

ANALYSE DES RECOMMANDATIONS
DE L'OFFICE DU TRANSPORT DU GRAIN
CONCERNANT L'EXAMEN DE LA
"LOI SUR LE TRANSPORT DU GRAIN DE L'OUEST"

REÇU
CENTRE DE DOCUMENTATION
JAN 8 1987
TRANSPORTS QUÉBEC

CANQ
TR
TI
123



Gouvernement du Québec
Ministère des Transports
Direction du transport ferroviaire

476393

ANALYSE DES RECOMMANDATIONS
DE L'OFFICE DU TRANSPORT DU GRAIN
CONCERNANT L'EXAMEN DE LA
"LOI SUR LE TRANSPORT DU GRAIN DE L'OUEST"

ANDRÉ KAWA

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
CENTRE DE DOCUMENTATION
700, BOUL. RENÉ-LÉVESQUE EST,
21^e ÉTAGE
QUÉBEC (QUÉBEC) - CANADA
G1R 5H1

Ministère des Transports
Direction générale du transport intermodal
Direction du transport ferroviaire

Novembre 1986

CANQ
TTR
TEL
1223

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

1.	ÉVALUATION DU RAPPORT DU "COMITÉ D'ENQUÊTE" SUR LE VERSEMENT DE LA SUBVENTION DU NID-DE-CORBEAU	1
2.	RECOMMANDATION PORTANT SUR LE MODE DE VERSEMENT	2
3.	MESURES PROVISOIRES	4
	3.1 Mouvement du grain	5
	3.2 Programme de canionnage	5
4.	LA CAPACITÉ DE PAYER DU PRODUCTEUR	6
5.	QUESTIONS RELATIVES À L'ÉTABLISSEMENT DES TAUX ET DES COÛTS	8
	5.1 Rappel du processus de tarification	8
	5.2 Etablissement de la subvention du Col du Nid-de-Cordeau	8
	5.3 Les taux d'incitation	9
	5.4 Les accords de partage des avantages tirés des gains de productivité	9
	5.5 Indemnité du CN	10
	5.6 Barème de référence	10
	5.7 Coût en capital	11
	5.8 Coûts fixes	11
	5.9 Acquisition de wagons	12
	5.10 Variation de coûts établis à l'occasion de l'examen quadriennal	13
	5.11 Simplification du processus de tarification	15
6.	IMMOBILISATIONS DES SOCIÉTÉS FERROVIAIRES	16
7.	OBJECTIFS DE RENDEMENT ET RÉGIME DE PRIMES ET DE SANCTIONS	18

TABLE DES MATIÈRES (suite)

8.	AUTRES POINTS	18
8.1	Définitions d'exportation	18
8.2	Prévisions des mouvements du grain	19
8.3	Produits supplémentaires	19
8.4	Calcul du régime de protection	19
8.5	Révisions futures	20

RÉSUMÉ

Le 13 juin 1986, le ministre fédéral des Transports avait rendu public le rapport de l'Office du transport du grain concernant la révision statutaire de la LTGO. Ce rapport visait à rendre la LTGO plus applicable et plus intelligible.

Le rapport contient une quarantaine de recommandations dont la principale est de s'acquitter de l'obligation financière du Nid-de-Corbeau par le versement d'une indemnité forfaitaire égale à une rente de 659 M \$ aux producteurs de l'Ouest canadien plutôt qu'aux compagnies de chemin de fer tout en maintenant les taux statutaires et le filet de sécurité.

À cette recommandation principale s'ajoutent plusieurs autres qui sont de nature à favoriser en général les producteurs de l'Ouest. Mentionnons entre autres l'élargissement du programme de camionnage, la reconnaissance explicite dans la Loi de la capacité de payer des producteurs, la formule de retenu et le paiement de transport final, la variabilité de la contribution aux coûts fixés en fonction de la capacité de payer des producteurs ainsi que l'affectation des gains de productivité au seul crédit des producteurs.

La lecture du rapport nous laisse un peu perplexe. D'une part, on ne remet pas en question ou on ne cherche pas à optimiser le système de transport ferroviaire du grain et d'autre part, les recommandations sont souvent peu explicites; d'autres études étant nécessaires.

Le point le plus important toutefois est que ces recommandations impliquent une augmentation du fardeau financier fédéral et que de plus on introduit des subventions à des producteurs agricoles de l'Ouest par le biais d'une Loi sur le transport.

INTRODUCTION

La Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO) a été adoptée en novembre 1983 afin de faciliter le transport, l'expédition et la manutention du grain de l'Ouest.

La Loi prévoit une contribution fédérale de 658,6 M \$ (plus certaines augmentations en fonction de l'inflation) et des versements plus élevés de la part des expéditeurs de grain afin de couvrir les coûts ferroviaires admissibles que supportent les chemins de fer pour le transport du grain produit dans l'ouest du Canada et expédié à un lieu d'exportation.

La Loi prévoit aussi un examen complet des activités entreprises en vertu de la LTGO, examen qui doit être réalisé pendant la campagne agricole 1985-1986.

