transport en vue de favoriser l'essor économique de la nation; en outre, le gouvernement a aidé certains expéditeurs et certaines régions à payer une partie de leurs frais de transport. On peut certes affirmer que l'établissement des moyens de transport entre dans les attributions du gouvernement, surtout si le gouvernement peut raisonnablement s'attendre à recouvrer avec le temps les fonds avancés à cette fin. Bien sûr, les moyens de transport ne doivent pas être établis aux frais de l'État quand l'entreprise privée est disposée à y voir elle-même. Sous cette réserve, je suis d'avis que le gouvernement n'a pas raison d'aider certains particuliers, certaines industries ou certaines régions, en payant une partie de leurs frais de transport. La plupart du temps, les frais de transport sont les frais de production au même titre que les matériaux et la main-d'oeuvre et, dans bien des cas, le gouvernement, qui assume une partie

de ces frais, contribue à la mauvaise répartition des ressources économiques de la nation. De plus, l'octroi de subventions peut créer et crée en effet des difficultés de nature administrative, ce qui tend à augmenter les frais (voir le mémoire du National-Canadien, page 18511, volume III du compte rendu des témoignages aux audiences, pour savoir ce que coûte à ce réseau l'exécution de ces programmes de subventions). Cet état de choses est survenu à l'époque où un seul moyen de transport, en l'occurence le rail, entrait en ligne de compte. Comme notre rapport le donne à entendre, verser les subventions à l'égard de n'importe quel moyen de transport, au choix de l'expéditeur, ne ferait, on le comprend facilement, qu'accroître ces difficultés et ces frais.

Passons maintenant à des problèmes précis, entre autres la subvention au "pont-rail", l'aide relative au transport des aliments du bétail et la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes.

Dans notre rapport, nous recommandons l'abolition de la subvention au "pont-rail". Je suis tout à fait de cet avis, mais je m'empresse d'ajouter que, selon moi, on aurait dû en toute logique en faire autant au sujet de l'aide relative au transport des aliments du bétail et de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes.

L'aide relative au transport des aliments du bétail, née de la guerre, était sans doute motivée. Elle a peut-être été motivée aussi pendant quelque temps après la guerre, vu les engagements que le Canada avait pris envers le gouvernement britannique quant aux produits d'origine animale et des produits avicoles. Cependant, depuis lors, rien ne justifie le Canada de continuer à accorder cette aide. La

production des bestiaux et des volailles est une industrie relativement prospère et les approvisionnements de ces produits ne manquent certes pas aux Canadiens ni ne doivent-ils se les procurer à des prix exorbitants. Citons, à titre d'exemple, que la provende à bon marché mise à la disposition des cultivateurs a favorisé dans une certaine mesure l'accroissement de la production des produits laitiers qui, dans certains cas, est déjà trop forte. Nous en sommes rendus à un point où un ministère du gouvernement fédéral débourse des deniers publics afin de contenir le prix des aliments du bétail nécessaires à la production d'une denrée (le beurre) que les débouchés ordinaires ne parviennent pas à absorber. Il s'ensuit que l'État doit, de plus, débourser de fortes sommes pour financer l'achat de l'excédent de beurre et de lait en poudre afin d'empêcher l'effondrement du marché commercial. Une telle ligne de conduite n'a aucun sens du point de vue économique. Sans doute, l'aide relative au transport est profitable aux producteurs et aux consommateurs de grains de provende; il est entendu qu'une telle aide puisée à même le Trésor de l'État ($19 millions en 1960) profiterait à n'importe quel groupe de citoyens assez chanceux pour l'obtenir. Bon nombre d'industries seraient bien aise également de voir l'État leur payer les frais que comporte le transport des matières premières à leurs usines, mais cette action ne serait certes pas justifiée pour autant. J'en arrive donc forcément à la conclusion que cette subvention, tout comme la subvention relative au "pont-rail", devrait être abolie.

