

VEUILLEZ RÉTOURNER
À LA RÉGIE INTERNE DE
L'INFORMATION DU
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
Ottawa

24.2

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES TRANSPORTS

VOLUME I

MARS 1961

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES TRANSPORTS

VEUILLEZ RETOURNER
À LA RÉGIE INTERNE DE
L'INFORMATION DU
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
Ottawa

VOLUME I
MARS 1961

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.
IMPRIMEUR DE LA REINE ET CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
OTTAWA, 1960

VOLUME I

À Son Excellence le Gouverneur général en conseil,

PLAISE À VOTRE EXCELLENCE,

Nous, les Commissaires nommés, d'après les dispositions du décret du conseil du 13 mai 1959, pour enquêter et faire des recommandations au sujet des problèmes relatifs au transport ferroviaire au Canada, ainsi que sur la possibilité de supprimer ou d'atténuer les inégalités de notre régime de tarifs-marchandises:

AVONS L'HONNEUR DE PRÉSENTER À VOTRE EXCELLENCE

LE PREMIER RAPPORT SUIVANT

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos

Chapitre 1 - La situation du transport au Canada

Introduction	1
La situation monopolistique antérieure	2
La situation actuelle: la concurrence	7
L'accroissement de la concurrence	7
Effets de la concurrence	13
Tendances du transport	24
Sommaire et conclusions du Chapitre 1	30

Chapitre 2 - La politique ferroviaire de l'État en face de la concurrence dans les transports

Introduction	36
Installations et services des chemins de fer	39
Considérations spéciales relatives à l'abandon des embranchements	47
Services de voyageurs	49
Autres fardeaux imposés aux chemins de fer en raison de la loi et de l'intérêt public	54
Tarifs statutaires et tarifs connexes	56
Transport gratuit statutaire	59
Sommaire et conclusions	60

Chapitre 3 - Quelques propositions sur des points particuliers de la politique ferroviaire de l'État

Introduction	62
Services des trains de voyageurs	67
Lignes à faible densité	69
Transport du grain d'exportation	71

Chapitre 4 - Sommaire du premier volume et conclusions	77
--	----

Réserves et observations

par le commissaire Anscomb	88
par le commissaire Balch	89
par le commissaire Gobeil	90

Appendices

- A - Décrets du Conseil
- B - Personnel de la Commission
- C - Audiences

AVANT-PROPOS

Nous savions, avant de commencer notre travail, que la tâche qu'on nous confiait serait formidable. Les mois écoulés depuis, ont fait plus que confirmer notre première impression. Après tout, le transport est intimement lié à la vie du Canada et toute enquête à son sujet doit nécessairement être à la fois étendue et serrée.

Tout au cours de notre enquête, nous avons été réconfortés et soutenus par la qualité et par la quantité de la documentation soumise et par l'intérêt avec lequel le public a suivi notre activité. La somme de temps et de peine que les représentants des provinces, de l'industrie du transport et d'autres groupes participants ont consacrée à l'enquête de la Commission mérite de notre part la plus grande déférence et la plus grande considération.

Nous avons donc consciencieusement cherché à trouver une façon d'aborder notre travail qui rendrait pleinement justice à l'importance vitale du sujet et à l'apport, portant sur presque toutes les industries et presque toutes les parties du pays, qui a été fourni sous la forme des mémoires et des témoignages présentés. A cette fin, nous avons dû largement interpréter notre mandat; il en résulte que la matière du rapport, tout en traitant de toutes les questions qu'englobe notre mandat, ne s'insère pas facilement dans l'ordre précis qu'il comportait.

En principe, nous avons essayé de passer du général au particulier, étant fermement convaincus que la compréhension du général, de l'ensemble du problème, est préalablement nécessaire à l'étude convenable du particulier, des difficultés particulières. En faisant

autrement, nous nous serions exposés, croyons-nous, à la tentation de traiter les symptômes plutôt que les causes de la situation difficile qui existe depuis si longtemps au pays. Nous ne pensons pas qu'on devrait demander à l'industrie du transport, ou au pays, d'accepter de notre part rien de moins que des efforts sans réserves pour arriver à des solutions fondamentales. Au cours des audiences que nous avons tenues dans le pays, nous avons senti qu'on supporterait avec impatience et avec mécontentement les tentatives qui pourraient être faites pour s'attaquer aux problèmes du transport de façon fragmentaire ou par des pratiques à courte vue. Nous-mêmes, avons cru que la méthode, si nous l'employions, bien qu'elle pût rendre notre tâche plus facile, avec le temps compliquerait les difficultés et, - probablement, ferait naître de coûteuses contradictions dans le régime public.

C'est dans cette perspective que nous avons décidé de diviser le rapport en trois volumes distincts, dont celui-ci est le premier. Les deux autres volumes sont déjà avancés et ils paraîtront sans trop de retard.

Le premier volume, présenté ici, aborde particulièrement les difficultés essentielles qu'éprouvent, à notre avis, les services de transport au Canada. Il tente d'isoler, dans le tissu complexe de la concurrence régnant actuellement dans le transport, les difficultés relevant du droit et du régime public qui assaillent les chemins de fer de plus en plus intensément depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Comme nous le montrerons, les difficultés qu'éprouvent les chemins de fer sont devenues dans la réalité, des faits, des difficultés que doivent aussi supporter les usagers des services ferroviaires. Nous avons recommandé des mesures tendant à supprimer ces difficultés, tout en sachant

très bien qu'elles donneront lieu à des transformations considérables sur la scène du transport au Canada. Des points de repère jusque là familiers disparaîtront sans aucun doute, mais ceux qui demeureront devraient ressortir plus nettement et recouvrer la force qui manque aujourd'hui à leurs fragiles fondements.

La publication du premier volume, antérieurement à celle des deux autres, fera, espérons-nous, porter l'attention sur les problèmes essentiels qu'il aborde. A moins que les anomalies qui sont à la base de notre régime de transport ne soient proprement comprises et convenablement corrigées, nous ne pouvons espérer la solution durable de certains problèmes de transport.

Entre autres choses, le deuxième volume étudiera ces problèmes particuliers. Dire que ceux-ci sont vitalement moins importants que ceux dont traite le premier volume serait les sous-estimer. L'intensité croissante que prennent ces problèmes particuliers, qu'ils soient de caractère local, régional ou industriel, a été, comme nous le savons très bien, la raison immédiate de l'institution de la présente Commission. Et nous sommes fermement convaincus que nous sommes mieux en état de les aborder maintenant que l'analyse poursuivie dans le premier volume nous a éclairés sur la structure et les fondements du régime de transport sur lequel ils se greffent.

Les pratiques auxquelles se rattachent ces problèmes particuliers diffèrent de celles que nous examinons dans le premier volume. Elles ne sont pas directement liées à la nécessité d'affranchir les chemins de fer du fardeau que leur impose la loi ou le régime public, étant donné, d'une façon générale, que les voituriers adonnés au transport régional ou au transport industriel ne sont pas tenus de fournir le service sans

rémunération convenable. Nous avons l'intention de faire dans le volume II des recommandations au sujet des problèmes particuliers à ce genre de transport. Nous espérons que nos vues aideront le gouvernement et le peuple canadien à trouver des méthodes permettant la solution pratique de ces problèmes dans la perspective des conditions de transport présentes ou à venir.

Le volume III sera composé des études spéciales que nous avons accomplies ou que nous avons fait accomplir pour seconder notre enquête. Nous croyons qu'à la suite de la publication de ces études spéciales, ceux qui seront chargés de mettre en pratique celles de nos recommandations que le gouvernement du Canada pourra décider d'accepter, retireront des avantages des travaux qu'ont accomplis le personnel de la Commission affecté à la recherche ainsi que les experts conseils. Il est bien entendu qu'un grand nombre des sujets traités dans ces études spéciales serviront de base pour les structures à établir ou subiront des modifications avec l'évolution des événements. Néanmoins, nous pensons que les études que renferme le troisième volume intéresseront et aideront considérablement tous ceux que concerne le transport au Canada, y compris ceux dont la tâche sera de peser les recommandations contenues dans le présent rapport.

Un autre volume de notre rapport mentionnera de façon particulière ceux qui ont collaboré à l'accomplissement de notre tâche. Toutefois, nous voulons dès à présent exprimer notre gratitude à l'honorable Charles P. McTague, c.r., LL.D, tout d'abord nommé président de la Commission; il a malheureusement dû, pour des raisons de santé, résigner cette fonction peu après le début de nos audiences. Néanmoins, nous sommes profondément conscients de la part qu'il a prise à l'élaboration du cours de l'enquête, dans les débuts de la Commission.

CHAPITRE 1

LA SITUATION DU TRANSPORT AU CANADA

Introduction

Une société industrielle moderne exige un système approprié pour transporter les personnes et les marchandises. Au cours d'une centaine d'années, ou davantage, le chemin de fer a été le principal moyen de transport dans les pays développés du globe. Outre son rôle économique, le chemin de fer, naturellement, en a tenu un plus important dans l'expansion des nations - et le Canada en offre un exemple des plus évidents. L'historique des chemins de fer canadiens démontre comment ils ont pourvu non seulement aux moyens de subvenir aux exigences d'une économie en voie d'expansion, mais également d'aider à l'application d'une politique nationale qui avait pour but la réalisation de l'unité nationale. Et encore aujourd'hui, les chemins de fer continuent à jouer un rôle essentiel au maintien et au développement de notre pays. Cependant, des évolutions importantes qui se sont produites dans le domaine du transport aussi bien que dans d'autres secteurs de l'économie, ont porté grave atteinte, au cours de ces dernières années, à leur habileté à s'acquitter de ces fonctions. La présente Commission a été chargée, de façon générale, d'étudier la situation actuelle des chemins de fer à la lumière de cette évolution, ainsi que les mesures raisonnables qui pourraient être prises en vue de leur permettre de contribuer dans une plus large mesure au développement du Canada.

Très tôt au cours de notre étude, nous nous sommes convaincus qu'une méthode, qui avait été appliquée durant plusieurs années depuis la fin de la seconde guerre mondiale, a radicalement modifié la situation du transport au Canada, et qu'en outre cette transformation a provoqué les divers problèmes que nous sommes chargés d'étudier. Avant cette évolution, les chemins de fer possédaient un monopole ou un quasi-monopole dans le marché du transport. D'autre part, la situation actuelle n'est plus monopolistique: les chemins de fer doivent lutter durement dans ce domaine contre d'autres moyens de transport. Ainsi, nous avons entrepris de faire enquête sur cette situation de concurrence et sur les facteurs fondamentaux qui entrent en jeu, afin de pouvoir, le moment venu, étudier dans leur perspective appropriée les problèmes qui touchent particulièrement les chemins de fer et les autres problèmes connexes. En d'autres termes, nous désirions rechercher des solutions à long terme plutôt que des palliatifs qui n'auraient fait qu'effleurer le problème et lui donner une solution superficielle et temporaire. Dans les pages suivantes du Chapitre 1 du présent rapport, nous indiquons comment nous interprétons la situation du transport au Canada, telle qu'elle existait au début de l'établissement de notre réseau de chemins de fer et telle qu'elle existe actuellement. Dans le Chapitre 2 du présent rapport, nous examinons de façon plus détaillée plusieurs facteurs clés de ce vaste tableau.

La situation monopolistique antérieure^{1/}

Lorsqu'ils ont été établis au Canada vers le milieu du dix-

^{1/} Le terme "monopolistique", tel qu'il est employé dans le rapport, comprend des situations proches de monopole ou de quasi-monopole aussi bien qu'un monopole absolu.

neuvième siècle, les chemins de fer se sont révélés un moyen de transport si supérieur qu'ils ont obtenu, partout où ils existaient, le monopole virtuel du transport. C'est seulement dans le Canada central qu'un réseau de canaux, outre le fleuve Saint-Laurent et le réseau des Grands lacs, pouvait, durant une certaine partie de l'année, fournir d'autres moyens raisonnablement suffisants de transport. Vers la fin du dix-neuvième siècle, il était devenu évident que le pays dépendait lourdement de ses chemins de fer, une situation qui, on le conçoit, a grandement influencé l'opinion publique ainsi que l'attitude des compagnies de chemins de fer. Le public a bientôt demandé l'adoption de mesures de réglementation destinées à le protéger contre tout abus que les compagnies de chemins de fer pourraient exercer par suite de leur puissance croissante: dès la première décennie du vingtième siècle, la pratique de réglementer l'exploitation des chemins de fer en vue de protéger l'intérêt public était fermement établie au Canada. Cependant, même avant que ne soient appliqués les règlements, les autorités publiques avaient reconnu que ce nouveau mode de transport offrait une méthode exceptionnellement efficace de réaliser l'unité nationale. Par l'octroi de subventions et de terres, aussi bien qu'au moyen d'autres genres d'encouragement, les chemins de fer du Canada ont été incités à établir des voies de communication solides est-ouest, pour contrebalancer de la sorte les éléments de division économiques et politiques engendrés dans ce vaste demi-continent, où la nouvelle confédération canadienne s'efforçait d'établir une union viable. L'aide de l'État a également permis d'établir un réseau de chemins de fer qu'une entreprise privée, laissée à ses propres moyens, n'aurait pu réaliser au même degré, d'autant plus qu'en abaissant les frais de construction des lignes de chemins de fer, l'État a permis que soit appliqué un barème de

tarifs plus bas qu'il n'aurait autrement été possible. En 1876, moins de dix ans après la Confédération, le chemin de fer de l'Intercolonial avait été construit, aux frais de l'État, afin de relier les provinces Maritimes au Canada central. En 1885, ce dont il faut louer la Compagnie du chemin de fer du Pacifique-Canadien et le gouvernement fédéral, une ligne de chemin de fer de près de 3,000 milles de longueur, traversant en grande partie des régions inhabitées, était achevée jusqu'à l'océan Pacifique. Et de plusieurs autres façons, les chemins de fer ont servi comme instruments d'application d'une politique nationale, - un rôle auquel, en général, ils étaient très bien adaptés. En outre, les engagements relatifs au tarif et aux conditions de service que les chemins de fer avaient assumés dans l'exercice de leurs fonctions ne constituaient qu'un léger fardeau, s'il en était, dans la situation monopolistique du transport d'alors.

Outre l'approbation que le public a donnée à l'ère des chemins de fer à la fin du dix-neuvième et au début du vingtième siècle au Canada, les circonstances ont grandement influé sur la ligne de conduite qu'a adoptée la direction des chemins de fer. Sans vouloir amoindrir les effets compliqués qu'a exercés la concurrence entre chemins de fer, on peut affirmer en toute justice que la ligne de conduite des compagnies, qui a inspiré l'expansion de notre réseau de chemins de fer, reflétait en grande partie la situation de monopole dont jouissaient les chemins de fer dans le domaine du transport, et que les chemins de fer avaient tendance à tenir pour acquis que les expéditeurs ne pouvaient guère recourir à d'autres moyens de transport convenables. La structure du tarif ferroviaire, en particulier, a pourvu à cette situation, et

l'établissement d'un régime de prix à l'égard de la "valeur du service", où la valeur de la marchandise jouait un rôle prépondérant, était le résultat logique de la situation d'alors. En vertu de ce système de différenciation des prix, les chemins de fer transportaient en vrac des produits d'une valeur relativement peu élevée par livre, tels les céréales, le charbon, le minerai, le gravier, etc., à de bas tarifs qui parfois compensaient à peine les débours, et ils recouvraient la majeure partie de leurs frais généraux à même les tarifs élevés applicables aux produits finis, dont la valeur par livre est plus élevée, tels les vêtements, le tabac, la quincaillerie, la machinerie, etc. Sans ces bas tarifs, une grande partie de ces marchandises en vrac n'aurait jamais été déplacée, car les frais de transport auraient été trop élevés en proportion de leur valeur pour en permettre l'expédition à profit, tandis que les produits finis, parce qu'ils possèdent une valeur plus élevée, pouvaient être expédiés et ont été expédiés aux tarifs supérieurs^{1/}. Ainsi, les chemins de fer ont obtenu un volume d'expéditions qui autrement n'aurait jamais existé, et ils l'ont ainsi fait avec l'encouragement actif du gouvernement fédéral qui a constaté qu'une politique de bas tarifs stimulerait davantage la production primaire au Canada. Le mode de classification des tarifs qui a été établi sur ce principe a permis une variation des tarifs à partir d'un demi-cent jusqu'à dix cents par tonne-mille, et ces tarifs ne correspondaient nullement aux dépenses encourues pour les services; un tarif était considéré comme "juste et raisonnable" s'il y apparaissait quelque rapport équitable avec le reste de la structure des tarifs. Alors, le

^{1/} Dans la mesure où le transport en vrac des marchandises contribuait aux frais généraux des chemins de fer, leur transport avait pour effet de réduire la contribution des marchandises à prix élevé aux frais généraux.

principe traditionnel de l'établissement des tarifs constituait un genre de subvention interne, à laquelle certains usagers des services des chemins de fer contribuaient, en acquittant des tarifs plus élevés, un montant relativement plus considérable que d'autres, à l'égard des frais de transport: c'était en somme à raison d'une base de "capacité de paiement". C'était un système qui semblait tout à fait adapté aux besoins de notre économie en voie d'expansion, aussi bien qu'aux exigences des chemins de fer à l'égard du volume maximum de trafic compatible avec la suffisance des recettes; et, si certains expéditeurs doutaient de l'à-propos de la structure tarifaire, ils ne pouvaient guère faire quoi que ce soit, vu la situation qui existait alors dans le domaine du transport.

Il est évident que la nature du régime de transport ferroviaire qui s'est établi au Canada, ainsi que les lignes de conduite fondamentales, dans le domaine public aussi bien que privé, qui ont aidé au fonctionnement de ce système, étaient nécessitées par une économie tendant à la production de matières premières et par une situation de transport où les chemins de fer exerçaient un monopole important. Bien que l'historique du transport au cours de cette période accuse de nombreux problèmes ferroviaires, ordinairement de nature financière et nécessitant souvent l'attention du gouvernement, et parfois une enquête de la part d'une Commission royale, il ne semble pas que les principes fondamentaux sur lesquels ce système a été fondé aient été sérieusement mis en doute; et ce n'est que bien loin au cours de la première moitié du vingtième siècle qu'il est réellement apparu que cette ligne de conduite devait être révisée.

La situation actuelle: la concurrence

L'accroissement de la concurrence

Le processus d'évolution de la concurrence acharnée qui se manifeste actuellement dans le domaine du transport au Canada a été graduel et complexe et il implique un certain nombre de facteurs, dont quelques-uns procèdent de l'offre et d'autres de la demande dans le secteur du transport. Le plus important facteur de cette dernière catégorie est probablement la transformation de l'industrie canadienne qui s'est traduite par une diminution de l'importance des ressources primaires par rapport à la fabrication. Comme nous l'avons fait remarquer, le régime ferroviaire, en ce qui concerne les installations, le service et le tarif, a été adapté à une économie reposant surtout sur la production des matières premières et ce système n'a pas semblé pouvoir s'adapter facilement aux nouvelles conditions qui résultent du changement fondamental de l'industrie canadienne. Ces nouvelles conditions proviennent surtout de la croissance rapide de l'industrie secondaire qui a amené une demande accrue des services de transport spécialisés comme le ramassage et la livraison et des horaires d'expédition souples et pratiques en vue de répondre aux exigences de l'expéditeur et du destinataire. De plus, les industries secondaires ont tendance à accorder une grande attention aux problèmes des frais internes et du contrôle des stocks, ce qui les porte à mettre l'accent sur l'ensemble des frais de distribution plutôt que sur les seules dépenses de parcours sur les lignes et, par conséquence, elles demandent encore plus fortement des services de transport plus souples et plus spécialisés. En outre, les industries secondaires ont pris l'habitude de s'installer dans le

voisinage de leurs marchés et il en résulte que leurs besoins en fait de transport se limitent au transport sur de courtes distances plutôt qu'au transport sur de longues distances. En résumé, il y a une nouvelle orientation qui a commencé à se manifester au cours du deuxième quart du vingtième siècle dans les besoins en fait de transport, de sorte que les chemins de fer n'étaient pas tout à fait prêts à faire face à cette nouvelle orientation et, en ce qui concerne particulièrement les services, ils ne pouvaient pas toujours, ou ils ne voulaient pas, répondre à ces nouveaux besoins.

Le manque d'adaptation des chemins de fer à cette nouvelle sorte de demande a coïncidé avec l'expansion de l'offre de moyens de transport et elle lui a donné une impulsion encore plus forte. De 1920 à 1940, des progrès technologiques ont été accomplis constamment en ce qui concerne le modèle et l'efficacité de fonctionnement des véhicules automobiles. Vers la fin de la décennie 1930-1940, la puissance des moteurs à essence avait été augmentée jusqu'à un point où le camionnage lourd était devenu possible grâce à la mise sur le marché de camions à remorque dont la capacité de chargement était beaucoup plus grande qu'auparavant. Quelques années plus tard, on a fabriqué un moteur diesel adapté aux camions, ce qui a facilité encore plus le transport des objets lourds, car ce moteur fournit une puissance accrue tout en permettant l'emploi d'un carburant amélioré et des économies d'entretien. En même temps que les progrès technologiques dans le camionnage, les réseaux routiers étaient grandement améliorés, particulièrement dans les régions les plus peuplées du pays. Le fait que, à l'encontre de la voie ferrée, les routes sont à la fois construites et entretenues par les gouvernements, a grandement contribué à répandre le transport par camion. Ces

circonstances, jointes à la demande créée par une industrie manufacturière florissante, ont contribué à augmenter rapidement le nombre et l'importance des entreprises de camionnage et, à mesure que ces entreprises prenaient de l'expérience et que leur mise de fonds et leur rendement augmentaient, le degré de concurrence qu'elles pouvaient offrir aux chemins de fer prenait des proportions sérieuses. Même si cette expansion a été temporairement retardée en raison de la pénurie d'hommes et de matériaux attribuable au gigantesque effort de guerre, le retour à la paix, l'impulsion supplémentaire que lui ont donné les progrès technologiques réalisés au cours de la guerre et une économie florissante ont permis à l'industrie du camionnage de reprendre bien vite sa place parmi l'industrie des transports. S'il peut être utile de donner la date où a commencé cette ère de concurrence entre les moyens de transport modernes, on peut dire que les événements du mois d'août 1950, lorsqu'une grève nationale des chemins de fer a éprouvé les possibilités des autres moyens de transport disponibles, ont démontré clairement qu'une percée s'était faite et que les chemins de fer avaient finalement perdu leur caractère monopolistique dans le transport au Canada, qu'ils détenaient depuis presque un siècle.

Naturellement, il n'y a pas que l'industrie du camionnage qui a offert aux chemins de fer une concurrence de plus en plus serrée. Il y a eu aussi les progrès de l'aviation, le fonctionnement amélioré des autobus, l'aménagement de pipelines très efficaces pour transporter en grande quantité le pétrole et le gaz, qui ont tous contribué à diminuer le volume du transport qui avait toujours été laissé aux chemins de fer et à nuire aux efforts de ces derniers pour obtenir le transport de nouvelles marchandises. C'est surtout le transport des voyageurs par voie ferrée qui a été durement touché par l'accroissement de la vitesse et

du confort, que les progrès technologiques ont apporté aux voitures de tourisme aussi bien qu'aux véhicules commerciaux. Comme pour le transport des marchandises, la tendance à l'expansion dans le transport des voyageurs a été entravée par les exigences de l'effort de guerre, mais aussitôt que la guerre a été finie, cette tendance s'est manifestée avec une ardeur accrue. Au cours de la période d'après-guerre, la concurrence au transport des voyageurs par chemin de fer a eu une nouvelle impulsion en raison de l'essor extraordinaire que l'aviation a connu en quelques années; l'établissement de services à horaire fixe dans tout le pays avec un moyen de transport par air rapide, confortable et à un prix raisonnable, a rendu de plus en plus difficile aux chemins de fer la tâche d'obtenir suffisamment de voyageurs pour couvrir les frais d'exploitation de ce service. En ce qui concerne le transport des voyageurs, il semble qu'en un délai relativement court, un changement fondamental s'est fait sentir dans les goûts personnels des citoyens et que l'automobile, l'autobus et l'avion avaient remplacé le chemin de fer chez la majorité des Canadiens.