Le 2 août 1985, le ministre des Transports, M. Don Mazankowski a demandé à l'Office du transport du grain de réaliser l'examen prévu à l'article 62 de la Loi.

L'examen a entraîné une étude extensive de l'application de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest et a donné lieu à une série de recommandations qui devraient rendre la Loi plus facile à appliquer et à comprendre. On examinera dans les pages suivantes les recommandations les plus importantes (au total 40 recommandations, groupées en huit chapitres, ont été proposées) en faisant ressortir autant que faire se peut l'impact de celles-ci sur le transport, l'agriculture, le gouvernement central et le Québec, ces quatre éléments étant à toute fin pratique indissociables.

1. ÉVALUATION DU RAPPORT DU "COMITÉ D'ENQUÊTE" SUR LE VERSEMENT DE LA SUBVENTION DU NID-DE-CORBEAU

Au chapitre I de l'examen de la LTGO, l'Office du Transport du Grain rejette la recommandation du Comité Hall et recommande au gouvernement de ne pas mettre en oeuvre le Fonds d'indemnisation du transport du grain.

Pour se mettre dans le contexte, il faut se rappeler qu'à l'article 62 de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, il est prévu la nomination d'un comité afin d'étudier "toute la question afférente, à son avis, au mode de versement pour le transport du grain le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada". Le comité, présidé par M. le juge Gordon C. Hall, a présenté ses conclusions en mars 1985 et le Rapport du Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau a fait un apport important au débat entourant le mode de subvention du Nid-de-Corbeau.

Le juge Gordon C. Hall avait alors proposé dans son rapport, la création d'un Fonds d'indemnisation du transport du grain (FITG) qui en deux mots peut se résumer à une solution de "versement aux producteurs" en fonction de leurs ventes nettes de grains réglementaires, peu importe que ceux-ci soient vendus à des fins d'exportation, de transformation ou d'alimentation de bétail. Cette idée du versement au producteur avait déjà été proposée différemment par J.C. Gilson et avait suscité un vif débat. Les arguments et points de vue contradictoires exprimés avaient forcé le Parlement de décider en adoptant la LTGO que les subventions seraient versées aux compagnies de chemin de fer.

Aujourd'hui en 1986, il ne semble pas qu'il y ait plus d'unanimité sur cette question, la proposition de Hall n'étant pas acceptée telle que formulée.

Deux raisons principales expliquent le rejet de la recommandation du Comité Hall par l'OTG:

- Dans de nombreux mémoires présentés à l'Office, et au cours de réunions publiques et en milieu rural qui ont eu lieu conjointement avec l'examen de la LTGO, de nombreuses préoccupations ont été exprimées au sujet du fonctionnement (ainsi que du coût) du FITG. En outre, on comprend mal l'objet et le fonctionnement du FITG et il semble que cette situation ait donné lieu, de la part de la base, à de la méfiance et à de la résistance à l'égard de sa mise en oeuvre. L'exploitant mixte, en particulier, serait obligé de partager son entreprise en deux entités distinctes afin de profiter du FITG.

- Le Fonds d'indemnisation du transport du grain est perçu comme une subvention à certains secteurs agricoles, et non seulement comme rabais sur le transport du grain. Le Comité d'enquête reconnaît que le FITG aura un impact négatif sur certaines régions du Canada et recommande également que des sommes supplémentaires soient dépensées afin d'indemniser les régions et les secteurs de leurs pertes. Compte tenu du critère de l'engagement de l'Etat fédéral en vertu de la LTGO, le FITG nécessiterait des dépenses publiques supplémentaires qui sont considérées comme inacceptables.

Fait intéressant, le Juge Hall reconnaissait que sa proposition de versement au producteur avait un impact négatif sur certaines régions du Canada et proposait le principe de compensation à l'agriculteur de l'Est, là où les pertes étaient clairement identifiables.

L'Office s'oppose à ce principe parce que des dépenses supplémentaires auraient été nécessaires. Cette opposition s'estompe toutefois puisque plus loin dans le rapport on propose des mesures pour reconnaître la capacité de payer des producteurs de l'Ouest qui entraînent des dépenses accrues.

2. RECOMMANDATION PORTANT SUR LE MODE DE VERSEMENT

Pour remplacer le mode de versement aux chemins de fer, l'Office recommande ce qu'il appelle l'indemnisation forfaitaire. Selon cette formule une indemnité forfaitaire égale à une rente de 659 M \$ serait versée aux producteurs de l'Ouest canadien plutôt qu'aux compagnies de chemin de fer tout en maintenant les taux statutaires et le filet de sécurité.

On assiste donc à la réapparition de la solution du versement au producteur. On ignore cependant les modalités d'application de cette formule puisque le rapport reste muet là-dessus. Qui plus est, le rapport recommande que d'autres études soient entreprises pour déterminer comment cette formule serait appliquée.

Cette recommandation, qui est la plus importante du rapport, n'est paradoxalement pas analysée sérieusement dans le rapport. On y consacre en effet 5 pages sur un total de 156 en se contentant d'en citer les avantages plutôt que d'en situer les impacts économiques.