Passons maintenant à la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. Peu importe les raisons, permettez-moi de le signaler, qui ont milité en faveur de l'adoption de

cette loi en vertu de laquelle l'État fournit de l'aide aux intéressés depuis longtemps, le point à retenir c'est qu'elle n'a pas apporté la prospérité aux provinces Maritimes et qu'elle ne l'apporterait pas, à mon avis, même si elle demeurait en vigueur sous sa forme actuelle ou si l'on en étendait la portée. Je suppose qu'on peut dire sans crainte d'être contredit que les industries des provinces Maritimes (provinces de l'Atlantique), solidement établies grâce à la diponibilité des matières premières, au coût peu élevé de la main-d'oeuvre et à d'autres avantages d'ordre économique, ont connu la prospérité mais que ce n'est pas le simple octroi de telles subventions au transport qui aurait fait prospérer ou naître les industries qui comptaient surtout sur cette mesure d'assistance pour subsister.

À mon sens, il est tout à fait impossible de justifier l'attitude selon laquelle, en vertu de la loi, le tarif-marchandises est réduit de 20 p. 100 dans le cas de certains "acheminements privilégiés" dans le "territoire choisi". Bien qu'elle n'ait pu se procurer aucun chiffre précis sur le coût de cet élément de la subvention, la Commission estime que ce coût s'établit entre 45 et 50 p. 100 de la subvention globale $14 millions). Aucun effort de l'imagination ne peut démontrer que cette méthode tend à favoriser l'expansion des provinces Maritimes et je partage l'avis de mes collègues qui proposent de la mettre au rancart. Je soutiens le même raisonnement à l'égard de la province de Terre-Neuve bien que dans ce cas, toutefois, mes collègues favorisent la prolongation de la ligne de conduite actuelle pendant dix années encore, quitte à passer de nouveau la situation en revue à ce moment-là.

La réduction des taux de transport à l'égard des expéditions de marchandises par chemins de fer à l'extérieur des provinces de l'Atlantique s'établit, depuis 1957, à 30 p. 100, ce qui permet aux industries de cette région d'acheminer à meilleur compte leurs produits vers les provinces dites Centrales (Ontario et Québec). On ne saurait, à mon avis, justifier une telle ligne de conduite. Les demandes adressées à la Commission tendaient inmanquablement à faire augmenter cette proportion; les auteurs de certaines demandes préconisaient même une augmentation de 100 p. 100. Autrement dit, ils voulaient être en mesure de concurrencer à armes égales les industries analogues des provinces Centrales. En d'autres termes, les industries d'Ontario et du Québec, ainsi que du reste du Canada, paieraient alors une grande partie des frais que comporte l'acheminement des marchandises de leurs concurrents vers leur propre marché intérieur. Si ce principe vaut pour les provinces de l'Atlantique il vaut sûrement tout autant pour les provinces occidentales de la Colombie-Britannique et de l'Alberta (situées à une plus grande distance des marchés des provinces Centrales que les provinces Maritimes) qui ont créé un monde industriel qui ne cesse de s'agrandir et qui pourrait fort bien invoquer les mêmes raisons pour envahir les régions centrales aux mêmes titres.

Il est bien entendu, et je tiens à faire ressortir ce point tout particulièrement, que je suis aussi navré que n'importe quel Canadien de voir que certaines régions du Canada n'ont pas prospéré autant que d'autres pour bien des raisons. Je sais que tout le monde appuierait un programme destiné à rectifier cet état de choses pourvu qu'on ait l'assurance qu'une telle ligne de conduite supprimerait la cause des difficultés. Toutefois, je suis convaincu que l'octroi d'une certaine

aide en vue d'alléger les frais de transport ne réglera rien, et jusqu'ici les faits se sont chargés de le démontrer; agir ainsi irait tout simplement à l'encontre des intérêts des autres régions du pays et n'apporterait réellement aucun remède efficace à la situation dans laquelle se trouvent les bénéficiaires de l'assistance.