Naturellement, les chemins de fer ne sont pas restés indifférents au cours de cette période où la concurrence entre les moyens de transport a augmenté sans cesse. Cependant, en raison de certaines circonstances, les chemins de fer n'ont pas pu répondre, comme ils l'auraient voulu, au défi lancé par les autres moyens de transport qui ont été mis à la disposition du public après la seconde Grande Guerre. Par exemple, l'effort de guerre avait exigé beaucoup des réseaux de chemins de fer et, au cours de cette période, ceux-ci n'avaient pas pu poursuivre leurs programmes normaux de remplacement et, par conséquent, leurs installations étaient dans un état pitoyable. Les chemins de fer devaient nécessairement mettre sur pied un vaste programme de réorganisation avant de concentrer

tous leurs efforts sur la concurrence à offrir aux autres moyens de transport; malheureusement, la pénurie de matériaux et la montée des prix ont rendu plus difficile l'application de ce programme et l'on s'est rendu compte que ce serait une tâche plus longue et plus onéreuse qu'on ne l'avait pensé tout d'abord. Les chemins de fer ont aussi été gênés dans leurs efforts pour faire face à la concurrence par la hausse constante du prix de la main-d'œuvre et des autres frais secondaires.

Un certain nombre d'autres facteurs nuisibles à l'exploitation des chemins de fer provenaient du pouvoir monopolistique que ces derniers exerçaient auparavant et constituaient des obstacles sérieux à la nouvelle concurrence qu'il fallait offrir. Par exemple, jusqu'à ces dernières années, les règlements sur le transport s'appliquaient presque exclusivement aux chemins de fer. Depuis 1897, sauf une courte période à la fin de la première guerre mondiale, la politique nationale a eu pour règle de maintenir un plafond fixe à l'égard du tarif ferroviaire applicable au grain et aux produits du grain qu'on transportait vers les ports d'exportation. Ce niveau des tarifs, qui a été rendu statutaire par le parlement en 1925, est toujours en vigueur de nos jours. De plus, lorsque fut adoptée en 1903 la Loi sur les chemins de fer, qui instituait la Commission des chemins de fer (aujourd'hui la Commission des transports), la réglementation de l'exploitation des chemins de fer fut établie dans ses grandes lignes. Une caractéristique particulière du mode de réglementation, c'est que le tarif des chemins de fer est l'objet d'une surveillance étroite et, même si la Commission des transports leur a donné une latitude de plus en plus grande depuis la fin de la seconde guerre mondiale, en ce qui concerne l'ajustement des tarifs de façon à faire face à la concurrence, les chemins de fer n'ont pas une latitude aussi grande

que leurs concurrents dans ce domaine. Tandis que, à mesure qu'ils s'établissaient, les compagnies d'aviation et les propriétaires de pipelines étaient obligés, en vertu de règlements, de déposer et de publier leurs tarifs, et ces tarifs devaient être les mêmes pour tous, la plupart des transporteurs par voie d'eau échappaient à tout contrôle en matière de tarif. Fait important, les principaux concurrents de chemins de fer, les camions, n'étaient presque pas soumis à la juridiction fédérale, de sorte que, même si quelques provinces ont imposé des règlements relatifs à certains aspects de l'industrie du camionnage, on n'a presque pas essayé de régir l'établissement des tarifs.

A part la réglementation du tarif, il y a plusieurs autres facteurs de l'époque de monopole qui ont été la cause des difficultés pour les compagnies de chemins de fer, qui tentaient de s'adapter au climat de concurrence. Un problème sérieux provenait d'une trop grande capacité, car il était évident que les chemins de fer devraient faire des changements importants dans le volume de leurs installations s'ils voulaient se conformer aux conditions existantes. Dans ce domaine, ils ont été arrêtés non seulement par la réglementation fédérale mais aussi par les exigences du public qui, comme à l'habitude ont pris la forme de vives protestations contre les bouleversements qui auraient pu être occasionnés par ces changements. Par exemple, il était pratiquement impossible de supprimer certains trains de voyageurs qui fonctionnaient à perte ou d'abandonner des embranchements peu lucratifs, si on ne donnait que des raisons commerciales normales. Cette réaction était attribuable au fait que, au cours de la période de monopole, le réseau ferroviaire avait pris de l'ampleur pour répondre à des besoins économiques et politiques, mais lorsque la concurrence est arrivée et que, dans

plusieurs cas, il y avait grande incompatibilité entre ces deux besoins, on n'a pas trouvé que c'était une raison suffisante pour dissocier les deux éléments. L'ambition d'être l'instrument de l'unité nationale n'avait pas causé d'embarras aux chemins de fer au cours de l'ère où ils avaient exercé le monopole du transport, mais ceci devenait maintenant un fardeau qui les empêchait d'atteindre le degré d'adaptation qui leur permettrait d'évoluer avec succès dans ce nouveau climat de concurrence.

Effets de la concurrence

Le fait de donner à l'organisation du transport, au Canada, une allure concurrentielle, au lieu d'une allure monopolistique, a eu des effets profonds tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du domaine du transport. La capacité accrue, alliée à la généralisation des moyens alternatifs de transport et à une plus grande efficacité découlant de la poussée de concurrence, a eu pour conséquences des tarifs moins élevés et de meilleurs services que ceux qu'il y aurait eus autrement. Dans l'ensemble, le pays a bénéficié de l'amélioration générale qui a eu lieu dans tout le réseau des transports. A ce propos, il est intéressant de remarquer que, en dépit de l'augmentation rapide et récente, la part du secteur des transports, par rapport au produit national brut, semblent avoir baissé d'environ $8\frac{1}{2}$ p. 100 qu'elle était en 1946 à environ $6\frac{1}{2}$ p. 100, en 1959^{1/}.

L'avènement de la période de concurrence dans le transport canadien a donc été accompagné d'une organisation du transport beaucoup plus étendue, plus efficace et dont la base était plus vaste, soit un

^{1/} Source: Données du Bureau fédéral de la statistique préparées spécialement pour la Commission.

réseau d'une capacité et d'une souplesse propres à répondre aux demandes d'une économie à l'expansion rapide et qui a caractérisé l'atmosphère canadienne d'après-guerre. Dans l'industrie, l'une des conséquences les plus évidentes de la mise en valeur de formules de concurrence dans le transport a été l'aptitude améliorée des producteurs à adapter l'élément de transport, à leur exploitation, à leurs besoins particuliers, plutôt que d'adapter leurs besoins au transport, - une circonstance qui, dans certains domaines du moins, a contribué à apporter un degré de diversité dans l'industrie que le manque de souplesse inhérent à l'ère de monopole ferroviaire avait eu tendance à bannir.

Pour les chemins de fer eux-mêmes, les conséquences du changement radical qui s'est produit dans le transport n'ont pas été tout à fait défavorables. La concurrence a certainement aidé à stimuler les efforts vers une plus grande efficacité; la "dieselisation", la signalisation améliorée et les techniques d'entretien des routes, les facilités modernes de terminus et autres progrès dans la technologie ferroviaire ont été introduits aussi rapidement que les conditions l'ont permis, et il semble que la réduction qui en a résulté dans les frais d'exploitation du réseau soit bien concluante. Quoi qu'il en soit, malgré cette tendance vers une plus grande efficacité, il est devenu manifeste en quelques années, après la seconde guerre mondiale, que le rôle des chemins de fer dans le domaine du transport baissait constamment, par rapport aux transporteurs qui exerçaient la concurrence. Bien que, en chiffres ronds, le volume transporté par les chemins de fer soit demeuré à un niveau assez constant, leur part dans les revenus du transport interurbain, par tonnes-milles, est passé d'environ 75 p. 100 du total qu'il était en 1949 à seulement un peu plus de 60 p. 100

en 1953. En 1959, cette proportion s'élevait à près de 50 p. 100.

Un autre indice de la baisse de la position de concurrence des chemins de fer, plus révélateur que ne le sont les chiffres relatifs aux tonnes-milles, se trouve dans le changement qui s'est produit dans la composition du trafic, et dans l'augmentation de la part du total des chemins de fer consistant en marchandises à bas tarifs. L'impuissance des chemins de fer à maintenir leur équilibre antérieur entre le transport à bas tarif et celui à tarif élevé a eu évidemment un effet contraire sur les revenus nets puisque, d'après la structure traditionnelle du tarif, c'était à cause des marchandises à tarif élevé qui fournissaient la marge additionnelle de profit qu'il était possible de baisser le tarif à l'égard des produits primaires bruts, plus lourds, de l'agriculture, de la forêt et des mines. Malheureusement, il n'est pas facile d'en arriver à une explication complète et satisfaisante de la raison pour laquelle les chemins de fer ont perdu une si grande part du transport qu'ils faisaient autrefois des produits à tarif élevé et aussi de la raison pour laquelle ils ont été incapables d'obtenir une part importante du transport nouveau résultant de l'expansion manufacturière dans notre pays. La qualité supérieure du service qu'a pu offrir le camionnage pour ce genre de trafic constitue certainement une réponse partielle à la question. Cependant, il n'en reste pas moins que le coût du transport à longue distance devrait continuer de constituer un important élément dans le choix des moyens de transport, et nous avons l'impression bien nette que sauf dans le cas des faibles distances, les chemins de fer sont encore en mesure de transporter une partie considérable des marchandises à tarif élevé, à un certain prix par tonne-mille, et, par conséquent, à un prix qui soit, pour l'expéditeur, sensiblement plus bas que celui de l'entreprise de camionnage la plus

efficace. Autrement dit, une bien faible partie de ce soi-disant "écrémage" du transport des marchandises par camion a eu lieu parce que celui-ci avait des prix plus avantageux que le chemin de fer pour le transport des produits à tarif élevé. Bien que, d'une part, il y eût le fait que les expéditeurs préféraient le genre de services fournis par l'industrie du camionnage, il y a eu aussi, à notre avis, l'autre fait que le tarif des chemins de fer était fondé non pas sur les frais de déplacement des marchandises mais plutôt sur la valeur des marchandises transportées. Cette façon d'envisager le tarif, d'après laquelle les tarifs élevés s'appliquaient aux produits de grande valeur et les bas tarifs aux produits de moindre valeur, a pris naissance, comme nous l'avons souligné, pendant l'ère monopolistique dans le transport canadien, et nous sommes restés convaincus que, parce que les chemins de fer ont continué de s'en tenir à ce principe de tarification dans les circonstances bien différentes qui ont existé durant les dix dernières années, ils se sont privés de tirer le meilleur parti des avantages de leurs frais inhérents. Dans la mesure où cet état de choses s'est produit, il en est résulté une diversion non économique du trafic vers les transporteurs concurrents avec des conséquences adverses pour les chemins de fer et pour le réseau du transport dans son ensemble.

Toutefois, en toute justice pour les chemins de fer, il faudrait indiquer que leurs pratiques de tarification, - en ce qu'elles sont distinctes de leurs principes de tarification, - ont manifesté en ces derniers temps une plus grande tendance à tenir compte des avantages des frais inhérents de l'exploitation ferroviaire. Les tarifs soi-disant "normaux", qui sont directement liés à la classification des marchandises fondée sur le principe de la valeur des marchandises et en

vertu duquel la plus grande partie du trafic s'est faite auparavant, en sont arrivés, sous la pression de la concurrence, à prendre une importance de moins en moins grande dans la tarification. Au moyen du tarif de concurrence et des taxes convenues, les chemins de fer ont souvent réagi vigoureusement contre la concurrence du camionnage et, bien qu'il soit difficile de déterminer quel a été l'effet proprement dit sur la situation de concurrence, on peut à coup sûr soutenir que cette tendance représente de la part des chemins de fer, une façon plus réaliste d'envisager le problème de la tarification dans les conditions présentes.

Nonobstant les indications de progrès accomplis récemment par les chemins de fer dans leurs tentatives de s'adapter aux nouvelles conditions du transport, leur dernière position, comme en témoigne la nomination de la présente Commission, n'est pas de celles qui puissent donner lieu à de l'optimisme. Pris en serre entre la baisse des revenus par rapport au volume du trafic et l'augmentation régulière d'après-guerre dans les frais, les chemins de fer, afin de faire face à leurs obligations financières, ont été forcés de recourir à des hausses périodiques et générales de leur tarif (les soi-disant "hausses horizontales du tarif"). Conformément à la Loi sur les chemins de fer, et avec l'approbation de la Commission des transports, ils ont pu élever leurs tarifs (excepté les tarifs statutaires) d'un certain pourcentage général, approprié à leurs revenus, et qui leur permet d'appliquer lesdites augmentations là où, à leurs yeux, elles sont censées être les plus efficaces. Il y a eu douze de ces augmentations (y compris les hausses provisoires) approuvées, depuis 1948, ce qui a eu pour effet d'en arriver à un niveau permis d'augmentation s'élevant à 157 p. 100. Quoi qu'il en soit, même abstraction faite de l'influence des tarifs statutaires, les conséquences de la situation de concurrence se révèlent dans le fait qu'avec la somme de

l'augmentation permise dans les tarifs, les chemins de fer n'ont pu, à la fin de 1958, qu'obtenir une augmentation de moins de 55 p. 100 dans la moyenne des revenus par tonne-mille. Il est donc apparent qu'en ce qui concerne ses effets, une augmentation "horizontale" ne l'est que par le qualificatif qu'on lui donne. Elle ne s'applique pas également à l'ensemble du tarif, mais plutôt sélectivement, par les chemins de fer, à la section du trafic qu'ils croient propre à la supporter. Evidemment, plus forte est la concurrence dans une section de trafic, moins on est censé appliquer l'augmentation entièrement, et même pas du tout en certains cas. D'autre part, moins une sorte de trafic est exposée à la concurrence, plus on est censé appliquer toute l'augmentation. Avec la permission de la Commission d'appliquer ainsi les augmentations "horizontales" et aussi le besoin d'obtenir plus de revenus, il est peut-être admissible que les chemins de fer puissent agir de cette façon-là, soit retirer la plus grande part possible des revenus nécessaires de la partie du trafic la moins exposée à la concurrence et la plus petite possible de la partie du trafic où la concurrence est la plus vive et où il y a d'autres moyens de transport. Après chaque augmentation successive des tarifs, cependant, il est certains trafics qui cessent de fonctionner parce que les prix sont trop onéreux. D'autre part, il est évident que le secteur exposé à la concurrence s'étend, et les chemins de fer, devant le grignotement et la disparition de leur trafic, se trouvent dans une situation où, s'ils doivent continuer d'essayer de satisfaire à leurs besoins financiers de la même façon, ils devront appliquer des augmentations de plus en plus fortes à une section de trafic de plus en plus restreinte. C'est ainsi que, dans ce qui semble être un procédé où ils sont les artisans de leur propre défaite, les chemins de fer se trouvent, pour employer une métaphore, à courir plus vite, tout en demeurant sur place.

Il y a aussi, évidemment, les expéditeurs qui se ressentent de ce souci constant qu'ont les chemins de fer de chercher des sources de revenus au moyen des augmentations "horizontales" de tarif, et, de façon générale, ils s'en ressentent dans la proportion du degré de concurrence se rapportant à leur trafic particulier. Ces expéditeurs qui ont à leur disposition un choix de moyens de transport sont à l'abri des effets des augmentations du tarif des chemins de fer, alors que les expéditeurs qui dépendent des chemins de fer, les soi-disant "expéditeurs captifs", se trouvent à supporter tout le poids des augmentations "horizontales". C'est cette méthode qui s'est développée avec une intensité accrue au cours de la dernière décennie et qui constitue un résultat direct de l'effet inégal de la concurrence sur le réseau de transport. La perte d'une bonne partie du trafic le plus payant aux mains des voituriers concurrents a forcé les chemins de fer, pour conserver un niveau de revenus convenable, à augmenter leur tarif sur le trafic qui leur était encore accessible. Cependant, ce degré de "disponibilité" change selon les conditions de concurrence, et les augmentations de tarifs des chemins de fer, si l'on ne veut pas que celles-ci se traduisent par des pertes considérables de trafic aux mains des voituriers concurrents, ne peuvent être appliquées que d'une façon inégale représentant cette influence inégale de la concurrence sur le fonctionnement des chemins de fer. En résumé, les avantages apportés à l'économie canadienne par ces éléments concurrents de transport ne sont pas répartis également et c'est ce phénomène qui se trouve à la base du "problème de l'inégalité des tarifs de marchandises" constituant la principale raison d'être de la présente Commission.

Cette tendance dans la structure du tarif ferroviaire, résultant d'un effet inégal de concurrence, tend à bouleverser la structure régionale des prix de transport qui s'était dessinée au Canada au cours des ans. Le Canada central, où une concentration du gros de la population du pays et de l'industrie manufacturière correspond à un réseau routier relativement bien développé, a fourni les conditions idéales à l'accroissement de l'industrie du camionnage; si on y ajoute la concurrence apportée par l'amélioration de la voie maritime du Saint-Laurent et des Grands lacs, la situation se trouve créée qui force les chemins de fer à user de tous les moyens à leur disposition pour conserver leur trafic. La plus grande partie du trafic ferroviaire dans cette région, en conséquence, se déplace à des tarifs de concurrence et de taxes convenues plutôt qu'à des tarifs "normaux" et les augmentations de tarifs sont maintenues au minimum afin d'éviter la perte de trafic aux mains des voituriers concurrents. Ainsi, l'expéditeur du Canada central peut, en réalité, retirer des avantages considérables des effets de la concurrence sur le régime du transport. Bien sûr, qu'une partie très considérable des revenus des chemins de fer continue de découler du trafic dans la région industrialisée du Canada central, mais il est avéré que les chemins de fer ne peuvent plus obtenir de cette région la même contribution relative à leurs besoins accrus de revenus que pendant les années précédentes.

C'est dans les régions du Canada où la concurrence aux chemins de fer est moins importante que la structure actuelle des tarifs des marchandises se fait la plus lourde. Même si le système de transport au Canada n'est plus caractérisé par des monopoles, il en existe encore des traces dans les régions qui, à cause de l'insuffisance des réseaux routiers, de la distance des marchés, ou d'autres facteurs, qui ont entravé le

développement de la concurrence, continuent de dépendre à divers degrés du transport par chemins de fer. Même s'il est vrai que la quantité de tarifs de concurrence et de taxes convenues augmente dans les provinces atlantiques et l'ouest du Canada, il existe des preuves qui ne peuvent se comparer ni par la quantité ni par la qualité à ceux qui s'appliquent dans le Canada central. Le résultat final semble être que cet effet inégal de concurrence, transmis dans la structure des tarifs de marchandises, tend à amener une augmentation relativement plus considérable du prix de déplacement des marchandises par chemin de fer pour l'expéditeur de l'Atlantique et de l'Ouest que pour l'expéditeur du Canada central. Ce résultat se fait particulièrement sentir dans le cas des expéditions à longue distance vers les marchés du Canada central. Ainsi, les effets à l'égard de la mise sur le marché d'une augmentation de 20 p. 100 pour un expéditeur à longue distance qui avait l'habitude de payer \$514 pour le transport d'un wagon de marchandise jusqu'à Toronto et qui devra maintenant déboursier \$102.80 de plus, sont évidemment plus sérieux que ceux qui se produisent dans le cas de son concurrent à courte distance qui déboursait \$58 pour l'expédition d'un wagon vers le même marché et qui devra maintenant déboursier \$11.60 de plus. Une autre conséquence de ces augmentations "horizontales" auxquelles doit faire face l'expéditeur à longue distance est que l'augmentation de 20 p. 100 ne s'applique pas toujours entièrement dans le cas de son rival à courte distance, parce que la concurrence dans cette région est tellement généralisée que les chemins de fer envisagent une perte de trafic si leurs tarifs sont augmentés de façon indue.

Cependant, sans aucun doute, au point de vue de l'équité, l'effet régional le plus grave de cette concurrence dans la structure du tarif ferroviaire découle du fait que les chemins de fer, parce qu'ils sont

sûrs d'appliquer pleinement leurs augmentations permises que dans une région sans cesse diminuée, où la concurrence est faible ou non existante, doivent demander des augmentations proportionnellement plus considérables qu'ils ne le feraient si les tarifs accrus pouvaient s'appliquer sur une base plus générale. Comme résultat, les régions où la concurrence est la plus faible doivent payer une part sans cesse plus considérable des revenus nécessaires pour absorber les dépenses des chemins de fer. En d'autres termes, il semblerait qu'on cherche à conserver la structure traditionnelle du tarif ferroviaire reposant sur des différenciations des prix et des subventions internes, au moyen des profits obtenus par la hausse du niveau des tarifs dans les secteurs à monopole qui subsistent dans le régime des transports, et non pas, comme autrefois, par des profits provenant de tarifs élevés sur un trafic de bonne qualité. Ainsi, les causes de division par la distance et les autres facteurs géographiques et économiques que la structure du tarif ferroviaire des marchandises au Canada a traditionnellement tenté d'atténuer sont, dans les conditions actuelles, aggravées par cette même structure des tarifs de marchandises. Il est évident qu'il y a lieu de s'inquiéter sérieusement des effets à longue portée sur l'économie canadienne d'une continuation de cette méthode.

Nous devrions ajouter ici qu'il existe deux facteurs qui ont tendance à compenser en une certaine mesure les résultats adverses découlant de l'effet inégal de la concurrence dans les différentes régions du Canada. L'un est cette popularité croissante de l'industrie du camionnage qui continue d'apporter une concurrence sans cesse plus intense dans les régions qui jusqu'à cette époque avaient complètement dépendu des chemins de fer. Les expéditeurs de ces régions ont raison

d'envisager avec plaisir une telle évolution, mais dans le cas des chemins de fer, vu l'existence de ces fardeaux qui leur incombent maintenant, ce changement ne peut que susciter une pression accrue en faveur de tarifs plus élevés applicables au reste du trafic et le danger d'une ultime faillite financière.

L'autre facteur qui a aidé à tempérer les résultats inégaux de la concurrence du transport est l'octroi par le gouvernement fédéral d'une aide financière aux régions qui étaient le plus sérieusement touchées. Par exemple la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes prévoit, depuis 1927, une réduction de 20 p. 100 du tarif à l'égard des expéditions à l'intérieur des provinces atlantiques et, dans le Québec, à l'est de Lévis et de Diamond Junction et au sud du fleuve Saint-Laurent (ce qu'on appelle le "territoire choisi"). A l'égard des expéditions en provenance de ce territoire et à destination vers des endroits situés à l'ouest du territoire, la réduction, qui a été portée à 30 p. 100 en 1957, s'appliquait à cette partie du tarif visant le transport à l'intérieur du "territoire choisi". En 1959, l'aide fournie en vertu de cette loi s'élevait à environ 14 millions de dollars par année. L'aide financière fédérale est également accordée depuis 1951 sous la forme de subvention appelée "pont-rail" qui accorde 7 millions de dollars par année applicables à la réduction des "tarifs normaux" sur le trafic circulant de l'est et de l'ouest et utilisant les rails dans le nord de l'Ontario.