D'après le rapport, l'indemnisation forfaitaire surmonterait pratiquement toutes les insuffisances importantes des autres formules proposées.

Garantie

Compte tenu des prises de position de la plupart des pays exportateurs en matière de subvention, le versement sous forme de rente aux producteurs de l'Ouest canadien garantirait à ces derniers de bénéficier de l'engagement financier de l'Etat.

Indemnisation intégrale

Contrairement aux campagnes agricoles 1984-1985 et 1985-1986 au cours desquelles, en raison de mouvements céréaliers réduits, la somme des versements a été inférieure au total de l'engagement annuel, l'indemnisation serait intégrale et basée sur 659 M \$.

Protection de producteur

En plus de bénéficier immédiatement de la subvention du Nid-de-Corbeau, on maintient les taux réglementés, le filet de sécurité et des protections contre l'inflation.

Neutralité en matière d'affectation de ressources

Favorisation du développement des secteurs de l'élevage et de la transformation due à l'élimination de la propension à l'exportation. Le producteur aura le choix d'écouler ses céréales sur le marché intérieur ou les livrer pour exportation.

Efficacité

Les producteurs seront plus en mesure de connaître leurs coûts de transport et choisiront les plus économique.

Faisabilité administrative

Une fois versées, les indemnités forfaitaires, les coûts d'administration de la subvention du Nid-de-Corbeau seront réduits au minimum.

Commerce international

Disparition d'une situation jugée vexatoire par nos partenaires commerciaux particulièrement par les Etats-Unis.

Pour résumer cette recommandation on peut dire que l'on assiste à un retour de la solution du versement au producteur à un coût que l'on ne peut quantifier tout en oubliant, à toute fin pratique, la question transport.

Cette recommandation aura pour effet de faire baisser les prix des céréales fouragères dans l'Ouest et encourager l'élevage du bétail. Cette baisse du prix du grain dans les Prairies provoquera un accroissement de l'écart déjà grand entre le prix dans les Prairies et dans l'Est du Canada. La capacité compétitive des éleveurs des Prairies sera alors accrue relativement à celle des éleveurs de l'Est. Dans ces conditions, le Québec n'a d'autres choix que de s'y opposer.

L'opposition à cette recommandation est doublement justifiée d'autant plus que l'on ne sait pas combien il en coûterait pour sa réalisation et que de plus on ne voit d'aucune façon comment cette dernière améliorerait le réseau ferroviaire.

3. MESURES PROVISOIRES

Comme il a été indiqué précédemment, l'OTG recommande l'application d'une indemnité forfaitaire. Cependant, entre temps, il y aurait lieu d'appliquer provisoirement certaines mesures afin de supprimer quelques injustices qui sont imputables à la loi actuellement en vigueur.

3.1 Mouvement du grain

À l'article 2.1 de la LTGO on y définit ce qu'est un mouvement du grain.

Article 2.1:

"Mouvement du grain: Transport du grain par une compagnie de chemin de fer sur toute ligne existante ou future:

- a) dans le sens ouest-est à destination de Thunder Bay ou d'Armstrong;
- b) au départ de tout point situé à l'ouest de Thunder Bay ou d'Armstrong et à destination d'un port de Colombie-Britannique, pour exportation;
- c) au départ de tout point situé à l'ouest de Thunder Bay ou d'Armstrong et à destination de Churchill, pour exportation.

L'OTG reproche le caractère restrictif de cette définition et recommande que les mots "pour exportation" figurant aux alinéas 2b) et 2c) soient rayés. Il permet ainsi que les grains vendus sur le marché intérieur soient admissibles à la subvention.

De plus l'Office a relevé qu'il est arrivé qu'à l'occasion que des grains soient transportés d'un port à un autre pour remplir les engagements au chapitre des ventes, ce qui a donné lieu à un double financement du mouvement des grains.

L'Office estime que l'État n'a pas l'intention de subventionner deux fois le mouvement du grain. Il recommande donc que la LTGO soit modifiée afin d'éliminer cette situation.

3.2 Programme de camionnage

Le paragraphe 17(4) de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest énonce ce qui suit: "L'administrateur peut conclure, pour le compte du ministre, des accords pour le mouvement du grain par transport routier s'il les estime conformes aux intérêts des producteurs de grain."

Il existe actuellement un programme de transport par camion de cultures spéciales (luzerne, pois, fèves, lentilles, millet et triticales) destinées au marché d'exportation.

Afin de mettre à la disposition des producteurs un mode de transport concurrentiel autre que le transport ferroviaire et de leur permettre ainsi de maximiser leurs revenus, l'Office a conclu qu'il y aurait lieu, pour le moment, de modifier le programme en vigueur et d'en étendre le champ d'application.

L'Office recommande d'élargir ce programme, à tous les grains et produits admissibles répondant à la nouvelle définition du terme "mouvement du grain". Ce programme s'applique, entre autres, aux grains expédiés et consommés dans la région de la Colombie-Britannique. Ils ne peuvent actuellement bénéficier des taux réglementaires à cause de la définition de "mouvement du grain".

L'Office en rayant le mot exportation de la définition de "mouvement" et en élargissant le programme de camionnage favorise ainsi les éleveurs de la Colombie-Britannique.

Cette mesure aura pour effet deux choses: accroissement de la facture transport pour l'État et bris de la continuité historique de l'accord du Nid-de-Corbeau en rayant le mot "exportation".

4. LA CAPACITÉ DE PAYER DU PRODUCTEUR

Dans sa lettre à l'administrateur, le Ministre a demandé que l'OTG tienne compte de la capacité de payer du producteur et de l'impact de la loi sur cette dite capacité. L'Office devait donc prendre en considération le rapport entre les coûts de transport des producteurs et le prix du grain.

Les producteurs bénéficient actuellement d'une protection contre l'inflation et celle découlant du filet de sécurité. Malgré cette protection, l'Office, dans son rapport, recommande l'adoption de mesures visant à faire reconnaître explicitement dans la loi la capacité de payer du producteur. Il reproche à la loi actuelle de ne pas considérer le facteur coûts du transport en fonction du prix du grain.

L'Office recommande donc que la loi soit modifiée de façon à prévoir le partage de l'inflation comme celui de la déflation en matière de coûts ferroviaires. Le partage se ferait selon une formule qui serait basée sur les rentrées¹ nettes de fonds. Selon cette proposition, l'engagement financier du gouvernement fluctuera en fonction des rentrées nettes de fonds de l'année visée. Le mécanisme ferait que si le pourcentage des rentrées nettes est inférieur à 100², la part du taux d'inflation que doit supporter le gouvernement augmente.

Si on appliquait cette formule aux campagnes 1983-1984 et 1984-1985, campagnes durant lesquelles le rapport a été inférieur à 100, toute l'augmentation des coûts de transport aurait été assumée par l'Etat. De plus, en examinant les modalités d'application de cette recommandation on remarque que les producteurs sont favorisés sur toute la ligne. En effet, dans le cas d'inflation, si toujours le rapport d'entrées nettes est inférieur à 100, la hausse de coûts est supportée par le gouvernement tandis que dans le cas de déflation les bénéfices vont aux producteurs.

Il faut se rappeler ici qu'il existe déjà un programme de stabilisation exclusif aux céréaliculteurs des Prairies et financé par le gouvernement fédéral. Ce programme a été fait pour justement stabiliser les revenus des agriculteurs pour contrer les effets dus aux fluctuations des facteurs de production. Depuis l'adoption de la LTGO on aurait versé 35,5 M \$ pour les campagnes 1983-1984 et 1984-1985. Donc suivre les recommandations du rapport serait l'équivalent d'ajouter un bénéfice sur un autre pour les producteurs de l'Ouest.

-
1. Pour obtenir le montant des rentrées nettes d'une année, on calcule les recettes brutes des producteurs pour cette année-là et on déduit les dépenses nettes correspondantes. On fait ensuite la moyenne des rentrées nettes des cinq années précédentes. Lorsque le rapport entre les rentrées nettes de l'année courante et la moyenne quinquennale calculée précédemment est inférieure à un, un paiement est versé aux producteurs.
 2. Rapport entre les rentrées nettes et la moyenne de rentrées nettes exprimé en pourcentage.

5. QUESTIONS RELATIVES À L'ÉTABLISSEMENT DES TAUX ET DES COÛTS

5.1 Rappel du processus de tarification

Pour établir la tarification du transport du grain par chemin de fer, la Commission canadienne des transports procède à l'établissement de ce que l'on appelle les "coûts admissibles estimatifs". Ces coûts se composent de la somme des éléments suivants:

- coûts variables afférents au volume;
- coûts variables afférents aux lignes pour les embranchements tributaires du transport du grain;
- coûts fixes établis à 5 % des coûts variables en 1983-1984 pour atteindre progressivement 20 % pour l'année 1986-1987 et les suivantes.

5.2 Établissement de la subvention du Col du Nid-de-Corbeau

Les taux établis au cours des quatre premières années d'application de la LTGO ont été fait par la CCT. Toutefois, les taux ont été établis d'après le calcul des coûts des sociétés ferroviaires au cours de la campagne agricole 1981-1982. Ces coûts sont appelés les coûts de l'année de référence et sont basés sur un volume de 31,5 millions de tonnes. On avait alors déterminé:

a) coûts variables afférents au volume	590,0 M \$
b) coûts variables afférents aux lignes pour les embranchements tributaires du transport du grain	104,7 M \$
c) coûts fixes 20 % de a)	<u>118,0 M \$</u>
Coûts admissibles	812,7 M \$

Donc 812,7 M \$ de coûts admissibles divisés par un volume de 31,5 millions de tonnes nous donne un coût moyen de 25,80 \$ la tonne. Etant donné que l'ancien taux de la subvention du Nid-de-Corbeau était de 4,89 \$ par tonne on a conclu que les compagnies de chemin de fer avait un manque à gagner de:

$$(25,80 \$ - 4,89 \$) \times 31,5 \text{ millions de tonnes} = 658,68 \text{ M } \$.$$

5.3 Les taux d'incitation

Dans certains cas les compagnies de chemin de fer peuvent offrir des taux inférieurs à ceux calculés à partir des règlements applicables au mouvement du grain. Ces taux sont appelés taux réduits dans la LTGO tandis que l'Office les nomme taux d'incitation.

Avant la campagne agricole 1986-1987, l'article 45 de la Loi, en plus de poser certaines contraintes administratives, visait uniquement les taux qui tiendraient compte des économies consécutives au changement en fin de semaine ou au transport du grain en saison morte. L'Office recommande l'assouplissement de l'application de cet article et ses recommandations soulèvent les préoccupations suivantes:

- Les compagnies de chemin de fer seraient portées à offrir des taux d'incitation uniquement aux endroits qui leur conviendrait et pourraient donc agir indûment sur le réseau de transport du grain.
- Il est possible que des écarts se créent entre les taux qui sont appliqués aux lignes principales et ceux qui touchent les embranchements. Ceci pourrait mettre un terme au mouvement du grain sur les embranchements.
- Les compagnies de chemin de fer ne seraient plus intéressées à offrir des taux réduits si, à tous les quatre ans, les économies réalisées dans cette pratique servent à réduire les coûts admissibles pour le calcul des taux.

5.4 Les accords de partage des avantages tirés des gains de productivité

Afin que les compagnies ferroviaires puissent continuer d'offrir des taux réduits après l'examen de leurs coûts, l'Office met de l'avant une formule au lieu d'un taux d'incitation. Selon cette formule, appelée "accords de partage des avantages tirés des gains de productivités", les sociétés ferroviaires feraient bénéficier les expéditeurs de la diminution de leurs coûts quand des expéditions de grain se font dans certaines conditions (comme un nombre minimal de

wagons, un chargement directionnel, etc) en leur accordant un taux réduit. Après avoir procédé à un examen des coûts, la CCT serait tenue d'inclure les réductions de taux dans les coûts admissibles afin de déterminer les taux prévus dans la LTGO.

Cette proposition selon l'Office constitue une solution à la préoccupation selon laquelle les sociétés de chemin de fer perdent, au moment des examens des coûts, les gains qu'elles ont obtenus au chapitre de la productivité. De cette façon, les rabais accordés sur certaines expéditions deviennent des coûts assumés par l'ensemble des expéditions et par le gouvernement à l'échelle du système.

5.5 Indemnité du CN

En vertu de l'article 56 de la LTGO le gouvernement fédéral verse une indemnité au CN. En 1984-1985, cette indemnité a été de 11,7 M \$. Quant au CP, dans l'établissement de ses taux de transport, elle ajoute 123 milles supplémentaires à la distance réelle sur sa ligne Calgary-Vancouver à cause des difficultés de relief. Cette façon de procéder lui procure un revenu additionnel de 11 M \$ environ.

L'Office recommande l'abolition de ces avantages et estime que cela n'aurait aucune incidence financière sur les compagnies de chemin de fer puisque si coûts supplémentaires il y a ils seront récupérés à travers le programme de subvention des embranchements dans le cas du CN. Quant au CP la perte serait récupérée sur l'ensemble du réseau.

5.6 Barème de référence

L'Office note deux points faibles au barème de taux et qui devraient être corrigés:

- a) les distorsions: étant donné que les taux n'augmentent pas proportionnellement aux coûts, le barème présente des distorsions entre certains parcours;
- b) la présence dans le barème de référence d'une phase de progression. En effet, le barème suit une courbe ascendante à environ 1 200 milles, de sorte que l'augmentation marginale du taux de transport de marchandises par mille est d'environ 0,32 \$ le mille sous 1 200 milles et d'environ 0,49 \$ le mille au-dessus de 1 200 milles.

L'Office recommande que le "barème de référence" donné à l'annexe II de la LTGO soit modifié de façon à ce que les augmentations des taux établies en fonction de la distance en milles traduisent les accroissements des coûts.

Il n'y a aucune indication sur l'impact de cette mesure sur l'engagement financier de l'Etat. On suppose qu'il sera mineur et qu'on assistera en fait à un réaménagement des crédits fédéraux.

5.7 Coût en capital

L'article 276(3) b de la Loi sur les chemins de fer précise que le coût en capital, utilisé lors du calcul des coûts admissibles, doit correspondre à celui de CP Rail. La CCT a déclaré que le coût en capital du CP est plus élevé que celui du CN. L'Office estime qu'environ 30 M \$ devraient être retranchés des coûts admissibles du CN et recommande que des coûts en capital distincts soient appliqués au CN et au CP.

5.8 Coûts fixes

L'Office s'est penché sur le niveau de contribution à supporter par les producteurs quant aux coûts fixes. Il avance la théorie suivante en guise d'argumentation:

- Dans un contexte commercial où les taux de transport font l'objet de négociations entre l'expéditeur et le transporteur, le niveau de contribution que touche la compagnie ferroviaire dépend souvent de la capacité de payer de l'expéditeur. Lorsque l'expéditeur fait face à des marchés qui comportent des restrictions de prix ou de quantité, il arrive souvent que les taux de transport soient réduits pour que l'expéditeur reste concurrentiel et pour que l'expédition des marchandises se poursuive.

L'Office ajoute de plus que les agriculteurs de l'Ouest n'ont pas l'impression que leur pouvoir commercial est suffisant pour qu'ils puissent négocier des taux de transport avantageux, comme le font les expéditeurs de marchandises en vrac comme le charbon et le soufre. Dans ce contexte, il lui semble que l'idée de faire correspondre la contribution des sociétés ferroviaires à la capacité de payer des agriculteurs est juste et raisonnable.

Partant de la théorie précédemment avancée, l'Office suggère la formule suivante quant à la contribution des coûts fixes par les producteurs:

<u>Valeur des RNF comme pourcentage d'une moyenne de 5 ans</u>	<u>Niveau de contribution</u>
Moins de 80 %	0 %
De 80 à 90 %	10 %
De 90 à 140 %	20 %*
De 140 à 200 %	30 %
Plus de 200 %	40 %

Cette question n'est pas assez développée dans le rapport ce qui rejoint d'ailleurs la recommandation de l'Office sur ce sujet particulier. En effet, l'Office recommande que le groupe de travail créé pour étudier la formule d'indemnisation soit également chargé d'examiner la question susmentionnée et de présenter un rapport à ce sujet.

5.9 Acquisition de wagons

L'Office arrive à la conclusion que les procédures actuelles de détermination des coûts de location des wagons-trémis sont inadéquates. A son avis, les coûts de location des 4 500 wagons-trémis ne devraient pas être inclus aux coûts de la nouvelle année de référence lors de l'examen des coûts en vertu de l'article 38 pour les raisons suivantes:

- il était évident qu'un grand nombre des wagons étaient loués inutilement;
- le fait d'inclure ces coûts, en appliquant la méthode actuelle de détermination des coûts, aurait pénalisé les producteurs puisque ces derniers auraient eu à payer chaque année, durant quatre ans, des coûts de location se rapportant à une seule année.

* Il s'agit du niveau actuel de contribution stipulé dans la LTGO. Si la CCT recommande un changement.

La quantité de wagons loués repose sur des prévisions de volumes de grains à transporter. Les sociétés ferroviaires soutiennent qu'il est sage, sur le plan de l'exploitation, d'ajouter des wagons pour accroître la souplesse du mouvement et que de plus, les frais d'exploitation des wagons-trémis sont moindre que ceux des wagons couverts. Il en résulte de ce fait des économies pour les producteurs.

Il semble donc que les facteurs de coûts sur lesquels se fondent les sociétés ferroviaires pour décider d'ajouter ou non des unités supplémentaires au parc de wagons céréaliers ne sont pas les mêmes que ceux qui de l'avis des milieux de l'industrie céréalière, devraient être retenus.

Face à cette situation, le Comité recommande que soit mise au point une méthode nouvelle et plus exacte de projection des coûts de wagons à intégrer aux taux de la LTGO.

5.10 Variation de coûts établis à l'occasion de l'examen quadriennal

En vertu de l'article 38 de la LTGO, la CCT effectue tous les quatre ans un réexamen complet des coûts du transport du grain. A l'occasion de cet examen des coûts, les gains de productivité des sociétés ferroviaires peuvent être déterminés et les coûts admissibles peuvent être réduits en conséquence.

Il s'agissait pour l'Office de déterminer s'il y a lieu de modifier le processus de tarification de manière à ce que les gains de productivité qui sont déterminés tous les quatre ans le soient plus précisément et soient portés au crédit des producteurs.

Chaque année, les coûts admissibles sur lesquels se fonde la détermination des taux sont recalculés. Les coûts de l'année qui vient sont établis par projection des coûts de l'année précédente en fonction d'indices de coût. On calcule ensuite les variations de coûts d'une année à l'autre et on les répartit entre les producteurs et l'Etat selon la formule de partage des coûts de l'inflation.

Tous les quatre ans, on procède à un réexamen exhaustif des coûts, ce qui permet de mettre en lumière tout changement important de productivité. Les calculs de variation de coûts qui font suite à ce réexamen incorporent non seulement les changements attribuables à l'inflation, mais également les gains de productivité qui ont eu lieu durant les quatre années précédentes.

Selon le taux d'inflation de l'époque correspondante, les gains de productivité peuvent réduire la part totale du coût de l'inflation à l'avantage soit du producteur, soit de l'État.

L'Office lors de son étude portant sur le sujet mentionné en titre en arrive à la conclusion que les gains de productivité doivent être portés au crédit des producteurs plutôt que de l'État pour les deux raisons suivantes:

- Dans l'esprit des milieux céréaliers de l'Ouest, il est très clair que l'État fédéral s'est engagé à absorber sa part des augmentations de coûts attribuables à l'inflation.
- Il est probable que la plupart des gains de productivité seront attribuables à la collaboration de l'industrie céréalrière et des sociétés ferroviaires, de sorte que rien ne justifie la participation de l'État aux bénéfices qui en découlent.

En conséquence, l'Office recommande de modifier la Loi de façon à ce que les gains de productivité soient portés au seul crédit des producteurs.

Cette recommandation de l'Office frise le ridicule. Cet organisme financé par le gouvernement central a pour mandat d'améliorer le système de transport du grain et non d'enrichir les producteurs de l'Ouest. Il n'est sans doute pas ignorant que déjà l'État subventionne l'industrie du grain en déboursant près de 1 milliard \$ pour le transport de cette denrée. De plus, l'État assure une protection aux producteurs à l'égard de l'inflation par le biais du filet de sécurité.

5.11 Simplification du processus de tarification

Selon l'Office le processus actuel est complexe pour deux raisons:

- difficulté de comprendre le sens de la Loi;
- variations désordonnées des taux d'une année à l'autre.

En plus des deux facteurs mentionnés précédemment, l'Office affirme que les fluctuations désordonnées des taux sont en fait reliées à ce que la subvention est fixe tandis que le volume est variable. Par conséquent, la valeur par tonne de l'engagement financier de l'Etat varie et les coûts nets du transport des marchandises fluctuent à l'avenant. On a alors eu recours à ce que l'on appelle un "ajustement de contrôle". Etant donné que les versements de l'Etat dépassant ou n'atteignant pas l'engagement financier varient chaque année, le rajustement de contrôle a permis à leur valeur totale de cesser de fluctuer.

D'après l'Office, la façon de régler le problème de la simplification du processus de tarification dépend de la façon d'envisager la question du mode de versement.

Si, comme le propose le présent rapport, la solution du versement d'une indemnisation forfaitaire est adoptée, il faudra modifier le processus de tarification en tenant compte des recommandations du groupe de travail. Toutefois, en attendant la mise en application du rapport du groupe de travail, il serait possible d'adopter un processus très simple de tarification.

La proposition visant à simplifier le processus de tarification tel que présentée par l'Office remplacerait le rajustement de contrôle par une méthode de "retenue et de paiement final". Selon cette proposition, l'Etat retiendrait une partie quelconque de la subvention du Nid-de-Corbeau de sorte que les taux de transport appliqués aux agriculteurs seraient calculés comme si, à titre d'exemple, la subvention du Nid-de-Corbeau se chiffrait à 500 M \$ plutôt qu'à 658,6 M \$. Si le volume effectif devait dépasser les prévisions alors l'Etat disposerait des sommes nécessaires pour continuer à verser sa part calculée du taux sans dépasser son engagement. Toute somme non dépensée à la fin de l'année serait distribuée aux producteurs sous la forme d'un "paiement de transport final" proportionnel aux livraisons effectuées par chaque producteur au cours de l'année.

Cette méthode a l'avantage d'éliminer toute fluctuation des taux de transport attribuables à des variations de volumes. Elle assure de plus de clôturer chaque exercice financier étant donné qu'une fois le "paiement final" effectué, il n'y a plus de report aux années suivantes. Le désavantage de cette méthode c'est qu'il faudrait qu'un organisme se charge de rassembler les données pertinentes à son administration et on entrevoit de plus des difficultés d'ordre administratif.

L'Office recommande donc qu'advenant le rejet de la proposition d'un versement forfaitaire, la formule de retenue soit incorporée à la Loi comme solution de rechange au mécanisme actuel de rajustement de contrôle en vertu de quoi la somme de 658,6 M \$ sera versée intégralement, indépendamment du volume de céréales transportées.

Donc on simplifie d'un côté et on complexifie de l'autre. De plus, ce qui est plus fondamental, cette proposition suppose le paiement de la subvention de 658,6 M \$ sans égard au volume transporté. Cette proposition est désavantageuse par rapport à la Loi actuelle pour le gouvernement fédéral.

6. IMMOBILISATIONS DES SOCIÉTÉS FERROVIAIRES

Selon l'article 29 de la LTGO, les compagnies de chemins de fer sont tenues de présenter leurs projets d'investissement à la CCT, à l'administrateur et au Comité supérieur du transport du grain. Au moment de l'adoption de la LTGO, l'inclusion de l'article 29 consacrait la reconnaissance de préoccupations de longue date des milieux de l'Ouest, qui souhaitaient obtenir des garanties que les recettes des sociétés ferroviaires soient réinvesties sous forme d'installations et de matériel destinés au transport des produits de l'Ouest.

L'article 29 est renforcé par les paragraphes (2) et (3) de l'article 55 qui autorisent le Ministre à retenir les versements destinés à une compagnie de chemins de fer s'il est avisé par la CCT que le niveau d'investissement est inadéquat.

Les compagnies de chemins de fer se sont montrées fort préoccupées par l'article 29. Elles n'ont pas objection à ce que l'industrie prenne connaissance des grandes lignes de leurs projets d'investissements, mais elles craignent que les responsables de l'industrie céréalière ne tentent d'interpréter et de remettre en question les décisions d'investissement que prennent les gestionnaires des sociétés ferroviaires. Les deux sociétés ferroviaires ont proposé que le critère du rendement soit celui qui permette de juger de l'opportunité d'un investissement, contestant ainsi les procédures actuelles de la LTGO.

Parallèlement, les sociétés ferroviaires ont également prôné une amélioration de la planification à long terme dans le secteur céréalière qui serait bénéfique à tous les intervenants du milieu puisque l'article 29 ne touche que les investissements que pour une année précédant et une année suivant une campagne agricole.

De par ses enquêtes, l'Office en arrive à conclure que les craintes que nourrissent les agriculteurs de l'Ouest sont justifiées mais que par ailleurs, les milieux céréalières sont généralement satisfaits de l'application de l'article 29.

De plus, l'Office estime qu'en vertu de l'alinéa a), du paragraphe (1) de l'article 17, l'Office peut faire des recommandations au Comité sur des questions touchant la capacité de transport, et de telles recommandations peuvent comprendre des conseils sur les besoins d'investissements à long terme, en regard desquels les projets d'investissement annuels des sociétés ferroviaires pourraient être évalués. Conséquemment, l'Office recommande de n'apporter aucun changement à ce chapitre.

On perd ici une belle occasion de s'asseoir avec les transporteurs concernés dans le but de vraiment trouver des solutions à long terme visant à optimiser ou à remettre en question certains aspects du système de transport.

7. OBJECTIFS DE RENDEMENT ET RÉGIME DE PRIMES ET DE SANCTIONS

En vertu de l'article 18 et de l'article 19, paragraphe 1, alinéa a) et b) de la LTGO, l'administrateur est chargé de fixer des objectifs et de vérifier les rendements atteints par rapport à ces objectifs. L'administrateur devrait aussi élaborer un système théorique de primes et de sanctions et de le mettre en oeuvre si on le juge opportun.

En se fondant sur les recommandations du sous-comité des objectifs de rendement du Comité supérieur du transport du grain, l'Office du transport du grain a commencé à fixer des objectifs de rendement en février 1985.

D'une manière générale, le système actuel de formulation d'objectifs de rendement s'est avéré satisfaisant. Cependant, on peut soutenir que le réseau de manutention et de transport de grains n'a pas été véritablement mis à l'épreuve puisque l'importance des mouvements de trains récents est considérablement réduite par rapport à celle des années antérieures.

Dans le rapport qu'il a présenté au Comité supérieur du transport du grain le 26 septembre 1985, le sous-comité des objectifs de rendement, dont font partie notamment des experts des principales sociétés céréalières, des sociétés ferroviaires et des agences gouvernementales, a recommandé que... "aucun système de primes et de sanctions fondé sur le rendement ne soit mis en oeuvre, les mécanismes d'incitation normaux du milieu commercial étant suffisants.

On semble ne pas vouloir dépasser le stade de la théorie et c'est pourquoi l'Office ne recommande aucun changement.

8. AUTRES POINTS

8.1 Définitions d'exportation

Au sens de la LTGO le mot exportation faisait une distinction entre divers modes de transport et faisait une référence particulière quant aux États-Unis.

Pour désamorcer la situation causée par la définition actuelle l'Office recommande que le mot exportation soit modifié pour enlever toute mention d'un mode de transport de produits en provenance du Canada et pour supprimer la mention "Etats-Unis".

8.2 Prévisions des mouvements du grain

L'Office recommande d'inclure à l'article 2 de la LTGO le British Columbia Railways comme société faisant du transport du grain.

8.3 Produits supplémentaires

L'Office recommande que les grains, plantes et produits suivants soient inclus dans l'Annexe I, sans augmentation compensatrice du montant total du fonds: fibre de lin, semences fourragères, produits du maïs, semences et produits des semences de carthame des teinturiers, sorgho, soja et produits du soja, pellets de pulpe fraîche de betterave à sucre.

L'inclusion de ces nouveaux produits à un volume relativement faible (estimé à 200 000 tonnes) aurait peu d'effet selon l'Office. Toutefois, si le volume croît dans l'avenir on peut présumer que cela finira par augmenter les déboursés de l'Etat.

8.4 Calcul du régime de protection

Présentement, le calcul pour le filet de protection est basé sur le prix demandé à l'exportation. Or, ce prix est plus élevé que le prix réalisé d'en moyenne 21,00 \$ la tonne.

L'Office recommande d'utiliser le prix moyen réalisé par la CCB au lieu du prix demandé lors de l'application des dispositions de l'article 61.

Cette recommandation ferait que le filet de sécurité serait déclenché plus tôt. De plus, cette pratique équivaut à une protection d'environ 2,00 \$ la tonne (10 % de l'écart moyen des 10 dernières années) lorsque le filet de sécurité serait déclenché.

Donc, sur un volume de 30 millions de tonnes il pourrait en coûter 60 M \$ de plus à l'État. Plus l'écart sera grand, plus le volume de grain transporté serait important et plus les déboursés le seraient surtout dans une hypothèse de baisse du prix du grain.

8.5 Révisions futures

L'Office recommande de ne pas procéder actuellement à une révision législative de la LTGO. L'administrateur et le Comité supérieur du transport du grain ayant le pouvoir de recommander les changements qui s'imposent.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS



QTR A 108 172