ANNEXE A

COMMISSAIRES

M.A. MacPherson, père, c.r., président
Herbert Anscomb
Archibald H. Balch
René Gobeil
Howard Mann
Arnold Platt

PERSONNEL DE LA COMMISSION

Secrétaire et directeur des recherches
F.W. Anderson

Secrétaire adjoint
N. Lafrance

Directeur adjoint des recherches
E.P. Reid

AVOCATS-CONSEILS

Avocat-conseil général
A.G. Cooper, c.r.

Avocat-conseil adjoint
G.S. Cumming

PERSONNEL DES RECHERCHES

J.W. Channon
R. Fortier
* T. Hood
* O. Jefferson
A.W. Oughtred
* J. Pasemko
G.V. Sainsbury
M.C. Tosh

EXPERTS-CONSEILS

D.E. Armstrong
D.W. Carr
A.W. Currie
D.H. Hay
D.L. MacFarlane

ÉTUDES SPÉCIALES

F.A. Angers
A.K. Eaton
D. Eldon
H.W. Ellicott
W.C. Hood
L.P. Kent

* Personnel engagé pour l'été

MÉMOIRES REÇUS ANNEXE B

Bureau de l'industrie et du commerce du Québec Métropolitain Inc.

Thetford Mines Chamber of Commerce

Quebec Lumber Manufacturers' Association

Clarke Steamship Company Limited and Asscciated Companies

Le gouvernement de la province du Nouveau-Brunswick

The Saint John Board of Trade

The Record Store & Furnace Company Limited,
Enamel and Heating Products Limited,
The Enterprise Foundry Company, Limited

Connor Bros. Limited, Canners & Packers,
Brunswick Brand Sea Foods

Maritime Lumber Bureau

Fredericton Board of Trade

Ville de Fredericton

Acadia-Atlantic Sugar Refineries Limited and
Atlantic Sugar Refineries Limited

T. McAvity & Sons, Limited

The New Brunswick Potato Shippers'Association
The New Brunswick Potato Marketing Board

New Brunswick Seed Growers' Co-operative Ltd.

The Saint John Local Employment Committee

Peat Moss Industry

Le gouvernement de la province de l'Île du Prince-Edouard

The Charlettetown Board of Trade

The Summerside Board of Trade

Canadian Trucking Associations, Inc., Charlettetown, Île du Prince-Edouard

Le gouvernement de la province de la Nouvelle-Écosse

Weymouth Industries Limited

Annapolis Valley Canners Ltd., Canada Foods Limited, M.W. Graves & Co. Limited, Scotia Gold Co-Operative Ltd.

The Cape Breton Island Industrial Development Council

Canadian Trucking Associations, Inc., Saskville, N.-B.

Nova Scotia Fish Packers Assoc.

Avon Valley Greenhouses Ltd.

H. Loomer Greenhouses Limited

The New Industries Committee, Sydney City Council

Nova Scotia Boatbuilders Association

Le gouvernement de la province de Terre-Neuve

Longshoremen's Protective Union of St. John's, (Terre-Neuve)

Blue Peter Steamships Limited, Bowring Brothers Limited, Fishery Products Limited, Furness, Withy & Company, Limited, Harvey Steamships Limited, A. Harvey & Company Limited, Longshoremen's Protective Union, Murray Agencies & Transport Company Limited, Newfoundland Great Lakes Company Limited