Un mode d'assistance un peu plus général fut mis en vigueur le 1^{er} août 1959, alors que le gouvernement fédéral, en adoptant la Loi sur la réduction des taux de transport de marchandises, créait ce que l'on a appelé une subvention "de réduction". Cette loi accordait durant un an à compter de cette date, la somme de 20 millions de dollars aux fins de

diminuer, à l'égard de tarifs non concurrentiels, d'environ 7 p. 100 l'augmentation générale de 17 p. 100, que les chemins de fer avaient été autorisés à appliquer à compter du 1^{er} décembre 1958. Depuis le 6 mai 1960, cette subvention a permis une diminution de 9 p. 100 au lieu de 7 p. 100. A la fin de la période annuelle, 15 autres millions de dollars ont été accordés dans le même but pour une période de 9 mois se terminant le 30 avril 1961.

De telles mesures, bien qu'elles contribuent à atténuer les inégalités du tarif de marchandises, ne peuvent pas en soi aller jusqu'au fond du problème. De plus, à cause de la forme qu'on a donnée à leur application, elles peuvent tendre à bouleverser le marché de la concurrence dans les transports avec des résultats défavorables au système de transport dans son ensemble.

Tendances du transport

Avant de tenter la fusion des différentes idées qui ont jailli pendant notre étude des facteurs de concurrence des transports, il semblerait souhaitable de mentionner, brièvement, quelques-unes des tendances les plus significatives qui se sont dessinées dans ce domaine et qui doivent être considérées si nous voulons présenter une idée raisonnable de la situation actuelle des transports.

Un réseau routier amélioré constitue l'un des éléments les plus importants de cet aspect général de l'amélioration des transports. Des autoroutes modernes comme celles qui sont devenues de plus en plus populaires dans certaines régions du pays exercent un effet important sur l'efficacité du service de camionnage et sur sa concurrence. Il y a tout lieu de croire que, vu la pression venant de la part du public en faveur d'un transport

routier plus rapide et plus sûr, la construction d'autoroute se poursuivra au même rythme et, s'il faut en croire l'expérience des États-Unis, elle ne manquera pas de favoriser considérablement l'expansion du camionnage. L'augmentation du camionnage à longue distance constitue une autre tendance qui ajoute à la concurrence dans le domaine du transport, et une fois que la route trans-canadienne sera terminée, un plus grand nombre d'entreprises s'intéresseront à cet aspect relativement nouveau du transport par camion.

L'avènement de l'avion comme facteur de quelque importance dans le transport des marchandises constitue un aspect qui mérite notre attention. Maintenant que l'augmentation du trafic aérien des passagers a tendance à s'équilibrer, l'intérêt de l'industrie envers les possibilités du transport des marchandises par air s'accroît sans cesse. En outre, les progrès rapides dans le perfectionnement des avions de transport, tout comme des aménagements aux aéroports, laissent prévoir l'imminence d'une diminution des frais dans ce domaine. Même s'il est improbable que, au point de vue quantité, le transport de marchandises par air ne pourra se comparer durant quelque temps encore aux autres modes de transport, il est bien probable que les produits de grande valeur, dont la livraison rapide constitue un élément de première importance, vont fournir un élément plus considérable et bien rémunérateur du trafic des lignes aériennes. Il est même possible que les camions, qui avaient été accusés de "l'écrémage" du trafic ferroviaire, soient obligés de formuler une accusation semblable contre l'industrie aérienne dans un avenir rapproché.

L'amélioration du transport de certains produits par pipeline ne saurait non plus être mis de côté. L'économie du fonctionnement d'un pipeline représente des avantages considérables sur toutes les autres

méthodes de transport et si les expériences qui se poursuivent actuellement, surtout aux États-Unis d'Amérique, en rapport avec le transport de nombreux produits en vrac se révèlent satisfaisantes, le pipeline peut occuper une place beaucoup plus importante dans l'économie du transport de l'avenir.

Le service rail-route, c'est-à-dire le déplacement de camions-remorques au moyen de wagons plats, constitue une tendance déjà bien ancrée, qui a manifesté une augmentation considérable au cours des deux dernières années et qui représente actuellement entre 4 et 5 p. 100 de tous les chargements commerciaux des chemins de fer au Canada. Même s'il est encore trop tôt pour risquer des prédictions exactes, il y a lieu de croire que le système rail-route est une amélioration qui exercera une influence profonde sur l'avenir de la concurrence entre les chemins de fer et les camions. D'une part, le système rail-route présente une formule de transport qui utilise à la fois les camions et le chemin de fer et qui de la sorte joint aux avantages du service à courte distance par camion les avantages des bas prix du chemin de fer à longue distance. Sa rapide popularité tant au Canada qu'aux États-Unis indique bien qu'il a prouvé de nombreuses façons comment il peut servir de joint entre ces deux genres de voituriers, en assurant un transport dont le trafic est partagé et dont découlent des avantages pour les deux. Evidemment le système rail-route offre des possibilités dans le sens d'une intégration des manoeuvres du chemin de fer et des camions qui pourraient constituer une importante contribution à une amélioration accrue du système de transport.

Un autre aspect du système rail-route offrant des conséquences pour la concurrence entre le chemin de fer et les camions découle du fait que cette formule a ajouté une nouvelle dimension à la concurrence entre ces deux moyens de transport. D'habitude, la concurrence entre le chemin

de fer et les camions épouse la forme d'une concurrence entre les trains de marchandises et les camions servant à transporter la marchandise, alors que dans le cas du système rail-route, la concurrence s'établit entre le rail et la grande route en tant que voie de circulation pour les camions-remorques. En d'autres termes, les camions-remorques deviennent eux-mêmes un article de marchandise réel tout aussi bien qu'un voiturier de marchandises et sont l'objet de la concurrence entre un voiturier à longue distance sur rail et un autre voiturier utilisant les grandes routes. Il est évident que le facteur des frais de déplacement comparés entre les chemins de fer et la route, et le degré auquel ces frais sont représentés dans le tarif, établira l'apport de contribution du système rail-route à une amélioration de la situation concurrente des chemins de fer à l'avenir.

Les transports en containers, même si ils existent depuis longtemps, se sont développés seulement récemment jusqu'à un certain point en Amérique du Nord comme une amélioration du système rail-route, et ils permettent un échange plus considérable de marchandises entre les chemins de fer et les camions que le système rail-route. On reconnaît que cette technique peut devenir très populaire à l'avenir, mais elle comporte également des dépenses expérimentales très considérables afin de découvrir quel est le container le plus satisfaisant, procédé que l'on étudie très sérieusement aux États-Unis mais qui, jusqu'à date, à cause des circonstances existantes au Canada, ne s'est pas révélé très populaire.

Un aspect de l'industrie du camionnage qui n'a pas été abordé encore est celui du camionnage privé. Même si des statistiques raisonnablement fiables sur cette industrie n'ont été disponibles que pour ces dernières années, il semble bien que le camionnage privé, de même que le camionnage par location, a connu une expansion phénoménale depuis la fin

de la seconde Grande Guerre. L'économie des voituriers par camionnage privé n'est pas aussi facile à décrire que celle du transport par location puisque, par définition même, elle n'emprunte pas le fonctionnement du marché public qui caractérise les autres. Le degré d'expansion dans ce domaine des transports laisse croire cependant qu'il existe de grands avantages, économiques et autres, attachés à ce régime de transport. Il convient aussi de remarquer que le problème de l'application de règlement économique aux voituriers par camionnage privé a déjà soulevé des difficultés aux États-Unis d'Amérique et nous pouvons présumer que toute tentative de règlement qui pourrait se faire au Canada ne manquera pas de créer des problèmes semblables.

Une autre tendance du transport qui mérite certainement une étude sérieuse est l'entrée des chemins de fer dans l'industrie du camionnage. Au début on considérait un tel mouvement un peu comme une espèce de geste accessoire de la part des chemins de fer en vue d'améliorer et d'intégrer leurs services, soit le ramassage et la livraison, le désir d'alimenter le transport sur de courtes distances, fournir des services accessoires, et ainsi de suite. Cependant, maintenant, les chemins de fer participent à l'industrie du camionnage sur une échelle beaucoup plus considérable et le chemin de fer Pacifique-Canadien pour sa part possède et exploite l'un des parcs de camions les plus considérables au Canada, alors que les chemins de fer Nationaux ont acquis en ces derniers temps plusieurs sociétés de camionnage importantes et il semble qu'ils sont entrés dans cette industrie pour y rester. Les résultats de cette tendance sont complexes et difficiles à évaluer. Les chemins de fer la considèrent comme une évolution naturelle en réponse à des forces concurrentes, qui, en coordonnant leur service de transport améliorent

à la fois leur situation de concurrent et les services de transport disponibles au public. Les camionneurs, d'autre part, alarmés par les très grandes ressources financières des chemins de fer, ont prétendu que cela représente un retour possible à l'époque du monopole du transport. Une fois que les chemins de fer se seront assurés une situation dominante dans le camionnage, d'après les camionneurs indépendants, l'élément de concurrence du transport actuellement fourni par cette forme de voiturier va disparaître. Même s'il existe des raisons d'inquiétude, évidemment, dans cette tendance vers une espèce de "consortium du transport", possédé et exploité par les chemins de fer, il semblerait que l'économie de l'industrie du camionnage, à l'encontre de celle des chemins de fer, prévient toute possibilité de monopole réel et, en particulier, l'alternative constante du camionnage privé semble éliminer complètement cette possibilité d'une réapparition du transport monopolisé entre les mains des sociétés ferroviaires. A la lumière de l'expérience acquise pendant cette enquête, nous voudrions croire que l'industrie du camionnage forte et active, par l'entremise de ses associations, serait en état de jeter l'alarme dans le public et auprès des autorités fédérales au cas de restriction commerciale découlant de cette source.

Une possibilité qui semble être un résultat beaucoup plus normal de cette tendance à la possession de service de camionnage par les sociétés ferroviaires est le recours au système beaucoup plus flexible de camionnage à titre de substitut des services traditionnels des embranchements ferroviaires. L'idée d'un système hautement coordonné, avec les chemins de fer relégués presque entièrement au rôle de voie principale, et du fonctionnement à plein rendement, et de l'industrie du camionnage appartenant aux chemins de fer ou indépendant mais remplissant le rôle de fournisseur nécessaire, présente des données économiques attirantes.

En terminant, nous voulons signaler les améliorations importantes qui se produisent dans la façon qu'ont les chemins de fer d'envisager les frais, le marché de leurs services et les services en général. Certaines de ces améliorations résultent évidemment des développements techniques mais, et cela est important, plusieurs d'entre elles sont le résultat d'un programme d'études et de recherches intenses, qui révèle une réorientation essentielle de l'administration des chemins de fer dans l'établissement de leur programme. Ce sont des tendances de ce genre qui d'après nous, constituent les meilleures promesses d'avenir pour l'industrie des chemins de fer et tout le système des transports au Canada.

Sommaire et conclusions du Chapitre 1

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le transport au Canada a cessé d'être un monopole, dominé surtout par les chemins de fer, et il a été livré à une vive concurrence entre divers moyens qui s'efforcent d'obtenir tout le trafic possible. Avec ce changement fondamental a coïncidé le développement d'un mode de transport correspondant aux besoins nouveaux et accrus d'une économie canadienne en voie d'expansion. Comme nous l'avons dit, cette expansion de la capacité, de l'efficacité et des conditions de service des divers systèmes, a grandement profité au pays en général. Cependant, il est évident que les chemins de fer n'ont pas pleinement participé à cette évolution. Il est également évident que toutes les régions du pays n'ont pas bénéficié également de cette expansion de notre système de transport, et l'on peut même dire qu'en réalité certaines en ont souffert.

Dans la mesure où ces circonstances constituent ce que l'on peut appeler "les faits économiques de la vie", il n'est pas raisonnable d'espérer que l'on puisse y remédier dans le domaine de la politique du transport per se^{1/}. Cependant, il semble raisonnable d'espérer que les gains qui proviennent de l'évolution de notre système de transport ne soient pas distribués de façon inégale simplement parce que notre politique à l'égard du transport n'a pu s'adapter aux changements qui sont survenus. Et, d'après ce que nous avons constaté au cours de notre enquête, c'est ce qui s'est produit et continue de se produire dans le domaine du transport au Canada. Ainsi, notre Commission s'inquiète de la concurrence régionale et inégale, qui engendre des inégalités dans la structure des tarifs ferroviaires des marchandises. Ces inégalités résultent surtout du fait que la situation de concurrence des chemins de fer relativement aux autres moyens de transport s'est affaiblie, et, en conséquence, les chemins de fer ont dû obtenir, du trafic le moins touché par la concurrence, une part relativement plus élevée des revenus dont ils ont besoin. Et vu que la situation des chemins de fer vis-à-vis de leurs concurrents continue à se détériorer d'année en année, cette inégalité dont souffre le trafic encore lié aux chemins de fer continue à s'accroître avec chaque augmentation générale des tarifs de marchandises qu'il est permis aux chemins de fer d'appliquer. Si un pareil régime persiste, les résultats définitifs seront désastreux. Les tarifs des chemins de fer deviendront tellement élevés que le trafic "captif" ne pourra nullement circuler, ou les concurrents ne manqueront pas de se présenter afin de libérer les "captifs" de leur servitude. Dans l'un ou l'autre cas, une

^{1/} Ceci ne signifie pas que dans la portée plus vaste de la politique économique nationale il ne soit pas souhaitable ou nécessaire d'améliorer la situation du transport dans certaines régions et industries au moyen d'une aide publique.

source de revenus sur laquelle les chemins de fer dépendent de plus en plus aura disparu, et la situation financière des chemins de fer sera devenue absolument intenable.

Cependant, nous ne croyons pas que cette triste situation puisse ou doive continuer. Notre enquête nous a convaincu que les chemins de fer, dans la situation actuelle du transport, possèdent une capacité possible de concurrence beaucoup plus considérable que ce que semblent indiquer leurs réalisations antérieures. A notre avis, les problèmes financiers des chemins de fer pourraient être résolus si l'on libérait ce potentiel, et, du même coup, c'est la solution primordiale du problème de l'inégalité des tarifs de marchandises, lequel est essentiellement lié à ce dilemme.

La capacité de concurrence des chemins de fer a été grandement affaiblie, à notre avis, à cause du fardeau que les chemins de fer continuent de supporter par suite de la situation monopolistique du passé dont ils ont hérité. Nous croyons que c'est un fardeau qui provient en partie de la politique de l'État et en partie de la ligne de conduite qu'ont adoptée les chemins de fer. Le fardeau qui accable les installations, les tarifs et la structure des règlements relatifs à l'exploitation des chemins de fer ne leur a pas permis de s'adapter entièrement au nouveau milieu de concurrence, et ce fardeau doit disparaître si l'on désire que les chemins de fer assument la place qui leur revient dans un système de transport qui reflète raisonnablement les besoins de notre société canadienne.

L'administration publique peut adopter des mesures qui aideront grandement à résoudre ce problème, et à cet égard, notre étude nous a conduit aux conclusions suivantes:

1. Le transport au Canada devrait être réglementé le moins possible, dans la mesure où l'intérêt public est protégé, et la réglementation qui subsistera devra s'appliquer à tous les voituriers de façon juste et raisonnable.
2. L'État doit encourager la rationalisation des installations et de l'exploitation des chemins de fer, et lorsque, pour des raisons de politique nationale, on estime qu'il est nécessaire de maintenir un transport ferroviaire tel qu'un service de voyageurs ou une ligne d'embranchement déficitaires, les chemins de fer devraient pouvoir toucher des subventions de l'État afin de recouvrer les pertes qu'ils subissent ainsi.
3. Aucun mode de transport ne devrait être particulièrement désigné comme moyen de politique nationale si l'exploitation de ce service comporte quelque fardeau, à moins que ne soit fournie à ce mode de transport une compensation suffisante pour prévenir le bouleversement dans un domaine de transport où la concurrence existe.
4. L'aide au transport destiné, d'après une politique nationale, à aider certains expéditeurs et certaines régions, doit être reconnue pour ce qu'elle est et ne devrait pas être déguisée sous forme de subvention à l'industrie du transport. En outre, lorsqu'une aide de ce genre est distribuée aux divers moyens de transport, elle devrait l'être à tous les voituriers, sans distinction.

En résumé, la politique du transport public devrait, en général, assurer, - conformément à la politique nationale, - à tous les modes de transport une juste chance de concurrence. A notre avis, il importe d'appliquer une pareille politique si nous désirons obtenir, à un coût

minimum, un système de transport équilibré, efficace et pouvant raisonnablement subvenir aux besoins de notre nation.

Cependant, la politique de l'État ne constitue qu'un aspect de ce problème. Si nous désirons établir le système de transport dont nous avons besoin, les chemins de fer, de leur côté, doivent adopter une ligne de conduite conforme à la nouvelle situation. Si les chemins de fer sont soulagés du fardeau qui les grève et qui provient de la politique de l'État, établie durant la période monopolistique du transport, ils seront encouragés à examiner de nouveau les principes et la ligne de conduite administratifs qui ont dirigé leur exploitation dans le passé. Nous croyons en ce qui concerne la structure tarifaire, qu'il existe une possibilité de faire une étude plus approfondie du système de fixation des prix des chemins de fer. A notre avis, les chemins de fer se sont trop intéressés à augmenter les revenus qu'ils peuvent obtenir du trafic actuel, et cette préoccupation, notamment, a nui à la réalisation d'un vaste programme d'adaptation des tarifs, fondée sur le coût, et qui leur aurait permis d'obtenir le genre de trafic pour lequel ils ont un avantage naturel au point de vue des coûts et de laisser aux autres voituriers le trafic dont ces derniers peuvent plus avantageusement s'occuper. Tout en reconnaissant que la structure tarifaire présente un problème complexe, nous croyons fermement qu'en refusant d'établir leurs tarifs d'après une base fondée sur le coût d'exploitation, les chemins de fer ont adopté une attitude nullement conforme à la réalité et qui reflète une intransigeance de l'institution incompatible avec la situation actuelle du transport. Néanmoins, comme nous l'avons déjà déclaré, il y a aussi des signes que la ligne de conduite de la direction des chemins de fer est l'objet d'une réorientation fondamentale, laquelle

réforme, si elle est mise à exécution, laisse bien augurer de l'avenir.

Pour conclure cet exposé des principes généraux, nous désirons ajouter deux dernières considérations. Premièrement, nous croyons qu'un certain volume du trafic des marchandises, pour une raison ou une autre, appartiendra aux chemins de fer pour une période assez prolongée. A notre avis, afin d'éviter l'accroissement des inégalités, il sera nécessaire d'établir quelque mode de réglementation des tarifs maximums à l'égard des tarifs des chemins de fer qui pratiquent ce genre de trafic. Deuxièmement, nous croyons que, même si sont adoptées les mesures que nous proposons à l'égard du transport, il faudra quelque temps avant que la rationalisation des installations, de la structure tarifaire et des procédures réglementaires des chemins de fer puissent rétablir ces derniers dans le rôle qui leur appartient au sein du réseau des transports. En outre, il semble souhaitable qu'un pareil changement ne survienne pas trop rapidement, car autrement les entreprises qui dépendent de la structure actuelle n'auraient pas le temps de s'adapter aux conditions nouvelles. Par conséquent, il existera nécessairement une période transitoire au cours de laquelle le gouvernement fédéral devra accorder aux chemins de fer une aide financière, décroissante, afin de leur permettre d'alléger leurs charges. La raison d'être de cette proposition et les moyens que nous recommandons en vue de son application sont exposés aux Chapitres 2 et 3 du présent rapport.

CHAPITRE 2

LA POLITIQUE FERROVIAIRE DE L'ÉTAT EN FACE DE LA CONCURRENCE DANS LES TRANSPORTS

Introduction

Dans le présent chapitre du premier volume de notre rapport nous nous proposons de présenter et d'analyser les raisons qui nous ont amenés à conclure, à la suite de notre enquête, que le Gouvernement du Canada devrait prendre des dispositions pour faire disparaître certaines obligations nationales qui ont été imposées aux chemins de fer du Canada par la tradition, les lois et l'intérêt public. A l'époque où le Canada s'épanouissait ces obligations étaient acceptables, tolérables, voire même nécessaires. A cette époque, en effet, les chemins de fer, étant supérieurs aux autres moyens de transport terrestre du point de vue technique, exerçaient un monopole pratique et efficace et constituaient un des instruments les plus importants de l'essor national.

Les progrès technologiques ont privé les chemins de fer, sinon entièrement du moins en grande partie, du monopole qu'ils exerçaient, aussi cette tendance est-elle appelée à se maintenir. Le transport terrestre n'est plus synonyme de chemins de fer. Dans la mesure où l'ordre public ne tient pas compte de ce fait et se refuse à libérer les chemins de fer de certaines obligations, les usagers des services ferroviaires devront continuer de supporter les fardeaux associés à ces obligations de façon de moins en moins équitable. En conséquence, l'analyse et les vœux compris dans ce premier volume auront uniquement

pour objet d'indiquer comment rectifier les inégalités qui existent dans la structure des tarifs de marchandises, à cause d'obligations et de restrictions imposées aux chemins de fer à une autre époque pour des raisons d'intérêt public.

Il est d'autres problèmes particuliers, dont se ressentent les régions et les industries au Canada, qui sont censés, prétend-on, trouver une solution dans une aide spéciale aux transports. A cause de leurs ramifications dans un pays aussi étendu que le nôtre, les transports sont souvent le premier moyen qu'on emploie pour aborder des problèmes d'emplacement qui surgissent du fait de l'éloignement des marchés et des matières premières. Ces problèmes propres à des régions et à des industries, toutefois, pourraient être surmontés ou atténués par le recours à certaines mesures d'ordre public, quelles soient prises séparément ou en liaison avec d'autres. Le transport n'est que l'un de ces moyens. Ainsi que nous l'exposerons dans un autre volume, en cherchant une solution à ces problèmes régionaux et industriels, le transport doit être envisagé au même titre que d'autres mesures, de façon à trouver une combinaison propre à atteindre la meilleure solution. Etant donné que le transport ne s'identifie plus au chemin de fer, toute tentative de régler les problèmes économiques d'une région ou d'une industrie au moyen des transports devrait envisager tout l'ensemble des moyens de transport. Dans un régime de concurrence, le recours à un seul mode de transport, que ce soit le chemin de fer ou un autre, en vue d'atteindre des fins régionales ou nationales, peut fausser sérieusement la répartition des ressources, peut atteindre les fins désirées par des moyens indûment coûteux, ou peut se révéler d'un plus grand secours au mode de transport choisi qu'à la région ou à l'industrie qu'on se proposait d'aider. Des mesures telles la "subvention pont-rail", la Loi sur la réduction des taux de transport de marchandises

et la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes doivent être considérées sous cet angle.

Si importants et urgents que soient ces problèmes particuliers, il n'est pas question de les aborder en ce moment, lorsqu'il importe de reconnaître et de traiter un problème national d'envergure, celui de l'inégalité de la tarification qui découle des obligations imposées aux chemins de fer par la politique des pouvoirs publics.

Il n'y a rien à gagner, à notre avis, à viser en particulier le problème d'une industrie ou d'une région, au point où nous en sommes. Toutes les industries et toutes les régions estiment que leurs problèmes particuliers de transport sont grands et de première importance. C'est trop demander qu'un expéditeur par rail de Terre-Neuve, de la tête des Lacs ou de la vallée de l'Okanagan reconnaisse que les difficultés dont il a saisi la Commission ont moins d'importance que, par exemple, les problèmes des provinces Maritimes.

La Commission est convaincue qu'une étude de ces difficultés et de plusieurs autres problèmes spéciaux ne peut se poursuivre que dans le cadre plus vaste de l'exposé que renferme le présent volume de son rapport. En premier lieu, il y a de profondes et fondamentales corrections à apporter, à la suite de changements dans la politique des pouvoirs publics, pour aider les chemins de fer à prendre la place qui leur revient dans un domaine de transports de plus en plus assujéti à la concurrence. Les propositions que nous allons faire dans le présent volume vont viser à soulager les expéditeurs par rail, en particulier ceux qui ont peu ou pas de facilité à recourir à un autre mode de transport, du lourd fardeau d'obligations que les chemins de fer ont hérité d'une autre époque. Du même coup, ces propositions devraient permettre aux

chemins de fer, en tant qu'entreprises commerciales, de prendre la place qui leur revient dans le domaine du transport au Canada.

Installations et services des chemins de fer

L'efficacité technique des chemins de fer ayant été supérieure à celle de tout autre moyen de transport terrestre, depuis leur inauguration jusqu'à tout récemment, ils ont dû se charger de la totalité des services de transport. Ce service global comprenait deux fonctions. Celles-ci, dans un climat de monopole, se distinguent difficilement; ce n'est que lorsque la concurrence s'attaque à une partie de la fonction de transporteur des chemins de fer qu'il devient possible de considérer le service effectué dans les deux parties. L'une de ces parties, la première à subir l'assaut de la concurrence offerte par les camionneurs, est désignée comme la fonction, dite "d'alimentation"^{1/} et l'autre, comme la fonction "transport sur les voies principales". S'associe nécessairement à cela, la manoeuvre dans les cours de "terminus".

Les chemins de fer étant techniquement supérieurs aux véhicules à traction animale, ils ont cherché à se rapprocher autant que possible des expéditeurs et des consignataires, ou vice versa, et ainsi la fonction intermédiaire du charriage de la gare jusqu'à l'usine ou à la ferme a été réduite au minimum. En conséquence, les gares étaient situées aussi près que possible des expéditeurs, et les voies de service industrielles étaient chose commune. Le réseau des lignes d'embranchement et ses multiples voies de service industrielles devint si étendu que son

^{1/} Dans l'analyse qui va suivre, l'expression "d'alimentation" comprend le transport à courte distance sur les voies principales.

entretien, comme on était forcé de le reconnaître, revenait très cher et ne rapportait pas toujours. Toutefois, grâce à l'énorme avantage technique qu'il y avait à se servir de la machine à vapeur fonctionnant sur des rails, on pouvait expédier les marchandises à de grandes distances à des prix infiniment plus bas qu'avant l'aménagement des chemins de fer. A part le ramassage et la livraison des marchandises, tout le travail de transport se faisait sur rail. Bien souvent on assurait ce service sans tenir compte directement de la rentabilité des lignes individuelles. La voie d'embranchement était réputée nécessaire pour "alimenter" le trafic, ce qui était littéralement vrai. Dans l'ensemble, on s'attendait que le réseau, avec ses lignes principales et ses embranchements, ses lignes à trafic dense et à faible trafic, soit rentable du fait qu'il transportait l'ensemble des marchandises à des taux établis de la manière traditionnelle selon laquelle les marchandises de grande valeur payaient un tarif élevé, aussi bien si elles circulaient sur les lignes principales à trafic dense, où les frais à l'unité étaient peu élevés, que sur les lignes d'embranchement ou, à cause de la nature des immobilisations ferroviaires, les frais à l'unité étaient élevés. Il en était de même pour les marchandises bon marché qui, tout en payant de bas tarifs, pouvaient aider considérablement à couvrir les frais généraux lorsqu'elles étaient transportées sur des lignes principales à trafic dense où les frais à l'unité étaient peu importants, mais qui étaient moins susceptibles de ce faire sur les lignes d'embranchement où les frais à l'unité étaient élevés. Il fallait "en toute justice" que les marchandises semblables soient soumises à des tarifs semblables, pour ainsi dire, sans tenir compte des frais directement attribuables à la

route par laquelle elles circulaient ^{1/}. Ceci représente, dans un sens, un genre de "subvention interne", d'une partie des installations à l'autre, en l'occurrence, procédé qui ne réussit que dans la mesure où il existe un monopole.

L'existence d'un monopole fonctionnel répondait aux objectifs de la politique nationale. Grâce à l'aide que les pouvoirs publics apportèrent à la construction, les lignes d'embranchement prolongèrent les services pour atteindre des régions qui, strictement du point de vue commercial, n'auraient pas dû être desservies par le chemin de fer. Grâce à la perspicacité et à la prévoyance de la direction et à l'aide apportée par les pouvoirs publics, la nation canadienne a été dotée d'un réseau de chemins de fer permettant d'accéder rapidement aux marchés, comparable à ceux de pays moins étendus et plus peuplés. On présumait que, l'aménagement et l'exploitation du réseau étaient les conditions préalables de l'expansion de la nation, les frais subis à cet égard sur le plan privé et public seraient récupérés lorsque cette expansion se produirait.

Toutefois, l'apparition des camions motorisés ainsi que les vastes sommes dépensées à même les deniers publics pour améliorer les routes principales et les routes secondaires, ont déçu cet espoir; les chemins de fer ont presque entièrement perdu le monopole qu'ils exerçaient relativement au service "d'alimentation" et, presque simultanément, leur

^{1/} Il existait certaines exceptions d'ordre régional. Le "tarif différentiel" appliqué pour les régions montagneuses, par exemple, représentait une surtaxe destinée à compenser le coût plus élevé d'exploitation et d'entretien. La présente subvention dite "pont-rail" a été introduite plus tard afin de produire un effet contraire, semble-t-il, soit, de transférer de certains expéditeurs au public cette partie du tarif de transport à longue distance attribuable aux frais occasionnés aux chemins de fer dans un secteur déterminé de leur route.

monopole par rapport au transport sur les lignes principales sur des distances de plus en plus grandes de marchandises payant un tarif plus élevé a commencé à diminuer. A mesure que les services de camionnage s'amélioreraient et que les prix des transports par route diminuaient, le trafic ferroviaire, pour des raisons de service et à cause du prix, a commencé à être distribué par route, à partir des gares, sur des distances de plus en plus considérables, sans avoir recours aux lignes d'embranchement existantes ou au service offert par les chemins de fer.

Le service des lignes d'embranchement à faible densité de trafic n'a jamais pu concurrencer les entreprises de camionnage pour ce qui est de la fréquence des services. En outre, le camion, de même que le véhicule à traction animale d'antan, peut enlever les marchandises chez tous les clients et les livrer à la porte même des destinataires. A cause de ces deux caractéristiques reflétant l'orientation bien différente des immobilisations relatives au matériel de transport par route comparées à celles des chemins de fer, ceux-ci ont inévitablement perdu leur fonction "d'alimentation" pour des parties considérables de leur trafic. Lorsqu'on considère que le camion, avec une mise de fonds bien moins importante, donne une unité d'exploitation dont une forte proportion des frais varie selon le nombre de milles parcourus et le nombre de tonnes transportées, en comparaison des chemins de fer qui ont une forte proportion de frais "fixes", on comprend aisément pourquoi la densité de trafic des lignes d'embranchement des réseaux ferroviaires du Canada ne se soit pas améliorée de façon marquante depuis trente ans, malgré l'augmentation sensible du trafic global de ces derniers. Le camion avec son chargement complet moins important, sa proportion considérable de frais variables, sa possibilité de se rendre de porte à porte, constitue

l'unité de transport idéale pour ces régions du pays où la répartition de la population et l'orientation de l'industrie exigent un service de qualité supérieure, du point de vue de la fréquence, des soins et de la commodité, pour des expéditions moins volumineuses. Sauf dans le cas des marchandises transportées en quantités suffisantes pour qu'il vaille la peine d'amener les chemins de fer jusqu'à l'usine ou au chantier afin d'éviter les frais de ramassage et de transbordement, aux fins de livraison, les expéditeurs ont de plus en plus avantage, une fois le camion chargé, de l'envoyer à une distance considérable avant d'occasionner des frais supplémentaires de transbordement au wagon de chemin de fer.

Non seulement le camion a-t-il essentiellement privé les chemins de fer de leur fonction d'alimentation en tant que mode de transport, mais il leur a également enlevé un trafic considérable en ce qui concerne le transport total de certaines marchandises. Les caractéristiques mêmes du camion, qui lui valent la supériorité par rapport à la fonction d'alimentation subordonnée, suffisent à assurer une concurrence énergique sur les lignes principales avec les chemins de fer pour les marchandises dont l'origine et la destination permettent de les transporter économiquement par camion. C'est dans ce domaine que la concurrence offerte aux chemins de fer par les camions a été, et continuera d'être, particulièrement sévère. La capacité concurrentielle du camion augmente à mesure que les perfectionnements technologiques se reflètent dans les prix sous la pression de la concurrence.

Les caractéristiques techniques ne sont pas les seules responsables de la concurrence de plus en plus active offerte par le camionnage relativement au trafic. Pendant la dernière décennie où les tarifs ferroviaires ont augmenté considérablement, les entreprises de camionnage

ont pu enlever certains trafics aux chemins de fer et en accaparer de nouveaux que les chemins de fer auraient pu obtenir si les tarifs ferroviaires n'avaient pas tant augmenté. Puisque cette concurrence se fonde à la fois sur les services et les prix, l'accroissement des tarifs ferroviaires amènera l'expéditeur à évaluer de plus près les avantages de chaque mode de transport à la lumière de ses frais globaux de distribution. Lorsqu'un mode de transport a l'avantage d'être rapide et flexible, il peut coûter relativement cher et être néanmoins avantageux à l'expéditeur. Un autre expéditeur sera peut-être en mesure de réduire au minimum ses frais globaux de distribution en profitant de l'économie qu'il peut réaliser au moyen de gros chargements et de la grande distance parcourue, si ces économies se reflètent de manière suffisante dans le prix. Dans ce domaine de la concurrence, on s'attendrait que les avantages du transport par camion et ceux du transport par chemin de fer soient combinés par des entreprises en commun, dans lesquelles la flexibilité du camion pour la fonction d'alimentation serait jointe aux avantages des chemins de fer pour les bas prix sur les parcours sur les lignes et pour les chargements. La mise au point du service rail-route et autres genres de transport en containers plus perfectionnés promettent une organisation rationnelle de ce genre.

La concurrence offerte par le camionnage augmente depuis quelques années et continuera de s'intensifier et de s'étendre à toutes les régions du Canada. En conséquence, la capacité des chemins de fer d'assurer les services pour lesquels les lignes d'embranchement ont été construites, diminuera progressivement. Les chemins de fer se voyant menacés de perdre le trafic sur des lignes dont la densité n'a peut-être jamais été suffisante pour les justifier à elles seules, ils ont essayé

d'abord de réduire le service et ensuite d'abandonner les lignes non rentables. Sans chercher à minimiser le rôle historique et institutionnel joué par les chemins de fer du Canada, ou la place importante qu'ils occupent à cause de ce rôle dans l'esprit de la population de vastes secteurs du pays, il est néanmoins évident que la nation doit se rendre compte qu'à l'heure actuelle le réseau des lignes d'embranchement des chemins de fer n'est plus essentiel au bien-être des communautés desservies par ces lignes, ou à la société dans son ensemble. Evidemment, nombreux sont ceux qui se sont opposés aux tentatives d'abandonner les services et les lignes ferroviaires. D'éloquents orateurs ont déclaré que les chemins de fer, en s'efforçant de supprimer des services ou d'abandonner des lignes d'embranchement, vont, par insouciance ou par négligence, causer la perte de l'une ou l'autre région. Ces propos peuvent être examinés en vue de prouver que le chemin de fer, en tant qu'institution d'utilité publique, est censé s'acquitter de certaines obligations envers les diverses régions où il a déjà exploité une partie de son réseau. En réalité, il serait plus exact de dire que dans la plupart des cas où le chemin de fer a cru nécessaire de restreindre ou d'éliminer son service, les localités en cause avaient cessé de s'en servir, ne l'employant plus qu'à titre de service auxiliaire, lorsqu'il est temporairement inopportun de transporter les marchandises ou les voyageurs par d'autres moyens.

Parlant de façon générale et oubliant pour le moment les aspects du transport individuel, il appert qu'à la suite de l'avènement du transport routier, les chemins de fer ne se trouvent ni en mesure ni dans l'obligation de fournir un service de transport complet par voie ferrée. Par ailleurs, ces moyens de transport rivaux l'empêchent d'obtenir du transport des marchandises de grande valeur, un excédent de revenus qui

lui permette de transporter des marchandises de faible valeur à des tarifs inférieurs aux prix totaux en relations du transport des marchandises. Le rôle du chemin de fer comme instrument de politique nationale, favorisant la colonisation et la production du trafic au moyen d'une subvention interne grâce au régime des tarifs déterminés selon les classes, est désuet. Il s'ensuit que le seul moyen de maintenir l'exploitation rentable d'un chemin de fer (par opposition à une société ferroviaire) consiste à concentrer l'activité de ce chemin de fer aux emplois de transport dont les prix jouent en sa faveur. Généralement parlant, trois conditions permettent l'accomplissement de ces fonctions: des gros chargements, des trains complets et peu d'arrêts. D'autre part, les camions tout en faisant double emploi avec le chemin de fer, offrent des avantages différents du point de vue de placements de capitaux et d'exploitation. Cela donne l'idée de moyens de transport par voie de terre qui comportent chacun des avantages bien déterminés qui, si la libre entreprise veut en jouir, doivent se traduire dans les principes de tarification appliqués par les voituriers publics. Cependant l'exploitation rentable d'une voie ferrée (par opposition à l'exploitation d'une société ferroviaire) ne peut se réaliser que si les installations et les services sont adaptés au milieu où ils doivent soutenir la concurrence. Si la collectivité exige un service de chemin de fer comportant des avantages dépassant les avantages qu'offrent la concurrence, la nation ne peut éviter de solder les frais qui résultent de sa requête. Par suite de la concurrence, le fardeau de l'excédent des installations et des services ferroviaires ne peut plus être la responsabilité des usagers de la voie ferrée sans qu'il en résulte un déséquilibre grave dans la répartition des ressources affectées au transport. La non suppression de ces fardeaux pourrait entraîner un échec

de l'exploitation ferroviaire et la perte pour le pays des avantages économiques qui sont afférents à cette exploitation.

Considérations spéciales relatives à l'abandon des embranchements

La mise à exécution des conclusions auxquelles nous a amenés l'exposé ci-dessus, aura inévitablement certaines répercussions sur les secteurs de l'économie où les placements dépendent, par tradition, de l'usage qu'on fait des chemins de fer et qui deviendraient isolés si les sociétés ferroviaires décidaient soudainement d'abandonner l'exploitation de tous les embranchements non rentables de leur réseau. A notre avis, il n'y a aucun doute qu'il y a nécessité absolue de concentrer les installations de chemin de fer à des usages auxquels ils peuvent encore servir avec bénéfices. Toutefois, en raison des considérations sociales et institutionnelles liées au rôle que les chemins de fer ont joué dans l'histoire de notre pays en tant qu'instrument de politique nationale et à cause des liens économiques étroits qui existent entre certaines industries et les chemins de fer, la mise à exécution soudaine d'un programme visant la discontinuation des services sur certains embranchements entraînerait la désorganisation et des désavantages à l'ensemble de la collectivité. De plus, il n'y a aucun doute que les sociétés ferroviaires ainsi que des expéditeurs par voie ferrée ne peuvent et ne doivent supporter seuls le fardeau de la période d'adaptation. C'est dans un cas semblable, que le Gouvernement du Canada peut reconnaître les responsabilités de la nation. Pour que le changement s'effectue sans trop de bouleversement, la continuation des services de chemins de fer sur les embranchements non rentables doit se maintenir pendant une période de temps suffisante pour

permettre à ceux qui ont placé des capitaux, tant dans les moyens de transport par voie ferrée que dans les entreprises reliées aux chemins de fer, de prendre les mesures qui s'imposent. La possibilité d'étudier, par l'entremise d'un organisme modérateur, les propositions visant la rationalisation des installations ferroviaires doit être maintenue et le public intéressé à la question doit continuer de faire connaître ses vues au sujet des conséquences de cette rationalisation dans chaque cas à l'étude afin que l'organisme modérateur soit en mesure de déterminer la priorité de chacun. Pendant toute la période d'adaptation, l'observation des effets cumulatifs de la rationalisation progressive doit se poursuivre. L'organisme modérateur, autorisé par le Parlement du Canada, peut assurer le maintien des services non rentables qui n'ont pas été discontinués afin de conserver pendant la période de resserrement, des conditions favorables dans les industries et les mises de fond toujours tributaires du transport par voie ferrée. Le public doit maintenir ces services non rentables et appelés à disparaître graduellement, en reconnaissance de l'importance qu'ont les chemins de fer au Canada et afin de faire disparaître le fardeau de ces services non rentables de la structure du tarif pour que les chemins de fer puissent demander des prix alléchants à l'égard des services qu'ils sont en mesure d'offrir. Cette ligne de conduite ne vise pas à rendre lucratifs les services non rentables, car cela ne servira qu'à perpétuer une situation qui répartit mal les ressources.

Il est possible que, en liaison avec les propositions qui seront présentées au sujet de la rationalisation des installations de chemin de fer, le Gouvernement du Canada, en raison de l'intérêt qu'il porte au confort et au bien-être de la population, choisisse d'accepter certaines recommandations qui seront faites en vue d'aider des industries qui se

trouveront dans l'obligation de déménager à la suite de l'abandon de plusieurs embranchements ferroviaires.

Pour l'avenir, nous nous représentons un réseau ferroviaire qui n'est plus organisé en vue de s'occuper de tous les services de transport pour tous les secteurs de la collectivité. L'idéal serait d'avoir un réseau ferroviaire dont les secteurs non rentables seraient restreints et maintenus soit en raison de la nécessité de fournir un certain niveau de service dans certaines régions, abstraction faite des considérations commerciales, soit au gré des administrateurs des chemins de fer pour des raisons particulières. Dans le premier cas, ces lignes entraîneraient des pertes du point de vue commercial, que devra supporter la collectivité et non les autres usagers du transport par voie ferrée. Dans le second cas, les lignes de chemin de fer seraient mises en service selon le gré des administrateurs et les dépenses afférentes à leur exploitation seraient un fardeau commun que l'administration devra justifier seulement auprès des actionnaires.

Services de voyageurs

Dans le cadre de l'exposé ci-dessus, une classe de service ferroviaire mérite une attention spéciale. On doit l'examiner séparément non parce que notre étude générale ne peut s'y appliquer mais en raison de l'idée distincte que s'en fait la population. A la suite de notre enquête, nous en sommes venus à la conclusion qu'un bon nombre de plaintes au sujet des inégalités avaient été engendrées par l'ampleur qu'avait prise la concurrence dans le domaine du transport et par ses répercussions sur la structure des chemins de fer qui s'était développée dans la situation monopolistique antérieure. L'un des effets, peut-être le plus important,

c'est le besoin constant de recettes que les chemins de fer éprouvent pour couvrir les déficits encourus, parce que l'administration des chemins de fer ne semble pouvoir se départir des obligations historiques, traditionnelles et institutionnelles de fournir des services de voyageurs.

Les services de voyageurs constituent définitivement un des secteurs de l'exploitation ferroviaire qui n'est pas rémunérateur dans son ensemble. Comme dans le cas de l'abandon des embranchements, la population a manifesté une opposition générale et bruyante aux modifications des services de voyageurs. On accuse les chemins de fer d'abandonner certaines agglomérations et d'en retrancher le service des trains de voyageurs alors qu'il serait plus objectif de dire que certaines régions n'emploient plus le service des trains de voyageurs. Cela s'explique facilement. Les circonstances qui ont favorisé l'expansion de la concurrence du camionnage pour le trafic des marchandises ont aussi stimulé l'emploi d'autres moyens pour transporter les voyageurs sur de petites et de moyennes distances. Il s'est présenté une situation analogue à celle qui a accompagné la suppression de la fonction "d'alimentation" et l'ameublissement de la fonction des "lignes principales". Ayant la voiture de tourisme à leur disposition, les voyageurs ne l'emploient pas seulement pour se rendre à la gare la plus rapprochée. Pour des raisons d'utilité et de commodité, ils emploient leur voiture pour effectuer des distances courtes et moyennes. La préparation méticuleuse et économique qui préside à l'expédition des marchandises est aussi mise à contribution, quoique dans un bien moindre degré, dans le cas du transport personnel. L'automobiliste moyen, ayant accepté le fardeau que représente l'achat d'une voiture, se rend compte qu'il ne lui en coûte pas beaucoup plus pour faire plein usage de son automobile. L'usage de la voiture de tourisme comporte

la même utilité et la même commodité que l'emploi des camions pour la fonction "d'alimentation". Au fur et à mesure que s'améliorent les réseaux routiers, la distance que les automobilistes parcourent dans leur propre voiture plutôt qu'en chemin de fer s'accroît.

Par suite de l'accroissement en nombre et en étendue des grandes voies routières, les chemins de fer se sont trouvés en face d'un nouveau concurrent commercial dans le domaine du transport des voyageurs. Les compagnies de transport par autobus, dont le chiffre des frais d'exploitation peut se comparer à celui des propriétaires de camions et dont les services s'adaptent à peu près aussi bien à toutes les circonstances, peuvent offrir aux voyageurs un service plus fréquent que les chemins de fer dans les régions plus ou moins peuplées. En outre, grâce à la direction imprimée au frais d'exploitation des services d'autobus, le tarif des autobus oppose une vive concurrence au tarif ferroviaire lorsqu'il s'agit de transport sur une distance considérable. Le transport aérien, nouveau progrès d'ordre technologique, a connu un tel succès auprès du public, grâce à la rapidité de ses services et à la modicité de ses tarifs, que ses entreprises ont plus que triplé au cours de la dernière décennie. Il s'ensuit que, si l'on excepte les cas particuliers où les raisons de distance, de rapidité et de confort réunies donnent l'avantage aux chemins de fer, le transport des voyageurs d'une ville à une autre se fait la plupart du temps autrement que sur rail.

Nous n'avons pas fait d'étude particulière des répercussions relatives du transport aérien sur le transport des voyageurs par rail, mais nous avons recueilli assez de faits pour conclure que, par suite de la concurrence des avions, des autobus et des voitures de tourisme, le trafic ferroviaire des voyageurs est devenu une tâche ingrate, un fardeau

dont le poids retombe maintenant sur les usagers des services pour les marchandises. En raison de la concurrence qui se fait sentir de tous côtés dans le domaine du transport, les chemins de fer ne sauraient supporter plus longtemps cet énorme fardeau que représente le maintien des services de transport de voyageurs, fardeau qui ne leur est pas imposé par des considérations économiques mais qui est le fait de pressions d'ordre social, politique et traditionnel. Aussi, nous en sommes venus à la conclusion que les chemins de fer devront, avec le temps, supprimer tous leurs services de voyageurs non rentables, dans les mêmes limites de temps que celles imposées à l'égard de l'abandon de cette partie de leurs installations qui ne sont pas profitables. En supprimant immédiatement et subitement les services de transport de voyageurs qui ne rapportent aucun profit, on s'exposerait à des bouleversements dépassant en ampleur les avantages qu'on pourrait y trouver. Mais à cause de la nécessité urgente où l'on se trouve de soulager l'expéditeur de marchandises des inégalités imposées par le jeu de la concurrence actuelle, nous proposons, immédiatement que l'on fasse disparaître ce fardeau financier imputable au maintien du transport non rentable des voyageurs en favorisant, là où il y aura lieu de le faire, la suppression la plus rapide possible de ces services. L'adoption de ces propositions n'aura sans doute pas pour effet de mettre sur un pied rentable tous les services de voyageurs subsistants, mais elle permettra d'alléger le fardeau des pertes directes dont les dirigeants des chemins de fer ont tenté jusqu'ici de se dédommager en grevant l'expéditeur de marchandises.

La tâche qui nous incombe consiste, à notre avis, à trouver les moyens qu'il faudrait proposer en vue de faire disparaître la cause des inégalités qui existent actuellement dans le régime des tarifs de marchandises et à attirer l'attention sur les restrictions, d'ordre juridique ou

d'intérêt public, qui peuvent mettre obstacle à l'exploitation efficace des chemins de fer. Il est évident, si l'on en juge d'après les témoignages recueillis et d'après les critères établis dans les circonstances, que le déficit causé par le trafic des voyageurs représente le plus considérable de tous les fardeaux qui aient été légués aux chemins de fer par suite des obligations d'ordre traditionnel, social et national. Nous avons le sentiment que les propositions que nous ferons, au sujet des mesures à prendre pour soulager les usagers du chemin de fer des pertes causées par le trafic des voyageurs, sont nécessaires si nous voulons remédier aux inégalités qu'on nous a demandé d'étudier. On ne saurait étudier le problème des chemins de fer sans examiner en même temps le mode d'exploitation des services ferroviaires dans son ensemble, et nous sommes d'avis que les preuves d'ordre social que l'on pourrait apporter pour justifier l'établissement permanent du transport ferroviaire des voyageurs tel que nous le connaissons aujourd'hui sont bien minces et que les preuves d'ordre économique le sont bien davantage. Le public, à tout prendre, a montré que ses préférences allaient aux autres modes de transport et, exception faite des rares cas où il n'existe aucun autre moyen de transport terrestre, le jour viendra où les chemins de fer ne feront le transport des voyageurs que là où ce service leur apparaîtra rentable. En attendant, nous le répétons, il faut à tout prix délivrer l'expéditeur de marchandises du fardeau qui pèse sur ses épaules par suite des pertes enregistrées dans le service de transport des voyageurs.

Les compagnies de chemins de fer ont démontré, dans les preuves qu'elles nous ont présentées, qu'elles considéraient les services de transport des voyageurs comme relevant essentiellement de la direction. Au cours des témoignages, comme au cours des entretiens privés, les hauts

fonctionnaires des deux compagnies de chemins de fer transcanadiens ont exprimé l'avis que d'ici cinq ans à peu près, on pourrait venir à bout du problème que pose le transport des voyageurs. Cinq ans, c'est peu dans l'histoire d'un peuple, et l'on pourra soutenir qu'en de telles circonstances on pourrait laisser les compagnies s'attaquer seules au problème. Mais nous ferons remarquer qu'aux yeux des expéditeurs de marchandises, qui ploient déjà sous le faix de frais de transport élevés et qui entrevoient la possibilité d'une hausse de ces frais, une période de cinq ans pourrait avoir des conséquences sérieuses. Nous proposons donc que le Gouvernement du Canada, dans l'intérêt de tout le pays, prenne à son compte dans une mesure décroissante, s'échelonnant sur une période de cinq ans, ce fardeau qui est le plus considérable de tous ceux qui reposent sur la direction des chemins de fer. Si aucun moyen d'action n'est mis en oeuvre pour remédier à la situation et si le public persiste dans son attitude, les usagers du transport ferroviaire des marchandises continueront de porter inégalement le poids de cet important fardeau.

Advenant le cas où, une fois la période des cinq ans terminée, les chemins de fer compteraient encore des services de voyageurs exploités à perte mais devenus indispensables par suite de l'absence d'autres moyens de transport terrestre, il appartiendrait au pays de prendre ces pertes à son compte.

Autres fardeaux imposés aux chemins de fer en raison de la loi
et de l'intérêt public

Dans les témoignages qu'ils ont portés devant la Commission, les témoins ont déclaré que plusieurs des exploitations des chemins de

fer n'étaient pas rentables et qu'ils pouvaient fournir des preuves à l'appui. Parmi ces exploitations non rentables on comptait les services de voyageurs, l'excédent des installations de chemin de fer, et l'administration et les méthodes de travail démodées. C'est pour toutes ces raisons que les chemins de fer, a-t-on déclaré, ne pouvaient obtenir de meilleurs rendements et offrir une concurrence plus efficace. Certains services spéciaux comme le service des messageries et celui du transport de quantités inférieures à une wagonnée (L.C.L.) ont soulevé des critiques. Mais devant ces récriminations, les chemins de fer ont prétendu que l'obligation dans laquelle ils étaient de transporter, à des tarifs statutaires, du grain et des produits du grain vers des points d'exportation était la seule obligation d'importance qui leur faisait subir des pertes, mais qu'elle était capitale, parce que l'administration des chemins de fer n'avait aucune latitude à cet égard et qu'elle n'avait aucun moyen d'y échapper.

Considérant les témoignages rendus à la lumière des responsabilités qui nous incombent, nous en sommes venus à la conclusion que les compagnies de chemins de fer avaient très peu de latitude à cause des restrictions qui leur sont imposées par la tradition, les lois et la raison d'intérêt public, de quatre façon principales. On peut dire que les deux cas que nous avons analysés - l'excédent des installations et les services de voyageurs - ont ceci de commun que leurs obligations sont surtout le fait de la tradition et de l'intérêt public. Les deux autres sont tous deux tenus par la loi d'offrir des services qui entraînent des pertes, à l'heure actuelle. Le premier des deux cas est lié à l'obligation de transporter du grain et des produits du grain vers des points d'exportation, à des tarifs statutaires. Le second a

trait à l'obligation imposée par la loi de fournir un transport gratuit.

Mais à part quelques autres restrictions prescrites par la loi qui sont de moindre importance, restrictions qu'on analysera dans un volume subséquent, nous estimons que dans tous les autres domaines importants, l'administration des chemins de fer est entièrement responsable des pertes qu'elle peut avoir subies ou alors que le manque de souplesse de ses institutions les empêche de s'adapter au milieu économique aussi rapidement que le voudrait l'administration. Dans un milieu économique où règne la concurrence et avec la philosophie de la libre entreprise, ces adaptations internes doivent être résolues au sein des chemins de fer de même qu'entre les chemins de fer et leurs employés ^{1/}. S'il est impossible de faire des adaptations qui s'imposent pour que les chemins de fer deviennent des concurrents actifs, ce n'est pas au public qu'il faut avoir recours. Mais, qu'il nous soit permis de le répéter, quand c'est la loi qui impose des obligations aux chemins de fer, elle se doit alors de leur apporter son aide.

Tarifs statutaires et tarifs connexes

La première circonstance particulière où nous trouvons qu'une telle obligation impose un fardeau aux autres expéditeurs par chemin de fer, provient de ce que le Parlement a pris la décision d'assumer la responsabilité de fixer des tarifs statutaires pour le transport du grain et

^{1/} La productivité de la main-d'oeuvre des chemins de fer et le rendement des exploitations ferroviaires constituent en général des terrains propices à des études spéciales. Le Conseil de la productivité ferait peut être bien d'entreprendre une étude de ces problèmes à la lumière du rôle important que joue le bon rendement des chemins de fer dans le commerce d'exportation du Canada.

des produits du grain vers des points d'exportation. L'évaluation indépendante que nous avons faite des hypothèses, des méthodes et des calculs dans les cas qui nous ont été soumis, n'est pas encore terminée, mais suffisamment avancée pour que nous puissions juger de l'ampleur du fardeau imposé par les tarifs statutaires. Une étude spéciale, qui sera présentée dans un volume subséquent du présent rapport, illustrera en détail notre façon de procéder.

Conformément aux principes que nous avons adoptés quand nous avons tenté d'évaluer les autres fardeaux, nous recommanderons que toutes les pertes subies ou exposées à être subies par les chemins de fer, qui se voient dans l'obligation de transporter du grain et des produits du grain vers des points d'exportation à des tarifs statutaires, lesquelles pertes doivent nécessairement être recouvrées des autres expéditeurs, soient assumées par le Parlement du Canada qui, dans sa sagesse, a fixé les tarifs statutaires. De cette façon, c'est au Parlement seul de juger si l'industrie du grain peut faire face à des prix plus élevés que ceux qu'elle paie actuellement pour le transport de ses produits vers des points d'exportation. Nous avons remarqué qu'aucune des parties appelées à témoigner ne s'est prononcée contre cette mesure ou n'a prétendu que le Parlement devrait abandonner cette responsabilité.

Pour ce qui est de l'excédent des installations et des services de voyageurs, nous visions à alléger le fardeau des chemins de fer, tout en nous gardant bien que les lignes secondaires de faible trafic et les services de voyageurs ne deviennent une exploitation rentable que grâce à l'aide des pouvoirs publics. Accepter l'obligation de rendre rentables ces entreprises qui le sont si peu, c'est abandonner tout espoir de voir les installations des chemins de fer et le service des

voyageurs s'adapter aux réalités économiques d'un milieu où règne la concurrence. En résumé, on se propose d'accorder toute l'aide nécessaire dans ces deux domaines afin de réussir, dans un avenir rapproché, à éliminer les inégalités qui existent dans la structure des tarifs de marchandises et, dans un avenir plus éloigné, à supprimer la cause de ces inégalités -- le fardeau que représentent les installations et les services non rentables.

Dans le cas du transport du grain, la situation est différente. D'après ce que nous pouvons observer à l'heure actuelle, il n'y a aucune raison économique qui puisse justifier pour les chemins de fer la discontinuation du transport du grain. La partie la moins économique du transport du grain sera rationalisée comme l'ensemble des installations est rationalisé et, lorsqu'on atteindra cet objectif, on pourra faire le transport du grain par chemin de fer avec des moyens plus économiques que ceux qui peuvent nous venir à l'esprit. En conséquence, la rémunération qui reviendrait aux chemins de fer doit, à notre avis, tenir compte de deux points. En premier lieu, il faut être certain que cette rémunération ne sera pas un fardeau pour les autres usagers des services du chemin de fer. Deuxièmement, vu qu'il s'agit d'un commerce dont les chemins de fer doivent être encouragés à continuer l'exploitation, ce genre de transport doit rapporter un revenu sur la mise de fonds engagée à cette fin. Nous expliquerons dans le Chapitre 3 comment s'établit le montant qui, d'après nous, constitue la rémunération nécessaire pour le transport du grain et des produits du grain aux points d'exportation. Nous y arriverons en séparant le coût du transport du grain du coût résultant de l'emploi des installations nécessaires au transport. Vu que la rémunération du travail accompli pour transporter le grain se distingue spécialement en raison du fait que le parlement a

assumé la responsabilité de fixer les tarifs, nous proposons que le Parlement du Canada, l'auteur des tarifs statutaires, s'assure que les chemins de fer reçoivent une rémunération suffisante pour couvrir les frais et retirer un profit sur la mise de fonds associée à ce genre de transport.

Transport gratuit statutaire

Il y a une autre obligation à laquelle sont soumis les chemins de fer en vertu de la loi et qui fait ressortir avec justesse le principe sur lequel s'appuie chacun des cas examinés dans le présent chapitre du rapport. Cette obligation, fixée par statut, oblige les chemins de fer à transporter gratuitement certaines personnes en vertu des fonctions publiques qu'elles exercent. De plus, la Commission des transports a, entre autres, le droit d'exiger que certaines personnes soient transportées gratuitement par chemin de fer. Il est important de faire remarquer que la liste des personnes qui peuvent actuellement être transportées gratuitement est passablement longue.

Dans les cas où les compagnies ferroviaires décident elles-mêmes et librement de transporter des passagers gratuitement ou à tarifs réduits, sous réserve du contrôle général de l'organisme de surveillance, elles devraient continuer à avoir la permission de le faire. Dans les cas, cependant, où la loi les oblige à étendre le transport gratuit ou à tarifs réduits, elles devraient recevoir une compensation. Si l'on procédait autrement, on obligerait les compagnies ferroviaires ou les usagers de leurs services à porter un fardeau qu'il ne convient pas de leur imposer. Ici encore, la structure des prix des chemins de fer ne correspondrait pas à la réalité et les ressources de transport seraient mal réparties.

Il n'appartient naturellement pas à cette Commission de porter un jugement sur une décision gouvernementale relative au transport gratuit de certains membres de la société. Cependant, nous estimons que conformément au principe énoncé au cours du présent volume, notre mandat nous permet de proposer que les chemins de fer reçoivent un dédommagement convenable pour les services que la loi les oblige à rendre. En conséquence, la Commission recommande que le Gouvernement du Canada assume les frais de la mise en application de la mesure nationale qui se rapporte à cet aspect du transport.

Sommaire et conclusions

Ce chapitre renferme l'analyse nécessaire pour établir le principe, fondamental à notre avis, qui nous permettra d'en arriver à la longue, à une solution des problèmes auxquels doivent faire face les chemins de fer du Canada et à l'établissement d'un plus haut degré de justice entre les usagers du transport par chemin de fer. Le principe auquel on arrive, c'est que les fardeaux résultant des obligations imposées aux chemins de fer par la tradition, la loi et les pouvoirs publics doivent être allégés. La concurrence de plus en plus forte dans le domaine du transport, dont les effets sont aggravés par la hausse des prix, fait perdre des revenus aux chemins de fer, qui ne peuvent pas se soustraire à certaines obligations, même si les conditions qui ont donné lieu à ces obligations n'existent plus. En raison de ces obligations, il est nécessaire de faire payer les frais qui s'y rapportent par les usagers des services de chemin de fer. Pour continuer à compter parmi les moyens de transport, les chemins de fer doivent avoir des prix et des services qui leur permettent de faire concurrence. Cela n'est

possible que si les obligations nationales ne les gênent pas à cet égard. Dans la mesure où on peut les découvrir, ces obligations imposées en vertu de mesures nationales devraient disparaître à la longue en adaptant les installations et les services. Là où on ne peut pas faire disparaître ces obligations, une rémunération devrait être accordée pour les services rendus en vue d'empêcher le déséquilibre dans les répartitions des ressources et dans l'établissement des prix des services ferroviaires.

A notre avis, nous avons exposé les points les plus importants qui peuvent illustrer le principe. Au cours du chapitre suivant, nous ferons des propositions précises au sujet de ces points. Elles se rattachent nécessairement à une certaine période précise. De temps à autre, à mesure que les circonstances changeront, l'étendue de la rémunération changera. Mais une fois que le principe aura été accepté, si on reconnaît que le milieu évolue et que le rôle des chemins de fer dans ce milieu change aussi, le pouvoir régulateur pourra effectuer une nouvelle évaluation. La surveillance exercée par les chemins de fer et par le pouvoir régulateur assurera aux chemins de fer qu'ils ne seront plus gênés dans leurs progrès et aux usagers du chemin de fer qu'ils ne seront pas obligés de porter un fardeau qui est en partie attribuable à une politique nationale.

CHAPITRE 3

QUELQUES PROPOSITIONS SUR DES POINTS PARTICULIERS

DE LA POLITIQUE FERROVIAIRE DE L'ÉTAT

Introduction

Les chemins de fer ont présenté des études sur le prix de revient visant à montrer les frais qui accompagnent le transport du grain et des produits du grain depuis l'Ouest du Canada jusqu'aux points d'exportation. Les techniques élaborées constituent, à notre avis, un apport important à la science et à l'art de résoudre le problème très complexe et très irritant de la comptabilité du prix de revient du transport. Les techniques employées à cette fin n'appartiennent pas exclusivement à la comptabilité du prix de revient des chemins de fer, bien que les résultats obtenus aient été, nécessairement, formulés dans les termes de la comptabilité des chemins de fer. Nous savons que les études ne sont pas uniquement applicables au transport du grain, mais qu'elles peuvent être également utiles dans la comptabilité du prix de revient du transport d'autres marchandises.

Les techniques utilisées sont l'adaptation de principes statistiques ou mathématiques bien connus. Elles ressortent avec un relief particulier dans la comptabilité du prix de revient des chemins de fer en conséquence de l'inauguration d'une technique connue sous le nom d'analyse de la régression multiple. Il s'agit d'un outil technique grâce auquel les variations dans une quantité peuvent être rattachées simultanément à des variations dans un grand nombre d'autres quantités connexes. Les

techniques de régression sont employées depuis quelques années pour résoudre certains genres de problèmes démographiques et pour établir le prix de revient de procédés industriels complexes.

Dans tout problème où entre un certain nombre de postes de dépenses qui ne peuvent de toute évidence être assignés au travail accompli, une méthode par laquelle on répartit ces dépenses de façon rationnelle par rapport au travail accompli permet une évaluation plus exacte des frais réels attribuables à l'exécution d'une opération. Avant que la mise au point d'outillage électronique pour l'utilisation des données eût rendu possible, dans la pratique, l'utilisation de la technique de la régression dans les grandes entreprises commerciales, on avait tenté de répartir les postes de dépenses selon un certain nombre de méthodes de partage. Les publications que les chemins de fer ont fait paraître pendant longtemps sur leur établissement du prix de revient et leur système de prix, montrent la difficulté d'arriver à une méthode entièrement satisfaisante. Aucune difficulté particulière ne s'est jamais présentée au sujet des dépenses qui pouvaient facilement être attribuées à l'accomplissement d'une tâche. Selon les éléments dont les comptes se composaient, un grand nombre des dépenses directes pouvaient convenablement être assignées. Toutefois, il restait un certain nombre de dépenses qui résistaient à un rapprochement facile entre elles et des tâches déterminées. Certaines d'entre elles étaient évidemment variables suivant la quantité de travail exécutée mais elles ne pouvaient pas être rationnellement réparties entre les tâches déterminées ayant été accomplies. D'autre part, certaines dépenses associées à l'existence même de l'exploitation globale des chemins de fer ne variaient pas avec la quantité de travail accomplie et ne pouvaient pas, grâce aux comptes, être directement assignées à des opérations particulières.

En ce qui concerne les présentes études sur les prix de revient, les dépenses assignables sont mesurées avec le degré d'exactitude que fournit la classification uniforme des comptes. A leur égard, il ne se présente aucun problème d'attribution. A l'endroit de cette masse considérable de dépenses qui varient à un degré plus ou moins élevé suivant le travail accompli mais qu'on ne peut directement attribuer, les computeurs et les techniques de régression fournissent une base statistique solide pour la répartition entre les divers secteurs du trafic. Cependant, il reste une quantité considérable des dépenses qu'entraîne l'exploitation globale des chemins de fer, à l'égard desquelles le statisticien ou le comptable ne connaissent aucun outil qui répartira singulièrement les postes entre les diverses opérations qu'accomplissent les chemins de fer. Dans la répartition, l'analyste doit user de son jugement.

Les études de prix de revient préparées par les chemins de fer font usage des trois méthodes pour offrir un fondement sur lequel s'appuiera la Commission pour juger de la suffisance des revenus provenant du transport du grain et des produits du grain depuis l'Ouest canadien jusqu'aux points d'exportation. Ceux qui ont contesté l'exactitude des résultats des études faites par les chemins de fer n'ont pas critiqué les méthodes employées. L'extrême disparité entre les résultats obtenus par les chemins de fer et les conclusions de ceux qui les ont mis en doute doit être attribuée au manque d'accord, en général et en particulier, sur les hypothèses requises avant toute application d'une méthode. Un exemple d'absence d'accord concerne les prix de revient de l'entretien des voies ferrées, dans le calcul desquels quatre séries distinctes d'hypothèses ont été employées: une série pour chaque chemin de fer et une série pour chacun des deux contestants. Les quatre séries d'hypothèses ont certains

éléments en commun, et si on prend ceci comme point de départ, l'attribution des dépenses d'entretien des voies ferrées peut être faite avec assurance.

Malgré l'apparente complexité qu'amènent les divergences d'opinion, l'état des comptes des chemins de fer, l'avancement de la connaissance des techniques de régression et les précédents établis pour répartir les dépenses constantes permettent raisonnablement de tenter d'arriver avec assurance à la détermination des prix de revient. Par conséquent, nous allons présenter des recommandations qui se fondent sur l'assignation des dépenses variables selon notre jugement et sur la répartition juste et raisonnable des frais généraux qu'entraîne l'exécution de certaines fonctions des chemins de fer, à la lumière des objectifs que nous formulons longuement dans le présent volume de notre rapport.

Puisque, dans l'état actuel des connaissances et des techniques, il est possible d'employer toutes les méthodes pour déterminer avec assurance les justes prix de revient des divers types de trafic, il arrive que la répartition des dépenses à l'égard de l'entretien et de l'exploitation de certaines parties des installations des chemins de fer peut se faire sans égard au trafic dont elles sont témoin. Là où nous avons constaté qu'une partie des installations des chemins de fer est maintenant moins employée et moins utile qu'auparavant, par suite de l'évolution des circonstances, et que l'exploitation globale des chemins de fer et le financement des dépenses seraient améliorés par la rationalisation des installations, nous avons employé les méthodes et les techniques appropriées pour isoler les dépenses en cause en vue d'établir une base d'encouragement au rajustement des installations.

Ayant pris les soins voulus pour éviter le double comptage, nous avons tenté d'établir une base d'assistance nationale dans les quatre cas exposés dans le deuxième chapitre, c'est-à-dire dans lesquels les dépenses des chemins de fer sont attribuables à différentes obligations historiques, traditionnelles ou juridiques, ainsi qu'au manque d'occasions de trouver des revenus suffisants. Nous considérons ces quatre obligations comme étant d'envergure nationale.

En long et en large dans le pays, mais avec une intensité variable, il existe des services de voyageurs peu économiques. Nous ne connaissons pas, et il serait inutile de tenter de le découvrir, l'incidence régionale au sujet de ces services peu économiques. Sans tenir compte de la prédominance de services de voyageurs peu économiques dans les diverses régions du Canada, nous considérons l'octroi de ces services, qu'ils soient exigés par la loi, par la tradition ou par l'intérêt public, comme une obligation nationale imposée aux chemins de fer et comme un fardeau que doivent porter ces chemins de fer et les usagers des services ferroviaires.

De même, on trouve dans tout le pays des lignes de faible densité qui occasionnent aux réseaux une perte nette. Il peut arriver que les circonstances historiques qui ont présidé à la croissance du pays aient suscité la construction de lignes peu économiques et cela plus dans certaines parties du pays que d'en d'autres.

L'obligation juridique de transporter sans dédommagement des personnes désignées impose un fardeau aux sociétés de chemins de fer et, puisque ce fardeau, comme tous les autres fardeaux, doit être transféré aux usagers des chemins de fer, elle entraîne une distorsion de la structure des prix de chemins de fer et contribue à une mauvaise affectation des ressources du transport. Ce problème, nous le tenons également pour un problème national.

D'autre part, l'obligation de transporter le grain et les produits du grain, aux points d'exportation, suivant des tarifs statutaires et autres, demande des considérations spéciales. Aussi longtemps que sera imposée aux chemins de fer l'obligation de fournir ce service dans des conditions qui, à cause du prix de revient, rendent le tarif peu profitable, d'après nous, il incombera au pays de supprimer le fardeau.

Service des trains de voyageurs

Les chemins de fer Nationaux ont rendu le témoignage que le déficit de leur service de trains de voyageurs avait été en 1958 de \$40,858,000. Dans son estimation, la société n'a pas prévu la dépréciation de l'outillage ni l'intérêt du capital investi dans l'outillage consacré au service des trains de voyageurs. Comme la dépréciation représente des dépenses réelles supportées par les chemins de fer, nous avons ajouté à l'estimation, pour la dépréciation, une somme de \$9,500,000. A ce compte, le déficit d'exploitation qu'a subi en 1958 le service des trains de voyageurs des chemins de fer Nationaux a été de \$50,358,000.

La compagnie du chemin de fer Pacifique-Canadien a rendu le témoignage que le fardeau du service des trains de voyageurs avait été en 1958 de \$15,556,811. Ce montant représentait l'évaluation des sommes additionnelles qui auraient été disponibles pour répartir entre les actionnaires ou pour d'autres fins de la société une fois versé l'impôt sur le revenu, eussent les services de trains de voyageurs acquitté toutes leurs dépenses variables. Le Pacifique-Canadien a déclaré qu'avant le paiement de l'impôt sur le revenu mais après allocation pour l'intérêt sur placement à perpétuité, le déficit était de \$29,352,474. Avant le paiement de frais d'intérêt

s'élevant à quelque \$8,400,000, le déficit d'exploitation est de \$20,950,669. Le Pacifique-Canadien a inscrit à son crédit comme revenu du service de voyageurs une somme de \$6,700,000, soit la valeur estimative du transport gratuit accordé par la société pendant l'année. Bien que la méthode soit satisfaisante à bien d'autres points de vue, elle tend toutefois, croyons-nous, à jeter la confusion dans la question que nous examinons, c'est-à-dire le déficit d'exploitation du service des trains de voyageurs. En excluant ce revenu hypothétique (comme l'ont fait les chemins de fer Nationaux dans leur mémoire) l'estimation du déficit d'exploitation du service des trains de voyageurs du Pacifique-Canadien passe de \$20,950,669 à \$27,650,669 pour 1958.

Les renseignements supplémentaires reçus des deux chemins de fer, établissent que depuis 1958, chacune des deux sociétés a continué à s'attaquer vigoureusement au problème, au moyen d'un vaste programme tendant à augmenter les revenus et à réduire les dépenses. Par conséquent, les déficits des services de voyageurs diminuent. Pour soulager les expéditeurs de marchandises et les chemins de fer pendant la période de cinq ans qui doit précéder la date fixée pour l'élimination de tels déficits, nous recommandons qu'une subvention d'appoint soit versée selon un taux déclinant. Dans les paiements que nous avons recommandés nous n'avons inséré aucun montant à l'égard de l'intérêt, puisque nous ne croyons pas que les chemins de fer devraient être encouragés à continuer d'exploiter des secteurs peu rentables du service de voyageurs.

Pendant cette période, les chemins de fer devraient être tenus de soumettre annuellement une estimation des déficits prévus pour le service des trains de voyageurs. Les montants annuels que nous recommandons qu'on

verse pendant la période des années 1961 à 1965, inclusivement, correspondent aux déficits réels ou aux chiffres inscrits ci-dessous, soit, dans tous les cas, le moindre montant. Nous recommandons qu'à partir de 1966, aucune subvention, d'une façon générale, ne soit versée relativement au service des voyageurs.

PAIEMENT ANNUEL MAXIMUM A L'ÉGARD DES SERVICES DE VOYAGEURS

Année	Pacifique-Canadien ^{1/}	National-Canadien ^{1/}
1961	\$22,000,000	\$40,000,000
1962	17,600,000	32,000,000
1963	13,200,000	24,000,000
1964	8,800,000	16,000,000
1965	4,400,000	8,000,000

^{1/} Les montants annuels maximums qui sont indiqués seront réduits dans toute année au déficit réel subi par le service des trains de voyageurs.

Nous recommandons, pour faciliter la réduction des déficits des services de voyageurs, une modification des statuts pertinents qui permettrait aux chemins de fer, après requête auprès de la Commission des transports, de supprimer tout service de voyageurs peu rentable, sauf lorsque la Commission est convaincue qu'il n'existe aucun chemin public qui pourrait raisonnablement y suppléer.

Il doit être entendu que les services de voyageurs dont il est question dans le présent rapport ne comprennent pas les services d'abonnés.

Lignes à faible densité

Dans le deuxième chapitre, nous avons fait la remarque que la continuation des services ferroviaires sur des embranchements dont

l'exploitation est peu économique devrait être soutenue pendant une période assez prolongée pour permettre la réalisation d'ajustements dans les placements ayant trait aux chemins de fer et dans les placements liés au trafic ferroviaire. Une période de quinze années serait, à notre avis, un intervalle suffisant pour que se poursuive l'application du procédé.

Les témoignages que nous avons recueillis ne nous permettent pas de déterminer la distance qui devrait être soustraite au service et l'emplacement où se trouvent les parcours. La vérification de ces faits doit faire l'objet d'une étude constante. Nous ne sommes donc pas en lieu d'offrir un plan détaillé en vue de la rationalisation des installations des chemins de fer canadiens. Toutefois, nous sommes prêts à faire des recommandations dont la mise en pratique aurait l'effet d'encourager les chemins de fer à poursuivre un programme de rationalisation et d'enlever aux expéditeurs les fardeaux qu'ils doivent présentement porter par suite de l'existence en permanence de voies ferrées peu économiques. Ne sachant quels sont les parcours dont l'exploitation est peu rentable, nous avons été forcés d'accepter comme indice de la valeur économique la densité du trafic. En cela, nous savions que des lignes servant à un transport de haute densité mais à bas tarifs peuvent être peu rémunératrices, tandis que, d'autre part, des lignes servant à un transport de faible densité mais de tarifs élevés peuvent être lucratives. Les données que nous avons recueillies sur les prix de revient et sur les revenus moyens font voir qu'il n'est pas illogique de présumer que les lignes ferroviaires feraient en moyenne leurs frais avec un trafic dont la densité annuelle serait de 100,000 tonnes-mille nettes ou de 200,000 tonnes-mille brutes par mille de voie ferrée. D'après les derniers chiffres que nous a fournis la direction des deux chemins de fer, il semble que chacun d'entre eux exploite, sur

son réseau, une longueur de voies d'environ 4,300 milles dont la densité est inférieure aux chiffres indiqués. Nous ne voulons pas laisser entendre que la densité du trafic est le seul critère, ni même le plus important, pour déterminer la rentabilité de lignes individuelles de chemins de fer. La rentabilité ne peut s'établir que d'après les revenus et les dépenses qu'apporte chaque ligne au réseau. En outre, la difficulté peut, en raison des caractéristiques du trafic, n'avoir pas la même ampleur pour chacun des deux chemins de fer. C'est pourquoi nous avons simplement tenté d'indiquer l'ampleur du problème pour l'ensemble du pays et de recommander en matière d'aide une méthode qui permettra l'élaboration d'un plan détaillé.

En se servant des estimations présentées par les deux chemins de fer, nous avons tiré la conclusion que l'entretien de lignes ferroviaires (sans égard au trafic) d'environ 8,600 milles et de faible densité a occasionné en 1958 des dépenses d'environ 13 millions de dollars. Par conséquent, nous recommandons qu'une subvention annuelle de 13 millions de dollars, placée sous l'administration de la Commission des transports du Canada, serve à compenser les pertes réellement subies dans l'exploitation de lignes que les chemins de fer sont prêts à abandonner mais dont l'utilisation devrait se continuer pendant une période que la Commission déterminera. Dans le deuxième volume du rapport, nous ferons des recommandations sur les méthodes à suivre dans l'administration de cette subvention.

Transport du grain d'exportation

Les deux chemins de fer ont présenté la preuve qu'en 1958 leur déficit dans le transport du grain aux points d'exportation était d'environ 70 millions de dollars. Chacun des chemins de fer a présenté

en deux parties son estimation du prix de revient. La première partie était l'exposé des dépenses qu'à leur avis les chemins de fer pourraient éviter moyennant une période d'adaptation assez longue, s'ils n'étaient plus obligés de transporter le grain. Ces dépenses étaient définies comme dépenses variables. La deuxième partie présentait une répartition des dépenses qui, au stade actuel de la science de l'établissement des prix de revient, ne peuvent être rattachées à aucune activité particulière des chemins de fer. Ces dépenses ont été définies comme dépenses constantes.

En examinant les dépenses variables, la Commission a fait dans les chiffres établis par les chemins de fer deux changements significatifs.

Premièrement, les chemins de fer avaient inclus dans les dépenses variables les dépenses d'entretien attribuables à l'entretien de parcours de voies ferrées qu'ils disaient "se rattacher uniquement" au grain. Au cours des audiences que nous avons tenues, nous avons été impressionnés par des faits qui indiquaient qu'un grand nombre des lignes en cause servent en réalité à un transport de très faible densité. Nous avons dit plus haut estimer que l'existence de lignes à faible densité de circulation constitue un élément important dans la série des problèmes auxquels font face les expéditeurs et les chemins de fer du Canada. Nous avons fait des recommandations visant à résoudre le problème. En cours d'étude, nous avons donc enlevé ces dépenses des frais applicables au transport du grain d'exportation.

Deuxièmement, les chemins de fer avaient inclus à la fois dans les dépenses variables et dans les dépenses constantes un article qu'ils intitulaient "coût de l'argent". Cet article équivalait à l'intérêt sur les placements requis pour le transport du grain (dépenses variables) ou sur des placements qui ne pouvaient être assignés à une activité

particulière (dépenses constantes). Les chemins de fer demandaient, après le paiement de l'impôt sur le revenu, une somme d'environ 6 p. 100 ou bien, avant le paiement de l'impôt sur le revenu, une somme qui dépassait un peu la proportion de 10 p. 100. En examinant cet article, nous avons tiré la conclusion que le taux de rendement du grain ne devait pas différer du taux de rendement que les chemins de fer pouvaient toucher en général sur l'investissement dans l'exploitation des chemins de fer suivant la formule des gains permis établie par la Commission des transports du Canada. Dans cette perspective, nous avons fait les rectifications appropriées.

Notre examen des dépenses variables n'est pas encore terminé en ce qui concerne le détail. Par conséquent, nous soumettons avec quelques réserves, pour le présent, les chiffres des dépenses. Cependant, nous en sommes arrivés à la conclusion que les dépenses variables attribuables au transport du grain depuis l'Ouest du Canada jusqu'aux points d'exportation ont été en 1958 de 37.6 millions de dollars dans le cas du chemin de fer Pacifique-Canadien et de 33.1 millions de dollars pour les chemins de fer Nationaux. A l'égard des dépenses variables, le déficit a été en 1958 de l'ordre de 2 millions de dollars pour le Pacifique-Canadien et de l'ordre de 4 millions de dollars pour le National-Canadien.

Si on vient à appliquer les recommandations qui suivent, il faudra calculer à la fin de chaque année le montant exact des dépenses variables. Par nature, ces dépenses varient selon le volume du trafic et selon le montant des dépenses des chemins de fer. La méthode qui sera exposée dans notre étude spéciale sur l'établissement des prix de revient, devant paraître dans un volume subséquent, pourra servir de guide pour éliminer dans les calculs toute difficulté administrative sérieuse.

En ce qui a trait à la difficulté de répartir les dépenses constantes qui relèvent du transport du grain d'exportation, nous avons constaté qu'il y a différentes façons de faire la répartition et que, en réalité, aucun procédé pris isolément n'est satisfaisant. Nous avons constaté qu'on peut difficilement prétendre que le transport du grain, parce qu'il forme une partie importante du travail accompli par les chemins de fer, doit automatiquement se voir imputer une proportion fixe des dépenses constantes. En faisant notre propre évaluation de l'assignation qu'il convenait de faire de ces dépenses constantes, nous avons pris deux choses en considération: premièrement, que le transport du grain ne doit pas constituer un fardeau pour les autres secteurs du transport ni être indûment onéreux pour les propriétaires des chemins de fer en se soustrayant à la répartition des frais généraux; deuxièmement, que la mesure dans laquelle le transport du grain contribue à l'imputation de frais généraux aura une répercussion sur la rentabilité globale de l'entreprise ferroviaire, laquelle, d'autre part, contribue à la détermination des frais d'emprunt sur le marché des capitaux.

La deuxième considération découle du fait qu'à notre avis une rationalisation des installations des chemins de fer s'impose. Allouer le plein rendement de toutes les installations pourrait s'interpréter comme l'admission que toutes les installations des chemins de fer dans l'Ouest du Canada sont "utilisées et utiles". La recommandation touchant le paiement d'une subvention en faveur du grain d'exportation se fonde sur le jugement contraire. Une pleine subvention induirait les chemins de fer à ne pas abandonner les lignes qui font double emploi.

A la lumière de ces considérations, de l'analyse que renferme le Chapitre 2, des recommandations visant la couverture des déficits des

services de voyageurs et du problème des lignes à faible densité de transport, nous sommes d'avis que, dans le cas du chemin de fer Pacifique-Canadien, une somme de 9 millions de dollars devrait être versée en faveur du mouvement du grain d'exportation, comme participation au paiement des dépenses constantes. La mesure devrait placer le transport du grain d'exportation dans une situation comparable à celle qu'occupent d'autres secteurs du transport dans le cadre des limites des gains permis.

Compte tenu des rectifications que nécessite la structure financière des chemins de fer Nationaux, nous recommandons que le paiement versé à la société comme contribution du secteur du transport du grain d'exportation à l'acquittement des frais généraux soit de 7.3 millions de dollars.

Les recommandations que nous faisons au sujet des déficits subis par les services de voyageurs et de la rationalisation des installations des chemins de fer produiront un effet considérable sur la position financière d'ensemble des chemins de fer. A mesure que les programmes progresseront, il deviendra nécessaire de réévaluer la proportion des dépenses constantes qui devrait être assignée au transport du grain d'exportation. Nous recommandons que les paiements que nous proposons à l'égard des dépenses constantes se poursuivent annuellement et sans modification jusqu'à la fin d'une période de cinq ans, lorsque la responsabilité du public en face des déficits des services de voyageurs aura pris fin. C'est alors que la première réévaluation des frais généraux occasionnés aux chemins de fer par le transport du grain devra être faite.

Par conséquent, nous recommandons qu'après la présentation et l'approbation des rapports de l'année écoulée sur les dépenses variables

et les recettes provenant du transport du grain, les chemins de fer touchent une subvention de montant égal au déficit découlant de l'écart entre les recettes et les dépenses variables, plus la somme de 9 millions de dollars, dans le cas du chemin de fer Pacifique-Canadien, et de 7.3 millions de dollars, dans le cas des chemins de fer Nationaux. A l'occasion d'une année quelconque où l'un ou l'autre des chemins de fer ou l'un et l'autre auront, en transportant du grain de l'Ouest du Canada aux points d'exportation, touché des recettes dépassant les dépenses variables, on pourrait accorder au Pacifique-Canadien la somme de 9 millions de dollars, et au National-Canadien, la somme de 7.3 millions de dollars, moins l'excédent des recettes sur les dépenses variables.

Quand la rationalisation des installations, grâce à l'élimination des lignes ferroviaires occasionnant au réseau une perte nette, aura effectivement progressée et qu'il semblera qu'un changement considérable apparaisse dans les frais généraux des chemins de fer, on devra réévaluer leurs dépenses constantes. Après quoi, les versements faits à l'égard du transport du grain et des produits du grain vers les points d'exportation, à des tarifs statutaires ou autres, devront être adaptés aux nouvelles circonstances.

CHAPITRE 4SOMMAIRE DU PREMIER VOLUME ET CONCLUSIONS

Dans ce premier volume de notre rapport, nous avons concentré notre attention sur ce que nous croyons être les aspects sous-jacents de l'ample tâche que notre mandat nous a dévolue. En commençant, nous avons examiné les forces essentielles qui agissent dans le nouveau milieu concurrentiel du transport et nous avons tiré certaines conclusions d'ordre général qui semblent découler de notre étude. Deuxièmement, nous avons tenté, dans le cadre de ces conclusions d'ordre général, d'analyser certains problèmes particuliers aux chemins de fer qui paraissent se ramifier dans le régime public et y appeler des redressements. Enfin, nous avons cherché à indiquer l'ampleur de l'aide financière dont les chemins de fer auront besoin, croyons-nous, dans la période de transition qu'exigeront les redressements avant de produire leur plein effet.

Nous avons adopté cette méthode parce que nous sommes convaincus que, même si les palliatifs abondent, le pays ne peut pas atteindre la solution fondamentale du problème du transport à moins que les chemins de fer ne soient libérés du fardeau de pratiques qui ne conviennent plus à l'ère moderne de la concurrence. Nous croyons que les remèdes que nous avons proposés permettront d'accomplir les redressements nécessaires sans fausser le caractère concurrentiel de notre présent régime de transport et sans décourager l'expansion future de celui-ci. Nous sommes également convaincus que ces remèdes contribueront à aider les chemins de fer à occuper la place qui leur revient dans le réseau canadien du transport,

qui a été organisé pour encourager et faciliter l'unité et l'expansion nationales au plus haut degré. La suppression des obligations du passé et du fardeau qu'entraînaient ces obligations, - lesquels s'allégeraient dans l'immédiat et disparaîtraient à la longue, - devrait permettre aux chemins de fer de s'adapter avec succès à un milieu qui devient de plus en plus concurrentiel. Tel est l'aspect fondamental de la structure du transport au Canada, qui recouvre une myriade d'autres problèmes, et dont nous avons traité dans ce volume de notre rapport.

Il est une autre question qui demande des mesures curatives; bien que nous ne puissions en parler en détail dans le présent volume, nous croyons qu'elle est si pressante que nous devons la mentionner ici. Dans des mémoires venant de toutes les parties du pays, on se plaint à nous du fardeau des tarifs ferroviaires de marchandises, qui devient de plus en plus onéreux, et on prédit les désastres qu'amènera toute autre hausse des mêmes tarifs. Nous sommes frappés de la gravité des plaintes.

Les doléances, alors qu'elles divergent à d'autres égards, condamnent à l'unanimité le dispositif de l'augmentation en pourcentage "horizontale" des tarifs. D'autre part, les chemins de fer ont prétendu ne connaître aucune autre méthode, dans l'armature de l'institution et des règlements, qui soit d'une application satisfaisante. L'examen des causes, des effets et la proposition de moyens qui assureraient un supplément de revenus aux chemins de fer, devra attendre le deuxième volume de notre rapport. Toutefois, nous pouvons poser ici certaines indications de base.

Le problème des revenus additionnels se présente parce que les progrès de la technologie dans les chemins de fer, jusqu'aujourd'hui, n'ont pas réussi à augmenter suffisamment la productivité pour compenser

la hausse des prix et des salaires. Si une entreprise commerciale doit survivre, la hausse des frais doit éventuellement être transférée aux usagers des produits de la société. Personne ne l'a nié devant nous. Le mécontentement surgit à cause de la façon inégale utilisée pour transférer les hausses. On se demande naturellement pourquoi les hausses sont transférées de façon inégale et quel procédé serait équitable. Il n'y a pas d'unanimité dans les réponses que donnent ceux qui ont participé à notre enquête. Cependant, nous désirons signaler ici certains principes sur lesquels nos conclusions reposent.

En soi, il n'y a pas d'inégalité dans des taux élevés pour les marchandises. La distance et d'autres éléments entrant dans les frais de transport exigent que l'expéditeur à longue distance acquitte une facture d'expédition plus élevée qu'un expéditeur à courte distance, toutes choses étant égales par ailleurs. Cette simple vérité est évidente en soi, mais elle est souvent voilée dans le composé des difficultés qui assiègent une industrie ou une région où règne sur les marchés une concurrence sérieuse. Pour une industrie, les frais de transport de ses produits sont les dépenses les plus apparentes et ils sont par conséquent des plus faciles à voir. La place qu'ont occupée les chemins de fer dans l'histoire du Canada a occasionné à ceux-ci des obligations traditionnelles qui encouragent les industries ou les régions à chercher, par le moyen des mesures publiques, la correction de frais exceptionnels et le freinage de leur hausse. Les revendications ne sont pas sans obtenir un grand succès, comme en témoignent les mesures que le gouvernement fédéral a instaurées à différentes époques, au sujet du transport, et que motivaient diverses bonnes raisons.

Considérées dans cette perspective, les plaintes portées contre les tarifs de marchandises élevés et en hausse forment un composé des plaintes faites traditionnellement contre les taux élevés de transport à longue distance contre l'écart croissant de disparité et contre l'inégalité qu'une augmentation en pourcentage générale projette sur les marchandises expédiées au loin. Par conséquent, les marchandises expédiées à longue distance, qui souffrent déjà sur le marché du désavantage des frais de transport, doivent supporter une augmentation en pourcentage, naturellement plus élevée en dollars que celle qui s'applique aux expéditions à courte distance, ce qui a un effet désastreux sur l'aptitude à soutenir la concurrence sur les marchés. En outre, et c'est là le plus grave, les modalités de la concurrence tendent à toucher plus intensément les marchandises transportées à courte distance. Ainsi, l'augmentation requise ne peut en réalité s'appliquer horizontalement: certaines expéditions ne sont pas touchées par l'augmentation, certaines le sont un peu et d'autres beaucoup, soit suffisamment plus, en vérité, pour qu'on tente de se dédommager pour les hausses qu'on ne peut faire porter sur d'autres secteurs.

Voilà un phénomène de concurrence à pénétration inégale: et, quelque raison qu'aient les chemins de fer de prétendre qu'il est au delà de leur pouvoir de tirer d'une quantité considérable du transport concurrentiel les augmentations de recettes nécessaires, il n'en demeure pas moins que, dans un milieu concurrentiel, le dispositif de l'augmentation en pourcentage "horizontale" des tarifs déjoue les intentions des chemins de fer et s'applique inégalement dans le cas des expéditeurs qui dépendent encore des chemins de fer. Comme on l'emploie, il ne permet pas d'obtenir d'une façon égale les revenus dont on a besoin et il en-

courage le grignotement du trafic ou l'expansion de la concurrence dans le domaine des marchandises et dans les secteurs d'expédition qui pourraient demeurer sous l'emprise des chemins de fer, si on pouvait éviter une application déséquilibrée de la hausse des frais.

Il est juste de soutenir, comme le font les sociétés de chemins de fer, que les dépenses globales d'exploitation doivent être supportées par ceux qui utilisent les chemins de fer. Mais il n'est pas juste de prétendre qu'on respecte l'égalité quelle que soit la façon dont on supporte le fardeau. Aucun expéditeur ne pourrait à juste titre alléguer un traitement inégal si on lui demande simplement de supporter l'augmentation en pourcentage moyenne des frais. La détermination de la hausse des frais doit évidemment être calculée au moyen de données statistiques convenables et par une section versée et expérimentée de la Commission des transports du Canada, dans l'établissement des prix de revient. Nous examinerons dans un volume subséquent de notre rapport certains critères servant à ce calcul.

Les chemins de fer, en particulier, invoqueront l'argument que leurs revenus seront marqués d'un déficit si les hausses qu'on doit imposer sont restreintes par l'augmentation moyenne des frais. Il peut en être ainsi. Personne ne peut ni ne devrait garantir que les revenus d'une entreprise concurrentielle seront suffisants. L'assertion peut se formuler avec autant de vérité du transport concurrentiel que de toute autre entreprise.

En ce qui concerne l'entreprise libre, quand les revenus sont inférieurs aux dépenses, une campagne de vente, une réorganisation de l'exploitation, la suppression des services peu rentables où toutes ces méthodes à la fois sont les seuls moyens de salut du point de vue

économique. Il est absurde, contradictoire et insoutenable de prétendre d'une part que les chemins de fer doivent être libérés d'obligations et de restrictions afin de pouvoir soutenir la concurrence et, d'autre part, que les revenus des chemins de fer doivent être de quelque façon gardés et protégés à cause de l'importante position qu'ils occupent du point de vue "national". A ce propos, nous avons déjà pris position en déclarant que les obligations imposées aux chemins de fer en vertu de la loi ou de l'intérêt public ne devraient pas constituer un fardeau financier pour les chemins de fer ni pour les usagers des services ferroviaires. Dans la mesure où nous trouvons que le public canadien et le gouvernement du pays ont l'obligation de sauvegarder les revenus des chemins de fer, nous avons fait déjà des recommandations. Elles suffiront par elles-mêmes à affranchir l'expéditeur vulnérable de la pression qui pourrait s'exercer en vue de la hausse des tarifs. A partir de là, si les chemins de fer demandaient encore des hausses dans les tarifs de marchandises, la Commission des transports du Canada devrait fixer les niveaux autorisés d'augmentation de telle sorte qu'aucun expéditeur ne serait obligé de supporter plus que la juste part qui lui incombe dans les frais accrus des chemins de fer. Que certains expéditeurs, en raison de la concurrence, ne supportent pas même cette juste part des frais, c'est aujourd'hui un fait courant dans l'industrie du transport, mais, à notre avis, cela ne constitue pas une inégalité à l'endroit des expéditeurs. Si, pour bien des raisons, les frais de chemins de fer continuent de monter malgré l'augmentation de la productivité et malgré des installations et des services excédentaires, alors même que les chemins de fer chercheraient à obtenir une autre augmentation générale des tarifs, aucun expéditeur ne pourra à bon escient se plaindre si, quand il fait usage des services

ferroviaires, il est appelé à supporter une équitable proportion des frais accrus. D'un autre côté, s'il est assez heureux de se trouver dans le secteur de la concurrence et que les chemins de fer ne croient pas, en face de la concurrence éventuelle, pouvoir hausser les tarifs qu'il devra payer, on se voit alors en face d'avantages locaux s'offrant à certains expéditeurs mais non à d'autres.

Certains désavantages en matière de situation et de ressources sont bien connus au Canada. Les mesures appelées à y remédier ont été édifiées en un régime national. Le transport a été utilisé comme instrument permettant d'atténuer les désavantages locaux. Dans les deux premiers chapitres du présent volume, nous avons tenté de montrer l'élaboration de ces mesures et la façon dont leur efficacité originelle a été affaiblie et détournée de son but par l'accoissement de la concurrence. La démonstration ne veut pas dire que le transport ne pourra à l'avenir être utilisé pour l'obtention de la stabilité du pays ou pour favoriser le progrès national. Les désavantages auxquels donne lieu une situation géographique peuvent toujours être compensés par des programmes nationaux de transport. Mais, si on veut être conséquent et obtenir un certain succès, il faut que les frais afférant à l'aide procurée soient supportés par l'ensemble du pays. Il n'est plus possible d'exiger des chemins de fer qu'ils fassent disparaître les désavantages par l'intermédiaire de la structure des tarifs ferroviaires.

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.

Nous dirons en conclusion que nous voyons les difficultés qui assiègent dans l'industrie du transport et le secteur des chemins de fer et le secteur de leurs usagers, alors qu'ils se trouvent liés intimement aux répercussions irrégulières de la concurrence qui se manifeste dans tout le pays. L'impuissance des chemins de fer à s'adapter rapidement à la concurrence, en raison du joug des rouages, des installations et de services qui convenaient à un autre âge, a accentué ces difficultés. Les méthodes auxquelles on a eu recours pour tenter de sauvegarder et d'augmenter les revenus des chemins de fer comportent des inégalités et déjouent les intentions des chemins de fer; elles ont intensifié le mécontentement du public et ont conduit à l'impasse actuelle: il se trouve des régions et des industries qui s'accusent entre elles et qui accusent les chemins de fer d'imposer des fardeaux non justifiés sous forme de frais de transport ferroviaire inégalement distribués. De semblables accusations et contre-accusations avaient moins de signification et étaient moins perçantes lorsque existaient le monopole du transport régularisé et des pratiques traditionnelles d'établissement des prix. Mais au milieu d'une concurrence dont la pénétration est inégale, toutes ces accusations prennent un sens et ne sont pas sans fondement. Les solutions à ces problèmes, toutefois, font appel à des méthodes qui

s'appliquent au présent, et non au passé. Nous sommes convaincus qu'on ne peut les trouver que dans les cadres d'un régime public organisés en vue de faciliter l'expansion d'un marché de transport juste et concurrentiel et de simuler l'existence de la concurrence dans les endroits où elle est encore à venir.

Nous avons fait des suggestions dans ce volume au sujet des mesures que nous croyons nécessaires à l'établissement d'une telle ligne de conduite. Dans notre deuxième volume, nous ferons d'autres recommandations à ce sujet. Le but est d'aider les chemins de fer à trouver la place qui leur revient dans le milieu actuel et concurrentiel du transport. Nous croyons que ceci est à la base de la solution des problèmes qui ont provoqué l'existence de cette Commission. Il est vraiment évident que les chemins de fer continuent de retenir un véritable avantage économique en ce qui est de plusieurs transports essentiels. Dans un pays à grandes distances, qui dépend dans une large mesure pour son bien-être économique de la production et de l'exportation des produits de base, les chemins de fer sont et demeureront dans l'avenir la base du système de transport au Canada.

Il semble aussi que chacun des différents modes qui forment le système de transport - rail, route, eau, air et pipeline - apporte une contribution nécessaire au bon fonctionnement de l'ensemble. Les besoins sont tels, que tous peuvent coexister. Nous avons atteint en d'autres termes, une ère de coexistence concurrentielle dans le transport au Canada, et il appartient au public, et même l'industrie, de formuler une ligne de conduite présente et future à la lumière de ce développement.

Dans un volume ultérieur, nous porterons davantage attention dans notre étude aux effets de la concurrence irrégulière sur l'établissement

des prix du transport ferroviaire, sur les installations et l'application des règlements. Notre objectif sera double: tout d'abord, offrir l'analyse ordinaire convenant aux difficultés qui assaillent les chemins de fer, leurs concurrents et les usagers de leurs services; deuxièmement, préparer l'élaboration des autres recommandations que nous croyons nécessaires si nous voulons que le Canada possède un régime ferroviaire capable de jouer son rôle dans un milieu où règne une concurrence croissante.

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

W. A. MacPherson

Président

Hanscomb *

A. H. Balch **

R. Gobeil ***

H. Mann

W. Platt

F.W. Anderson

Le secrétaire et directeur des recherches

- * M. Herbert Anscomb a signé le rapport en y apportant l'observation et la réserve qui suivent immédiatement.
- ** M. Archibald H. Balch partage les vues de M. Anscomb (voir page 76).
- *** M. René Gobeil a signé le rapport en y apportant des réserves au sujet des grains (voir page 77).

Réserve et observation

par M. Herbert Anscomb

J'ai le regret d'être incapable de m'associer aux conclusions formulées par mes collègues dans le présent volume de notre rapport, sans faire l'observation et la réserve qui suivent.

On doit comprendre qu'au cours des audiences publiques, les chemins de fer, l'industrie du grain, les provinces et d'autres parties intéressées ont pris, sans que des preuves viennent l'étayer, la position que dans les circonstances économiques actuelles, les producteurs de grain de l'Ouest sont incapables de verser à l'égard des frais de transport du grain d'exportation, une proportion plus considérable que celle que prévoient les tarifs fixés par le Parlement en 1925. Je suis d'avis que cet état de choses ne peut pas et ne doit pas être reconnu comme avéré en tout temps.

Je dirai que le gouvernement (le Parlement) devrait se tenir constamment au courant des changements et des conditions économiques mondiales qui régissent le commerce du grain et que quand les circonstances montreront une amélioration évidente, le tarif de marchandises applicable aux producteurs de grain de l'Ouest devrait être haussé par rapport à celui qui est en vigueur aujourd'hui, en 1961, afin que les contribuables canadiens et, ou les chemins de fer (pourvu que les présentes recommandations soient acceptées) soient affranchis le plus tôt possible du fardeau qui leur est imposé.

Réserve et observation

par M. A.H. Balch

Je souscris à la réserve et à l'observation faites par
mon collègue, le commissaire Herbert Anscomb.

RÉSERVES AU SUJET DES GRAINS

par M. A.R. Gobeil

Je suis fondamentalement d'accord sur la teneur du présent volume du rapport et j'admets qu'en général il s'inspire de principes sains. Il présente une étude exacte et bien menée de l'évolution du régime du transport au Canada. Il expose clairement la question de l'adaptation de la structure des prix du transport ferroviaire au développement de formes de transport qui lui font concurrence, comme aussi les tendances que manifeste le transport pour l'avenir. Cependant, à cause de l'importance et de l'ampleur que revêt la question pour les provinces de l'Atlantique, je suis persuadé que le premier volume aurait dû faire état de la situation unique que l'histoire confère à la Loi sur les tarifs de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. A l'égard de cette question, je suis néanmoins prêt à accepter le point de vue de mes collègues, c'est-à-dire qu'il faut renvoyer l'examen de ce sujet au deuxième volume de notre rapport.

Toutefois, je ne puis accepter la décision que les autres commissaires ont arrêtée et d'après laquelle il faut une subvention pour dédommager les chemins de fer de prétendus déficits subis par suite du transport du grain et des produits du grain jusqu'aux points d'exportation. A ce propos, je suis en désaccord, et pour trois raisons.

Premièrement, je pense que le Pacifique-Canadien, alors qu'il a obtenu certains avantages très réels en s'engageant, à perpétuité, à accepter un plafond du tarif relatif aux grains, devenait partie à un contrat qui est encore en vigueur et auquel il faut se tenir.

Deuxièmement, je ne pense pas que les études sur le prix de revient du mouvement du grain présentées à la Commission aient réussi à mesurer l'étendue des pertes qu'on prétend que les chemins de fer subissent par suite du transport du grain aux tarifs statutaires. Je ne suis pas convaincu non plus que les études en question aient pu établir qu'il se proouit vraiment des pertes.

Troisièmement, je crois que si le transport du grain entraîne des pertes, c'est en raison des frais d'entretien des lignes à faible densité plutôt que des dépenses auxquelles donne lieu le transport du grain.

Dans les pages qui suivent, je vais tenter d'exposer plus en détail les raisons qui m'ont conduit à ces conclusions.

Raisons juridiques et raisons historiques

Les documents volumineux et détaillés qu'ont présentés les chemins de fer à l'égard des prix de revient représentent les seuls nouveaux éléments de preuve fournis quant à la question du tarif de transport du grain conformément à l'accord du Pas du Nid-de-Corbeau. Les exposés relatifs aux aspects juridiques, historiques ou politiques de l'accord reprenaient en général les arguments invoqués devant d'autres commissions. Je ne pense pas que la répétition d'exposés antérieurs les rende moins valables. C'est pourquoi je pense que la Commission ne devrait pas ignorer ces aspects de l'accord du Pas du Nid-de-Corbeau dans son estimation de la situation.

Le mémoire présenté par la Saskatchewan indique les objectifs de l'accord initial (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Saskatchewan], volume 2, page 50):

- "1. l'exploitation plus rapide de la région minière très prometteuse du sud de la Colombie-Britannique;
2. l'intégration réelle de cette région à l'économie canadienne, malgré le fait géographique et malgré les plans des États-Unis;
3. l'expansion des marchés des Prairies et des régions situées entre les montagnes en faveur des fabricants de l'Est, grâce à un tarif de transport moins élevé s'appliquant au mouvement, en direction de l'Ouest, de certains produits importants;
4. la stimulation de la colonisation agricole et l'expansion économique en général dans les provinces des Prairies grâce à l'assurance statutaire de tarifs inférieurs et stables pour le transport du grain et d'un tarif inférieur pour le mouvement à l'intérieur du pays de l'outillage de production;
5. l'acceptation par le chemin de fer Pacifique-Canadien du principe de la réglementation gouvernementale des tarifs appliquée dans l'intérêt général, sans restrictions et sans égard au niveau des recettes éventuelles du chemin de fer."

De 1902 à 1918, le tarif applicable au grain était inférieur à celui que prévoit l'accord du Pas du Mid-de-Corbeau, à la suite d'une réduction dans le cas du parcours de Winnipeg à Fort-William, du niveau de 14c. les 100 livres, soit celui du Pas du Mid-de-Corbeau, à 10c. les 100 livres. On doit remarquer que les chemins de fer avaient volontairement réduit le tarif au cours de la période en question.

Il est important de se rappeler qu'alors même que le chemin de fer Pacifique-Canadien a servi d'instrument de politique nationale pour relier les provinces centrales à l'Ouest du Canada, c'était néanmoins un organisme commercial, dont l'objectif primordial était la création d'une entreprise rentable. Par conséquent, la décision prise par ce chemin de fer d'aménager dans la région de Kootenay, en Colombie-Britannique, la ligne du Nid-de-Corbeau, visait évidemment à améliorer ses affaires, et c'est dans cette perspective que le Pacifique-Canadien a été partie à l'accord de 1897. L'atmosphère qui régnait dans le temps transparaît dans une citation tirée de l'ouvrage de J.W. Dafoe, intitulé Clifford Sifton In Relation To His Times qu'expose la thèse du Manitoba:

"Apparemment, l'accord comportait également des questions de haute administration. Dans une lettre ouverte adressée à la presse canadienne au sujet des chemins de fer, qu'avait écrite Sir Clifford Sifton en janvier 1929, on trouve ce passage: Je me rappelle que, lorsque j'étais jeune ministre dans le cabinet Laurier, Van Horne et Shaughnessy disaient que la question d'une ligne traversant le district minier de Kootenay ne serait pas étudiée avant 15 ans. Je me rappelle aussi que, en moins de six semaines, les mêmes deux personnages venaient à mon bureau pour me dire qu'ils devaient aménager cette ligne, qu'ils voulaient à cette fin une forte subvention, que le Pacifique-Canadien était près de faire banqueroute. Nous leur avons accordé cette subvention malgré le sentiment des deux tiers du public canadien. Ils ont aménagé la ligne, et la mise en valeur de la région minière de Kootenay a sauvé le Pacifique-Canadien ainsi que bien d'autres choses au Canada." (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Manitoba], volume I, page 159, alinéa 336).

Quand, en 1925, le Parlement a examiné de nouveau l'accord, les plafonds imposés au tarif applicable au grain, n'avaient été en vigueur que pendant cinq des années de la période précédente, soit de 1899 à 1902 et de 1922 à 1925. Dans le temps, ce n'était pas le Parlement qui cherchait à imposer une obligation aux chemins de fer;

c'étaient les chemins de fer eux-mêmes qui cherchaient un certain allègement aux prescriptions d'un accord qui n'avait été en vigueur que pendant un total de cinq ans. Pendant les délibérations, le Pacifique-Canadien s'est exprimé clairement: "Nous ne demandons pas de changements aux conditions établies en 1897 au sujet du grain et des produits du grain". (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Manitoba], volume I, page 167, alinéa 356). Étant donné la déclaration précitée du Pacifique-Canadien, je ne puis admettre l'affirmation qu'on trouve à la page 11 du premier chapitre du premier volume du rapport de la Commission, que: "Depuis 1897, sauf une courte période à la fin de la première guerre mondiale, la politique nationale a eu pour règle de maintenir un plafond fixe à l'égard du tarif ferroviaire applicable au grain et aux produits du grain qu'on transportait vers les ports d'exportation. Ce niveau des tarifs, qui a été rendu statutaire par le parlement en 1925, est toujours en vigueur de nos jours". À mon avis, le tarif applicable au grain n'a pas été imposé par le Parlement. Non seulement a-t-il été accepté par le chemin de fer mais encore a-t-il été offert par lui pour induire le Parlement à lever l'application de la partie de l'accord qui se rapportait aux tarifs de transport vers l'Ouest applicables à d'autres denrées.

Ni l'une ni l'autre partie n'a laissé entendre en 1925 qu'elle mettait fin à l'accord de 1897. Outre la déclaration du Pacifique-Canadien, selon laquelle il ne demandait pas de changement aux conditions de l'accord relatif au grain, nous avons la déclaration du ministre des chemins de fer d'alors, ainsi conçue: "Nous demandons au Parlement d'enlever de l'accord la partie qui se rapporte au mouvement vers l'Ouest et de laisser aux Prairies et à l'Ouest, en ce qui concerne l'avenir,

tous les avantages jamais reçus, et davantage, je pense, quant au grain et à la farine". (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses Manitoba, volume I, page 167, alinéa 359).

Il me semble clair, d'après ce qui précède, que l'accord de 1897 reste en vigueur et que, en 1925, le Pacifique-Canadien n'a pu s'assurer au moyen de négociations des conditions plus favorables. Puisque l'accord reste en vigueur, la Commission doit examiner les effets éventuels de la négligence d'un contrat valable. Si certaines conditions de ce contrat peuvent être écartées unilatéralement, comment pouvons-nous motiver le maintien des autres conditions de l'accord et des conditions des autres marchés négociés par le Pacifique-Canadien?

Un accord ou un contrat conclu entre deux parties ne peut être modifié ou écarté qu'avec le plein consentement des deux parties contractantes. De toute évidence, la Commission n'a reçu dans ce cas aucune manifestation de consentement. On a fourni la preuve que le Pacifique-Canadien a fortement résisté aux tentatives faites pour modifier des parties d'autres accords auxquelles il était partie, et dont certains duraient depuis plus longtemps que l'accord du Pas du Nid-de-Corbeau.

La thèse du Manitoba (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses, volume I, page 171, alinéa 369), indique que, lorsque la ville de Winnipeg a voulu modifier l'accord de 1880, auquel elle était partie avec le Pacifique-Canadien, au sujet de l'impôt municipal, le Pacifique-Canadien a plaidé jusque devant le Conseil privé pour défendre le caractère sacré de ce contrat.

Étant donné que le Pacifique-Canadien insiste pour que les autres parties tiennent compte des avantages qu'elles ont retirés des accords conclus avec lui, je ne puis admettre la prétention que nous

devons maintenant méconnaître les avantages que le Pacifique-Canadien a retirés de l'accord du Pas du Nid-de-Corbeau.

Je ne puis admettre que la valeur d'un accord obligatoire qui existe depuis plus de soixante ans doive être déterminée par un calcul mathématique simple mais incertain.

Le rapport de la Commission constate que le déficit en ce qui concerne les dépenses variables du Pacifique-Canadien à l'égard du grain s'établissent à deux millions de dollars. Je vais expliquer l'impossibilité où je me trouve d'accepter ce chiffre. Dans le rapport, on n'a pas tenu compte des avantages que le Pacifique-Canadien a retirés de l'accord. Certains de ces avantages se sont traduits en dollars, mais la majeure partie d'entre eux ne sont pas mesurables. Toutefois, à mon avis, ils dépassent au total le prétendu déficit de deux millions de dollars.

Études sur le prix de revient du transport du grain

La Commission a reçu un certain nombre d'études tendant à démontrer quel était le prix de revient du transport du grain. Chaque fois que de telles études ont été discutées devant la Commission, les parties ont admis avoir commis des erreurs dans leur étude antérieure et elles ont demandé à la Commission d'accepter les chiffres nouvellement établis pour le prix de revient. Le conflit d'opinion entre des spécialistes pleinement reconnus et l'écart de \$17,390,631 dans les dépenses variables imputables au grain qui résulte des chiffres fournis par le Pacifique-Canadien et par les spécialistes du Manitoba ou de l'Alberta (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses, (Chemins de fer Pacifique-Canadien), volume 3, page 53) en même temps que les chiffres de rechange établis par les spécialistes engagés par la Commission, me

placent dans l'impossibilité d'accepter comme exact et définitif aucun des chiffres touchant le prix de revient du transport du grain.

Dans sa propre évaluation des études sur le prix de revient du transport du grain, la Commission a conclu que le tarif statutaire applicable au transport du grain et des produits du grain aux points d'exportation a valu au Pacifique-Canadien une perte de deux millions de dollars à l'égard des dépenses variables et elle a estimé que le mouvement devrait supporter à l'égard des dépenses constantes une dépense de neuf millions de dollars. Au sujet des chemins de fer Nationaux, une évaluation comparable a conduit à la proportion de quatre millions de dollars à l'égard des dépenses variables et de 7.3 millions de dollars à l'égard des dépenses constantes. En se fondant sur ces constatations, la Commission recommande que le gouvernement fédéral verse une subvention d'environ onze millions de dollars au Pacifique-Canadien et d'environ 11.3 millions de dollars au National-Canadien, pour les dédommager des pertes subies par suite du transport du grain.

Après avoir soigneusement examiné le contre-interrogatoire détaillé des témoins du Pacifique-Canadien, je pense que l'emploi des chiffres fournis par le Pacifique-Canadien en vue de déterminer le prix de revient ne donnerait pas des résultats exacts. Par exemple, les associations relatives aux grains disent dans leur mémoire: "Si la méthode employée par les chemins de fer pour établir le prix de revient quant au transport du grain d'exportation servait également pour établir le prix de revient du service des voyageurs, le déficit tout entier du Pacifique-Canadien, en 1958, serait d'au moins 75 millions de dollars, tandis que celui du National-Canadien serait de 180 millions de dollars, déficits dont la réunion donnerait quelque 225 millions de dollars"

(Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Associations relatives aux grains] volume 4, page 178). Le déficit combiné des services de voyageurs, déterminé par les experts de la Commission, est de 78,008,669 millions de dollars et non pas de 255 millions de dollars. Un tel écart de chiffre attribuable à la méthode employée, fait voir la difficulté où je suis d'accepter des jugements qui reposent uniquement sur des calculs mathématiques.

Un autre aspect de l'établissement du prix de revient qui demeure contestable tient à l'utilisation du poids moyen à l'égard des trains et des trains-milles. Dans l'étude des prix de revient du chemin de fer Pacifique-Canadien exposée par M. Stenason, les frais de parcours sur les lignes attribuables au grain se fondent sur les trains-milles pratiques, lesquels, à leur tour, se fondent sur le poids moyen des trains transportant du grain, proportionnellement à l'ensemble de la circulation sur chaque parcours de train. Suivant cette méthode, si 1,000 wagons transportaient du grain et 1,000, d'autres chargements entre les points A et B, et que le Pacifique-Canadien faisait fonctionner 52 trains pendant l'année à l'étude, on imputerait au grain la moitié des frais afférant aux trains et aux trains-milles, y compris le combustible et les salaires de l'équipe, etc. (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Manitoba], page 222, alinéa 491). En réalité, les 1,000 wagons chargés de grain auraient pu faire partie de dix convois. Imputer arbitrairement au grain les frais afférant à 26 convois, c'est, à mon avis, exagérer le montant des frais réels imputables au grain.

Le procédé est particulièrement injustifié puisque le témoignage d'employés ferroviaires expérimentés a établi que le grain peut

être transporté dans des convois massifs et qu'il l'est, en réalité. (Commission royale d'enquête sur les transports, compte rendu des témoignages, déclaration de M. H. Arkle [du Pacifique-Canadien], volume 66, page 11695, et déclaration de M. R. Bandeen, [du National-Canadien], volume 75, page 13203).

Un autre point faible dans les chiffres du Pacifique-Canadien a été mis en lumière dans la discussion des dépenses qu'entraîne la sollicitation à l'égard du transport du grain. La thèse du Manitoba a montré la contradiction qu'implique la prétention du chemin de fer Pacifique-Canadien, suivant laquelle il dépenserait de l'argent pour obtenir un supplément de transport de grain et l'affirmation que chaque wagon supplémentaire de grain lui coûterait de l'argent. (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Manitoba], volume 1, page 230, alinéa 518). Je trouve difficile d'admettre qu'on impute au grain une partie des dépenses afférentes à la sollicitation en faveur du transport, puisque je ne puis croire que le Pacifique-Canadien solliciterait du transport qui ne lui rapporterait pas.

Le danger que comporte l'acceptation des chiffres du chemin de fer Pacifique-Canadien comme base est illustré par un graphique que renferme la thèse du Manitoba (Commission royale d'enquête sur les transports, additions et thèses [Manitoba], volume 1, page 234, alinéa 526). L'inconséquence de la méthode employée par les chemins de fer laisse fortement supposer à l'égard du grain une majoration de 100 p. 100 dans le nombre des wagons-jours.

La meilleure indication de l'inopportunité d'utiliser les chiffres du chemin de fer Pacifique-Canadien comme base a été la fréquence avec laquelle les représentants du chemin de fer eux-mêmes ont

changé leurs propres chiffres au cours de notre enquête. Même quand le témoin du Pacifique-Canadien a comparu à la barre pour présenter les prix de revient qu'il avait établis, le personnel du chemin de fer se préparait à effectuer des changements dans ces calculs. Alors que le témoin du Pacifique-Canadien a présenté en décembre 1959 les prix de revient qu'il avait établis, une révision de ces prix de revient était déjà en marche au mois de novembre 1959. En mai 1960, le Pacifique-Canadien a dû reviser chacun des documents relatifs au prix de revient déposés en décembre. Bien que le chiffre global de la révision définitive ait été insignifiant, comme le dit le Pacifique-Canadien, le changement effectué dans les comptes individuels ne l'était pas autant: par exemple, les dépenses constantes ont été haussées de \$2,250,000. Subséquemment, le Pacifique-Canadien a fait d'autres changements et je n'ai pas de doute que si on consacrait plus de temps à la tâche, d'autres changements auraient encore lieu.

À mon avis, le Pacifique-Canadien n'a pas réussi à prouver l'étendue de la charge que lui impose le transport du grain aux termes de l'accord; il n'a pas non plus prouvé de façon concluante qu'une charge lui est imposée qui doit être attribuée au grain. La Commission a estimé le déficit du service de voyageurs du Pacifique-Canadien à \$27,650,669 en 1958. Dans les témoignages rendus, les représentants du Pacifique-Canadien ont dit que le fardeau imposé aux expéditeurs de marchandises en raison de l'existence des services de voyageurs était tolérable. Le personnel de la Commission a trouvé que le manque à gagner attribuable au grain n'était, dans le cas du chemin de fer Pacifique-Canadien, que de 2 millions de dollars. Je ne puis admettre le raisonnement suivant lequel un déficit budgétaire de \$27,650,669 imputable au service de

voyageurs soit tolérable pour les expéditeurs de marchandises, et qu'un prétendu déficit budgétaire de 2 millions de dollars imputable au grain soit intolérable. Pour suivre le raisonnement du Pacifique-Canadien, ce déficit devrait être plus tolérable pour les autres expéditeurs de marchandises.

Un autre fait qu'il faut se rappeler est que le tarif applicable au grain se fonde sur l'hypothèse que le wagon fourni par les chemins de fer est complètement chargé par l'expéditeur, ce qui signifie que si les chemins de fer fournissent un wagon plus grand, ils obtiendront la même rétribution pour les 100 livres ou pour la tonne-mille, mais toucheront un revenu plus élevé par wagon ou par wagon-mille. Quand fut conclu l'accord initial, en 1897, les wagons de chemin de fer d'une capacité de 20 tonnes étaient assez communs. Aujourd'hui, le wagon employé pour le transport du grain a ordinairement une capacité de 60 tonnes. Ainsi, alors que les chemins de fer n'ont pas reçu davantage pour la tonne-mille en retour de la manutention du grain, leur revenu moyen par wagon-mille a triplé depuis 1897. Il est concevable que des wagons encore plus grands seront disponibles dans l'avenir et que si un manque à gagner existe vraiment, la solution au problème des chemins de fer pourrait se trouver dans cette direction.

Dans les témoignages, il a été établi qu'aux États-Unis, le charbon américain ne dédommage pas les chemins de fer du coût entier de son transport. Cependant, on a également prouvé que le charbon apporte aux frais généraux une contribution absolue plus considérable que toute autre marchandise. De la sorte, si ce n'était du transport du charbon à un tarif inférieur au prix de revient entier, les tarifs applicables aux autres marchandises seraient plus élevés.

Contrairement aux wagons à charbon, dont l'usage est extrêmement limitée, les wagons servant au transport du grain peuvent être utilisés pour l'expédition d'autres marchandises. Sans le mouvement du grain, il y aurait une augmentation très marquée du retour à vide, puisque le cours normal du transport au Canada, soit celui des objets manufacturés, est en direction de l'Ouest. Si les wagons devaient revenir vides, le revenu des chemins de fer serait moindre et le mouvement des produits manufacturés en direction de l'Ouest devrait supporter des charges plus lourdes. D'autre part, le mouvement du grain crée un pouvoir d'achat dans l'économie de l'Ouest et donne lieu à un mouvement de produits de consommation et de biens de production en direction ouest. Cela étant, les chemins de fer sont mieux de manipuler le grain aux tarifs actuels que de ne pas le manutentionner du tout. Le transport du grain présente donc des avantages pour le transport d'autres marchandises et ne constitue pas une charge comme le prétendent les chemins de fer.

En ce qui concerne la question du prix de revient du transport du grain, je me vois d'accord avec le docteur F.K. Edwards lorsqu'il affirme: "Il faut que je puisse rationaliser le résultat. Je ne me fierais à aucun procédé statistique que je ne pourrais indépendamment vérifier par la simple observation des données dont il est fait rapport dans les comptes ou dans la statistique". (Commission royale d'enquête sur les transports, compte rendu, volume 72, page 12750).

Que les prix de revient soumis à la Commission ne soient au mieux que des "conjectures de personnes instruites", c'est ce que confirment les Associations relatives aux grains quand ils déclarent: "L'établissement du prix de revient du transport d'une seule denrée sur des réseaux ferroviaires tels que le National-Canadien ou le Pacifique-

Canadien dépend tellement du jugement individuel, de la répartition arbitraire des frais et d'hypothèses que les résultats, au mieux, ne sauraient être que "conjectures de personnes instruites". (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Associations relatives aux grains], volume 4, page 171). Le premier ministre de la Saskatchewan résume toute la question dans les termes suivants: "La Saskatchewan rejette positivement comme douteuse, chimérique et non prouvée toute conclusion à laquelle on arrive en se fondant sur l'établissement du prix de revient dans un seul secteur du transport des marchandises des chemins de fer, détaché de tout autre mouvement qu'il engendre ou auquel il se raccorde dans l'utilisation des installations ou du matériel". (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Saskatchewan], volume 2, page 72).

En passant un jugement sur l'établissement d'une subvention au transport du grain, nous devons, je crois, prendre également en considération le fait qu'il y a eu, en particulier depuis la guerre, un changement prononcé dans l'économie de l'Ouest du Canada. Une économie qui se fondait en grande partie sur l'agriculture devient progressivement plus diversifiée et plus industrialisée. Même dans l'agriculture, la tendance est de s'écarter de la culture du grain, en particulier de la culture du blé, pour se diriger vers une culture mixte, diversifiée. Le gouvernement fédéral encourage ces changements, et, en vertu du projet de loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles, il veut octroyer de 300 à 600 millions de dollars pour diversifier davantage l'agriculture et développer l'industrie. À la suite de ces changements, je crois que le grain deviendra un secteur encore plus restreint de l'économie de l'Ouest et que tout fardeau qu'on prétend exister en conséquence du transport

du grain disparaîtra. L'un des points sur lesquels a insisté le chemin de fer Pacifique-Canadien est que le grain représente une proportion de 40 p. 100 du transport, mesuré en tonnes-mille dans l'Ouest du Canada. Ce point nous porte à nous demander quel pourcentage du transport global représentait le grain, par exemple, en 1930, et quel pourcentage du transport il représentera, par exemple, en 1970 ou en 1980?

Lignes à faible densité

Alors même que les chemins de fer, comme l'indiquent les faits précités, n'ont pas prouvé que le transport du grain est déficitaire, il n'en reste pas moins qu'il se produit des déficits.

Je suis persuadé que les chemins de fer ont montré qu'ils font face à des problèmes financiers. La Commission royale a l'obligation de trouver quels sont les secteurs où ces problèmes se posent en particulier et de faire les recommandations qui permettront aux chemins de fer de les résoudre.

Dans son témoignage, M. R.A. Emerson déclare que l'exploitation d'un parcours de 2,500 milles de voie ferrée serait peu économique si des taux plus élevés n'étaient obtenus pour le transport du grain. Il me semble que l'inverse pourrait bien être vrai. Si l'exploitation d'un parcours de 2,500 milles de voie ferrée était aujourd'hui rentable, une augmentation du tarif de transport du grain ne serait pas nécessaire. Il est dit dans la thèse des Associations relatives aux grains: "La proportion des placements d'immobilisation par unité de trafic sur les embranchements est de six ou sept fois plus élevée que sur les lignes principales". (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Associations relatives aux grains], volume 4, page 176).

Si les chemins de fer avaient reconnu que ces frais étaient des dépenses attribuables aux lignes à faible densité plutôt qu'au mouvement du grain, ils auraient alors délimité le vrai problème. C'est-à-dire que le problème se pose à l'endroit des lignes à faible densité et non pas à l'endroit des tarifs sur les grains. Il est significatif que les chemins de fer n'aient pas essayé de prouver l'existence de pertes en conséquence du transport du grain sur les lignes à haute densité ou sur les lignes principales.

J'admets la déclaration que renferme la thèse des Associations relatives aux grains, à savoir que: "Il est très difficile pour les Associations relatives aux grains de comprendre pourquoi les chemins de fer ont décidé de passer sous silence un problème aussi important, (l'excédent de capacité), de choisir le transport des grains conformément aux statuts comme "la seule inégalité" et de faire du producteur de grain de l'Ouest le responsable des malheurs financiers des chemins de fer". (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Associations relatives aux grains], volume 4, page 175).

J'ai dit que j'étais convaincu de l'existence véritable d'un problème. A cette seule exception, j'admets l'affirmation du Manitoba suivant laquelle "le problème du Pacifique-Canadien, si problème il y a, est que le chemin de fer a été peu disposé ou s'est trouvé impuissant à concurrencer les autres modes de transport et à retenir assez d'affaires pour justifier l'existence des embranchements". (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Manitoba], volume 1, page 187).

La Commission a reconnu que ces lignes à faible densité créent un fardeau et elle a recommandé une subvention de 13 millions de dollars permettant de rétablir l'équilibre sur ces lignes. À mon avis, tout

paiement additionnel qui serait accordé aux chemins de fer comme subvention à l'égard du grain, serait complètement injustifié.

J'en arrive donc à la conclusion qu'une subvention ne doit en aucune circonstance être assimilée au mouvement du grain, mais qu'elle doit être considérée comme faisant partie d'une subvention d'appoint générale, et en particulier, en l'occurrence, comme se rattachant aux lignes à faible densité.

Conséquences d'une subvention à l'égard du grain

Si la Commission persiste dans sa décision d'attribuer au grain une portion de la subvention qu'elle a recommandée pour les lignes à faible densité, nous ne pouvons négliger de mentionner au moins deux conséquences importantes qui découleraient de l'application de la décision par le gouvernement. Contrairement aux autres subventions, qui doivent diminuer d'année en année, la subvention proposée continuera de s'accroître. Le Pacifique-Canadien dit dans sa thèse: "La question du tarif statutaire sur le grain n'est pas de nature transitoire. De fait, le fardeau des tarifs fixes applicables au grain s'alourdira". (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses (Pacifique-Canadien), volume 3, page 7).

Les chemins de fer fondent leur argumentation non seulement sur les prétendus frais du transport du grain mais aussi sur "un niveau raisonnable des tarifs". Les Associations relatives aux grains signalent que "l'on demande au transport statutaire du grain de produire un facteur de profit d'environ deux fois et demie celui des marchandises ordinaires". (Commission royale d'enquête sur les transports, Additions et thèses [Associations relatives aux grains], volume 4, page 181). C'est ici que

M. Saunders fait remarquer que "le noyau d'un grand nombre de postes du prix de revient dans les études des chemins de fer est "le fait embranchements" plutôt que le "fait du grain" ".

Conclusion

Pour les motifs ci-après, je m'oppose à la conclusion et à la recommandation voulant qu'une portion de la subvention proposée se rattache au grain, je m'oppose pour les motifs suivants:

- (a) les chemins de fer n'ont pas établi que le transport du grain est déficitaire;
- (b) si un déficit existe, il est attribuable aux lignes de faible densité plutôt qu'au transport du grain;
- (c) le contrat de 1897 lie toujours les deux parties, bien que sous des formes différentes;
- (d) certains avantages que cet accord a acquis au Pacifique-Canadien doivent être balancés par des obligations;
- (e) les provinces de l'Ouest ont dû faire certaines concessions, en retour desquelles elles ont droit aux avantages de l'accord, ceux-ci devant faire partie de leurs droits historiques et de leur droits provinciaux.

Ce qui précède constitue les réserves que je formule sur la conclusion majoritaire, à savoir, que le transport du grain équivaut à un déficit de 2 millions de dollars au-dessous des dépenses variables dans le cas du Pacifique-Canadien et de 4 millions de dollars au-dessous des dépenses variables dans le cas du National-Canadien. Bien que je me

dissocie de la conclusion, j'admets le principe qui est en cause, soit que la présente Commission avait reçu instruction de déterminer les obligations et les limites qu'imposent aux chemins de fer la loi ou la politique de l'État.

Je désire maintenant traiter d'une dissidence fondamentale relativement au rapport majoritaire. La disposition b) du mandat de la Commission mentionne:

"Les obligations et restrictions que la loi impose aux chemins de fer pour des raisons d'intérêt public et les mesures qu'il est possible et qu'il y a lieu d'adopter pour assurer une répartition plus équitable de tout fardeau qui pourrait en découler".

D'après le mandat, il est clair que la Commission devait déterminer les obligations qui sont devenues des fardeaux reportés sur d'autres secteurs du transport de marchandises.

Il est clair que de tels fardeaux se manifestent là où le revenu découlant d'un service particulier est inférieur aux frais permettant un tel service. Ces frais sont désignés sous le nom de dépenses variables. La Commission a adopté cette déterminante du "fardeau" en traitant des services de voyageurs et des lignes à faible densité. Elle a conclu que le déficit afférent au service de voyageurs des deux chemins de fer était en 1958 de \$78,008,669 (\$27,650,669 pour le Pacifique-Canadien et \$50,358,000 pour le National-Canadien), et nous avons recommandé que le "fardeau", découlant de ce déficit soit supprimé. Dans le cas des lignes à faible densité, la Commission a déterminé qu'il y a à l'égard des frais d'exploitation un déficit de 13 millions de dollars dans les recettes, et nous avons là encore recommandé qu'un tel "fardeau" soit supprimé.

La logique demanderait qu'en traitant du mouvement du grain, la Commission elle-même détermine le "fardeau", selon la définition

précitée, à savoir le déficit calculé d'après les recettes en regard des frais directement attribuables à la fourniture de ce service en particulier. En d'autres termes, dans le cas du grain, le fardeau équivaldrait à la charge totale, soit, selon la décision majoritaire, à 6 millions de dollars (2 millions de dollars pour le Pacifique-Canadien et 4 millions de dollars pour le National-Canadien). Toutefois, dans le cas du transport du grain, la majorité des membres de la Commission s'est écartée du principe que celle-ci avait posé quand il s'est agi de déterminer le "fardeau" à l'égard des services de voyageurs et des lignes à faible densité. Dans le cas du transport du grain, ils ont décidé d'un supplément de 16.3 millions de dollars (9 millions de dollars pour le Pacifique-Canadien et 7.3 millions de dollars pour le National-Canadien) comme "fardeau" additionnel assignable au secteur du grain par l'attribution de dépenses constantes.

Je ne puis accepter ce point de vue et en voici les raisons:

1. Par définition, les dépenses constantes sont celles qui ne peuvent être imputées à aucun secteur déterminé de transport ou de service.
 2. Chacun des experts qui ont comparu devant la Commission a admis que les dépenses constantes sont réparties entre les divers genres de transport proportionnellement à ce que chaque genre de transport en particulier peut supporter. La majorité, dans sa décision, a déterminé non pas ce que le secteur du transport du grain peut supporter mais bien ce que, de l'avis de la Commission, le secteur du transport du grain devrait supporter.
- À mon sens, la Commission a assumé le rôle d'autorité

de tarification et a outrepassé les limites des attributions qui lui sont assignées dans la disposition b) de son mandat, soit la détermination du fardeau.

3. Je ne puis accepter une décision selon laquelle, dans le cas du secteur du grain, s'il y a un déficit de 6 millions de dollars, il faille verser un supplément de 16.3 millions de dollars, tandis que dans le secteur des services de voyageurs et des lignes à faible densité, dont le déficit combiné est de 78 millions de dollars, soit un déficit douze fois plus considérable que le grain, aucune allocation ne doit être accordée à l'égard des dépenses constantes.

C.P. 1959-577

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 13 mai 1959.

Le Comité du Conseil privé a été saisi d'un rapport émanant du très honorable John G. Diefenbaker, premier ministre, et exposant qu'il est dans l'intérêt national que soit entreprise une enquête soignée et poussée à fond, avec toute la promptitude possible, sur les problèmes touchant les transports ferroviaires au Canada, ainsi que sur la possibilité de supprimer ou d'atténuer les inégalités de notre régime de tarifs-marchandises.

A ces causes, sur avis conforme du premier ministre, le Comité recommande que

M. Herbert Anscomb, Victoria
M. Archibald H. Balch, Ottawa
M. René Gobeil, Québec
M. M.A. MacPherson, père, Regina
M. Howard Mann, Moncton
L'honorable Charles P. McTague, Toronto
M. Arnold Platt, Lethbridge

soient nommés commissaires sous le régime de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, pour faire enquête et rapport sur les problèmes relatifs au transport ferroviaire au Canada et sur les causes desdits problèmes, et pour recommander des solutions à y apporter et, en particulier, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, la Commission fera enquête et rapport sur les sujets suivants:

- a) Les inégalités du tarif-marchandises, leurs répercussions sur les diverses régions du Canada, ainsi que les modifications législatives et autres qu'il serait possible et qu'il y aurait lieu d'effectuer dans l'intérêt de l'économie nationale afin d'éliminer ou d'atténuer de telles inégalités;
- b) Les obligations et restrictions que la loi impose aux chemins de fer pour des raisons d'intérêt public et les mesures qu'il est possible et qu'il y a lieu d'adopter pour assurer une répartition plus équitable de tout fardeau qui pourrait en découler;
- c) Les moyens de rendre le transport ferroviaire plus économique et plus efficace;
- d) La question de savoir si, et dans quelle mesure, la Loi sur les chemins de fer devrait spécifier de quels avoirs et recettes des compagnies de chemin de fer dans des entreprises et placements autres que les chemins de fer il faudrait tenir compte dans l'établissement du tarif-marchandises; et

- e) Tels autres sujets connexes que les commissaires jugent pertinents à la portée précise ou générale de l'enquête.

De plus, le Comité recommande:

1. Que les pouvoirs de la Commission ne s'étendent pas à l'accomplissement de fonctions qui, aux termes de la Loi sur les chemins de fer, sont de la compétence exclusive de la Commission des transports;
2. Que les commissaires soient autorisés à exercer tous les pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et reçoivent, dans toute la mesure possible, l'aide des ministères, départements et organismes de l'État;
3. Que les commissaires adoptent la procédure et les méthodes qu'ils peuvent à l'occasion juger opportunes pour la poursuite régulière de l'enquête, et siègent aux époques et aux endroits au Canada dont ils pourront convenir au besoin;
4. Que les commissaires soient autorisés à retenir les services d'avocats, du personnel et de conseillers techniques dont ils peuvent avoir besoin aux taux de rémunération et de remboursement approuvés par le Conseil du Trésor;
5. Que les commissaires fassent rapport au Gouverneur en conseil, avec toute la promptitude possible; et
6. Que l'honorable Charles P. McTague soit président de la Commission.

Le Greffier du Conseil privé,

(signé) R.B. Bryce

CONSEIL PRIVÉ CANADA

Copie certifiée conforme au procès-verbal
d'une réunion du Comité du Conseil privé,
approuvé par Son Excellence le Gouverneur
général le 22 décembre 1959.

Le Comité du Conseil privé a été saisi d'un rapport émanant du Premier ministre et exposant que l'honorable Charles P. McTague, en raison de la mauvaise santé, a demandé d'être dégagé des responsabilités qui lui avaient été attribuées comme membre et président de la Commission royale sur les transports, à laquelle il a été nommé par le décret C.P. 1959-577 du 13 mai 1959.

En conséquence, le Comité recommande que la résignation de M. McTague comme membre et président de ladite Commission soit acceptée et que M. Murdoch Alexander MacPherson, C.R., membre de la Commission, en soit le président.

Le Greffier du Conseil privé,
(signé) R. B. Bryce.

COMMISSAIRES

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

MEMBRES DU 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

MEMBRES DU PERSONNEL DES RECHERCHES

J.W. Channon
R. Fortier

A.W. Oughtred
G.V. Sainsbury
M. Tosh

ADJOINTS A TEMPS PARTIEL

T. Hood
O. Jefferson
J. Pasemko

CONSEILLERS DE LA COMMISSION

A.W. Currie
D.L. MacFarlane

CONSEILLERS SPÉCIAUX

F.A. Angers
D.E. Armstrong
D.W. Carr
A.K. Eaton

D. Eldon
H.W. Ellicott
D.H. Hay
L.P. Kent

AUDIENCES

Des audiences publiques ont eu lieu dans 14 villes du Canada, y compris les capitales des dix provinces. Cent quarante et un mémoires ont été lus et 185 pièces ont été déposées au cours des audiences publiques qui ont duré 134 jours.

La Commission a reçu 12 mémoires en plus de ceux qui ont été lus aux audiences publiques.

Les audiences publiques ont eu lieu dans les villes suivantes:

Ottawa.....	les 17 et 18 septembre	1959
Québec	le 22 octobre	1959
Montréal	le 23 octobre	1959
Fredericton.....	les 9 et 10 novembre	1959
Charlottetown.....	le 12 novembre	1959
Halifax.....	du 13 au 16 novembre	1959
Saint-Jean (T.-N.).....	les 17 et 18 novembre	1959
Ottawa.....	du 4 au 17 décembre	1959
	du 18 au 27 janvier	1960
Winnipeg.....	du 8 au 11 février	1960
Regina.....	du 12 au 15 février	1960
Edmonton.....	les 16 et 17 février	1960
Victoria.....	le 22 février	1960
Vancouver.....	du 23 au 25 février	1960
Toronto.....	du 14 au 16 mars	1960
Québec.....	du 17 au 19 mars	1960
Ottawa.....	du 21 au 30 mars	1960
	du 25 au 29 avril	1960
	du 2 au 13 mai	1960
Port Arthur.....	le 28 mai	1960
Ottawa.....	du 30 mai au 10 juin	1960
	du 8 au 29 septembre	1960
	du 11 au 31 octobre	1960
	du 1 ^{er} au 23 novembre	1960
	du 4 au 17 janvier	1961