Mémoire commun du National-Canadian et du Pacifique-Canadien

Le National-Canadien

Le Pacifique-Canadien

Le gouvernement de la province du Manitoba

Ville de St. James, Manitoba

Manitoba Federation of Agriculture

Manitoba Farmers' Union

The Brandon Chamber of Commerce and City of Brandon

Manitoba Pool Elevators

The Manitoba Beet Growers Association Incorporated

Winnipeg Chamber of Commerce

Le gouvernement de la province de Saskatchewan

The Saskatoon Board of Trade and the City of Saskatoon

The Canadian Co-operative Implements Limited

Hudson Bay Route Association

Saskatchewan Timber Board

Regina Chamber of Commerce

Saskatchewan Farmers' Union

Great West Coal Company, Limited,
Old Mac Coal Limited, Western Dominion
Coal Mines Limited and Manitoba and
Saskatchewan Coal Company (Limited)

Le gouvernement de la province de l'Alberta

The Farmers' Union of Alberta

Lethbridge Chamber of Commerce

Alberta Wheat Pool

Victoria Chamber of Commerce

Le gouvernement de la province de la Colombie-Britannique

The Vancouver Board of Trade

British Columbia Lumber Manufacturers Association,
Plywood Manufacturers Association of British Columbia and
Consolidated Red Cedar Shingle Association of British Columbia

B.C. Tree Fruits Ltd.

Surrey Co-Operative Association

Cariboo-P.G.E. Lumber Manufacturers' Association

Malcolm F. Green

Le gouvernement de la province d'Ontario

The St. Catharines and District Chamber of Commerce

The Southwestern Ontario Associated Chambers of Commerce

The Toronto Harbour Commissioners

Ontario Federation of Agriculture

Board of Trade of Metropolitan Toronto

Hamilton Chamber of Commerce

Canadian Electrical Manufacturers Association

Canadian Transport Tariff Bureau

The Hot Coal Company

Canadian Metal and Mining Association

The Live Stock Industry of the Province of Ontario

Le gouvernement de la province de Québec

La Chambre de Commerce régionale de la Gaspésie

The Regional Chambers of Commerce of the Saguenay - Lake St. John Districts

La Chambre de Commerce du lac Etchemin

Le conseil d'orientation économique du bas St-Laurent

Association du camionnage du Québec inc.

Canadian Lumbermen's Association

Interior Lumber Manufacturers' Association

Canadian Granite Industries Association

The Canadian Horticultural Council and
The Canadian Fruit Wholesalers' Association

The Canadian Industrial Traffic League

The Canadian Manufacturers' Association

Le Comité des voies de communications des Comtés de Kamouraska, Témiscouata-Rivière-du-Loup (P.Q.), du nord du Nouveau-Brunswick et du nord du Maine (Etats-Unis) et la Chambre de commerce de Rivière-du-Loup (P.Q.)

Canadian Federation of Agriculture

Canada and Dominion Sugar Company Limited

The Industrial and Trade Bureau of Greater Quebec, Inc.

Canadian Trucking Associations Inc.

N.R. Wilson, maire, Port Arthur, Ontario

D.M. Fisher, député, Port Arthur, Ontario

H. Badanai, député, Fort William, Ontario

Northwestern Ontario Development Association

Joint Transportation Committee, Fort William - Port Arthur Chambers of Commerce

Association forestière de l'ouest du Québec, inc.

L'asscciation des manufacturiers de bois de sciage du Québec

United Grain Growers Limited

Maritimes Transportation Commission

Dominion Steel and Coal Corporation, Limited

Alberta Wheat Pool, Manitoba Pool Elevators, Saskatchewan Wheat Pool and United Grain Growers

Mémoire commun des provinces du Manitoba et de l'Alberta

Saskatchewan Wheat Pool

J. Ferguson Browne, député, Vancouver-Kingsway, Colombie-Britannique

Autres mémoires reçus

The Saskatchewan Seed Grain Co-Operative Limited

Saskatchewan Forage Crop Growers' Co-Op Marketing Association Limited

Northern Wood Preservers Limited

International Railway Unions

Oshawa and District Labour Council

Canada Steamship Lines Limited

The Canadian Conference of Teamsters

Legrade Incorporated

Georgian Bay Development Association

The Grand Manan Board of Trade

The Edmonton Chamber of Commerce

Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers