

## CHAPITRE VI

### NOUVELLE CAPITALISATION DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA

Le paragraphe 2 c) du décret C.P. 6033 prescrit à la Commission royale ce qui suit:

“Passer en revue la structure financière de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et faire rapport sur l'opportunité (ou l'inopportunité) de mettre et garder les frais généraux de cette Compagnie sur un pied comparable à celui d'autres compagnies ferroviaires importantes de l'Amérique du Nord.”

#### A. STRUCTURE FINANCIÈRE DU NATIONAL-CANADIEN AU 31 DÉCEMBRE 1949

On peut résumer selon le tableau suivant la structure financière des chemins de fer Nationaux du Canada au 31 décembre 1949:

<i>Dette à longue échéance</i>	
Dette consolidée entre les mains du public.....	\$ 612,380,194
Dette consolidée à titre de placements dans des fonds spéciaux (constituée principalement de fonds de pension et d'assurance) .....	12,485,725
Total de la dette consolidée.....	624,865,919
Actions de filiales entre les mains du public.....	4,560,290
Total des valeurs du réseau détenues par le public ou servant à des fonds spéciaux.....	629,426,209
État—Prêts .....	743,661,161
Dette totale et valeurs du réseau, à l'exclusion de la part de propriétaire en valeurs.....	1,373,087,370
<i>Part de propriétaire—État</i>	
1,000,000 d'actions sans valeur nominale des chemins de fer Nationaux du Canada.....	18,000,000
5,000,000 d'actions sans valeur nominale du Trust des titres des chemins de fer Nationaux du Canada.....	378,518,135
Immobilisations de l'État pour chemins de fer du gouvernement	377,930,580
Part totale de propriétaire.....	774,448,715
Total de la dette, des valeurs du réseau entre les mains du public et de la part de propriétaire.....	\$2,147,536,085

L'Appendice “A” joint au présent chapitre donne en résumé les recettes de la compagnie, indiquées dans les bilans des années 1923 à 1949 inclusivement.

#### B. CHARGES FIXES

L'expression “charges fixes”, appliquée aux comptes des chemins de fer, revêt une signification bien définie par suite de la Classification comptable des chemins de fer à vapeur, publiée par l'*Interstate Commerce Commission* et employée non seulement par toutes les sociétés ferroviaires de première classe des États-Unis, mais aussi dans une large mesure par le National-Canadien et le Pacifique-Canadien.

Dans la formule de l'état du revenu, établie dans la classification comptable, les articles suivants figurent sous le titre de “Charges fixes”:

1. Location à bail de lignes ferroviaires et de matériel;
2. Intérêt sur la dette consolidée:
  - a) Intérêt fixe non en souffrance,
  - b) Intérêt en souffrance.
3. Intérêt sur la dette non consolidée;
4. Amortissement de l'escompte sur la dette consolidée.

A l'examen du sommaire suivant des charges fixes du National-Canadien en 1948 et en 1949, on constatera que le loyer des lignes ferroviaires prises à bail et l'amortissement de l'escompte sont relativement peu importants et il semblerait que l'arrêté en conseil vise les frais d'intérêt sur le capital d'emprunt.

	1949	1948
Loyer des lignes ferroviaires et du matériel pris à bail.....	\$ 699,844 10	\$ 720,599 32
Intérêt sur la dette non consolidée.....	333,994 64	282,713 40
Amortissement de l'escompte sur la dette consolidée .....	1,497,122 72	508,564 04
Intérêt sur la dette consolidée—au public....	24,302,650 99	23,202,817 69
Intérêt sur les prêts de l'État.....	21,798,283 58	21,627,032 82
	\$ 48,631,896 03	\$ 46,341,727 27
	\$ 48,631,896 03	\$ 46,341,727 27

### C. ORIGINE HISTORIQUE DE LA STRUCTURE FINANCIÈRE

L'exposé de la compagnie (pièce 214) contient un bref historique de la formation et de la constitution des chemins de fer Nationaux du Canada. En voici le texte:

“La Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada fut constituée en corporation par le chapitre 13 des Statuts de 1919. Le préambule de la loi expose que Sa Majesté s'étant assuré la régie du réseau ferroviaire du *Canadian Northern Railway*, il convient de prévoir la constitution en corporation d'une compagnie réunissant les chemins de fer, ouvrages et entreprises des sociétés faisant partie du réseau du *Canadian Northern* en vue de les exploiter comme réseau ferroviaire national en même temps que les chemins de fer du gouvernement canadien. C'est par l'arrêté en conseil C.P. 2094 du 4 octobre 1922 que furent nommés les administrateurs de la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada. L'arrêté en conseil C.P. 115 du 20 janvier 1923 confia l'administration et l'exploitation des chemins de fer du gouvernement canadien à la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada. Aux termes d'une convention signée le 30 janvier 1923 et ratifiée par l'arrêté en conseil C.P. 181 du même jour, la *Grand Trunk Railway Company* et la compagnie du National-Canadien ont été fusionnées. Le *Grand Trunk Pacific Railway System*, jadis entièrement régi par le *Grand Trunk Railway* qui en possédait les valeurs, est maintenant passé entièrement sous régie de la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada qui s'est portée acquéreur des titres. En vertu de la Loi de 1937 sur la revision du capital des chemins de fer Nationaux du Canada, les actions de la *Canadian Northern Railway Company* furent transférées par l'État à la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada et la propriété des titres donne maintenant au National-Canadien la régie intégrale du *Canadian Northern*. Par conséquent, en résumé, le National-Canadien a absorbé par fusion la *Grand Trunk Railway Company of Canada*; il régit les réseaux du *Canadian Northern* et du *Grand Trunk Pacific* par propriété de titres, et enfin l'administration et l'exploitation des chemins de fer de l'État lui ont été confiées. On dénomme généralement ces quatre principaux chemins de fer et leurs filiales les Chemins de fer Nationaux du Canada ou le Réseau des chemins de fer Nationaux du Canada. L'exploitation en tant que réseau unifié a commencé le 1<sup>er</sup> janvier 1923.”

La structure du capital de la Compagnie a été radicalement révisée en conséquence de la Loi de 1937 sur la révision du capital des chemins de fer Nationaux du Canada. Comme le fait remarquer l'exposé du National-Canadien, cette loi ne touche aucunement à la forte dette consolidée du réseau entre les mains du public, mais elle constitue une révision des rapports entre l'État et les chemins de fer Nationaux. Citons à ce sujet une partie de l'exposé fait le 18 février 1937 par le très hon. C. D. Howe, ministre des Transports, devant le Comité des chemins de fer et de la marine marchande que le gouvernement possède, exploite et contrôle:

"Je résume donc les dispositions du bill n° 12, pour l'avantage du Comité.

"La loi a pour but de sanctionner une refonte équitable et pratique de la capitalisation trop forte des chemins de fer Nationaux du Canada. Cette refonte n'intéresse que les rapports entre l'État et le réseau et n'affecte en rien la dette fondée du réseau envers le public.

"En ce qui regarde l'État et le réseau, le plan de refonte garantit pleinement tous les capitaux qu'y a immobilisés le gouvernement fédéral; il n'amortit que les pertes résultant des frais d'exploitation et des intérêts. Le capital-actions sans valeur sera amorti selon les arbitrages.

"On a plusieurs fois censuré le projet de refonte de la capitalisation du réseau d'État, surtout en reprochant à ses auteurs de chercher à tromper en quelque sorte la population canadienne et de vouloir agir contrairement aux principes de la saine finance. Ces critiques ne sont pas fondées et cachent au public les buts véritables du plan, les avantages qui en résulteront tant pour le pays que pour le réseau. Elles ne tiennent pas compte de l'avis nettement exprimé de tribunaux compétents et impartiaux, non plus que des dispositions législatives édictées depuis 1932 sur la finance. Elles contredisent aux règles de finance et de comptabilité qu'observent généralement les sociétés en pareille situation. Enfin, elles refusent de reconnaître que les réalités d'aujourd'hui sont conditionnées par les événements des vingt dernières années, que le gouvernement fédéral est forcément devenu actionnaire et propriétaire des chemins de fer Nationaux du Canada,—il n'en est plus créancier au sens ordinaire du mot.

"A mesure que j'avancerai dans les observations je préciserai davantage.

## 2. Précis de la refonte

"Le plan de refonte du capital a pour buts principaux:

"Premièrement: d'éliminer un double emploi dans le passif et les pertes d'environ un milliard cinq cents millions de dollars dans les comptes publiés du réseau national et dans les comptes publics du gouvernement fédéral.

"Deuxièmement: de centraliser les participations du gouvernement fédéral à toutes les compagnies qui constituent actuellement le réseau national en une seule compagnie, savoir: la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada.

A cette mesure préliminaire se rapportent:

- (i) La fusion en droit de certaines compagnies comprises dans le réseau, en vue d'épargner des frais de comptabilité et autres, et
- (ii) L'unification de certaines séries d'obligations émises en vue de fonder la dette du réseau, au moyen d'émissions de remboursement au nom de la société-mère, la Compagnie des chemins de fer Nationaux du Canada, dans le but de diminuer les intérêts et autres frais.

"Troisièmement: de rayer des livres de la société le capital-actions déclaré sans valeur par les tribunaux d'arbitrage.

"Quatrièmement: la conservation par le Trust des titres des droits de priorité du gouvernement fédéral quant à certains titres non garantis et au capital-actions de filiales détenu par le public.

"Le projet de révision du bilan des chemins de fer n'augmente en rien le chiffre de la dette nette du Canada porté aux comptes publics, parce que le gouvernement fédéral avait acquis sans déboursier le capital-actions que l'on veut amortir et parce que la dette nette du Canada comprend déjà les anciennes obligations, les emprunts imputés sur le capital et les déficits, l'intérêt couru sur les emprunts et les sommes immobilisées dans les chemins de fer du gouvernement canadien.

“Voici un état sommaire de la refonte du bilan consolidé, établi d'après les comptes de 1936:

Réduction du capital-actions et de l'ancien capital-obligations par une réduction correspondante du compte des valeurs.....	\$ 262,770,972 03
Élimination des emprunts imputés sur les déficits par une réduction correspondante du compte des déficits.....	\$373,823,120 38
Élimination des intérêts courus sur les emprunts par une réduction correspondante du compte des déficits.....	530,832,597 67
	<u>904,655,718 03</u>
Réduction totale du capital et du passif.....	<u>\$ 1,167,426,690 08</u>

“De plus, le projet de refonte prévoit le transport du poste “passif” au poste “participation de propriétaire du gouvernement fédéral” des sommes suivantes:

Emprunts immobilisés en capital, représentés par 5 millions d'actions de capital du Trust des titres.....	\$270,037,437 88
Crédits immobilisés dans les chemins de fer du gouvernement canadien .....	388,290,263 52
	<u>658,327,701 40</u>
Transport du solde de la valeur du capital-actions du <i>Canadian Northern</i> à la compagnie du National-Canadien et émission par cette dernière de son capital-actions.....	18,000,000 00
Participation de propriétaire totale du gouvernement fédéral, au bilan consolidé.....	<u>\$676,327,701 40</u>

“Il faut noter que le bilan continue de porter, sans réduction, tous les capitaux immobilisés par le gouvernement fédéral, à leur valeur nominale; les amortissements d'emprunts n'intéressent que les déficits d'exploitation et les intérêts courus.”

Ainsi qu'il est mentionné ci-dessus, la “participation du propriétaire” au 31 décembre 1949 était de \$774,448,715.00. L'augmentation de \$98,121,014.00, obtenue depuis la révision de 1937, se décompose comme suit:

Augmentation de la valeur attribuée au Trust des titres des Chemins de fer Nationaux du Canada	\$ 108,480,697
Hausse représentée par	
Les recettes excédentaires capitalisées entre 1941 et 1945 inclusivement.....	\$ 112,502,061
Moins les pertes nettes en capital.....	4,021,364
	<u>\$ 108,480,697</u>
Moins la réduction nette en valeur des immobilisations dans les chemins de fer de l'État.....	10,359,683
	<u>\$ 98,121,014</u>

#### D. PROPOSITIONS

##### 1. Chemins de fer Nationaux du Canada

Dans son exposé, le National-Canadien recommande ce qui suit:

“Pour comparer avec exactitude les charges fixes de notre réseau avec celles des autres grandes sociétés ferroviaires, à l'exclusion des lignes exploitées dans l'intérêt public, il faudrait convertir en capital de participation la tranche de la

dette garantie du National-Canadien détenue par l'État. Afin d'apporter l'aide nécessaires aux lignes entretenues dans l'intérêt du public, la dette garantie du National-Canadien entre les mains du public devrait être assumée, en tout ou en partie, par le gouvernement; ou encore l'assistance pourrait être fournie par l'application d'une autre mesure répondant le mieux aux besoins de la situation."

Dans sa déclaration, le président de la compagnie a modifié et amplifié sa proposition initiale. La voici donc en termes plus précis:

"Nous proposons de convertir en capital de participation, par les procédés commerciaux ordinaires, tout le capital portant intérêt. Toutefois, vu les difficultés d'ordre pratique qui font obstacle en ce moment à la conversion en capital de participation du capital portant intérêt que détient le public, et eu égard aux recettes possibles du réseau National, qui sont considérables et peuvent, dans une certaine mesure, neutraliser les facteurs défavorables en question et supposant que le déséquilibre qui existe actuellement entre les tarifs et les frais des chemins de fer sera corrigé par des augmentations suffisantes de tarifs, je propose ce qui suit, comme moyen convenable de redressement:

- (1) Il conviendrait d'échanger pour du capital de participation les obligations détenues par l'État au montant de 760 millions de dollars, et indiquer ce changement sur le bilan.
- (2) Le gouvernement devrait reconnaître devoir au National-Canadien un montant de 300 millions de dollars portant intérêt à 3 p. 100 jusqu'à acquittement. Ce montant serait inscrit dans les livres du National-Canadien à titre de capital liquide où il serait possible de puiser à l'occasion pour rembourser les obligations portant intérêt et détenues par le public, ou pour effectuer de nouvelles immobilisations. En retour de la reconnaissance de ladite dette, le National-Canadien remettrait à l'État un montant proportionnel de titres de participation.
- (3) Les lignes de mise en valeur de territoires à établir ultérieurement devraient être financées à raison d'au plus 60 p. 100 par des valeurs portant intérêt, le solde pouvant être fourni par le gouvernement en échange d'un montant proportionné de titres de participation émis par le National-Canadien.

"Réflexion faite, le Conseil d'administration et moi-même sommes d'avis que rien moins que des mesures de ce genre ne saurait être jugé suffisant pour affermir la structure financière du National-Canadien. Mises en vigueur, ces mesures permettraient probablement au réseau, dans le cours normal des choses, de payer ses charges fixes, y compris l'intérêt sur la dette consolidée.

"Je soutiens très sérieusement que l'ajustement de la structure financière du National-Canadien aurait dû se faire depuis longtemps et qu'en raison des motifs énoncés dans l'exposé des faits que le National-Canadien vous a présenté en octobre dernier et des autres motifs invoqués ou devant être soumis au cours de vos séances, la Commission royale devrait recommander un tel ajustement."

Dans ses remarques préliminaires, le président a fait en outre les déclarations suivantes:

"Il faut dire par la même occasion que les résultats financiers obtenus par le National-Canadien donnent une fausse conception de l'efficacité véritable avec laquelle l'exploitation du réseau est menée. Il importe de présenter au plus tôt un tableau clair et net des résultats véritables de l'exploitation."

"Une capitalisation réaliste du National-Canadien doit nécessairement être en fonction de sa capacité future de rendement. Le passé de la société n'a de valeur que s'il sert à prévoir les résultats futurs. La productivité financière du National-Canadien de 1923 à nos jours est marquée par de sensibles fluctuations. En certaines années, les recettes pouvant servir à payer les intérêts et les autres exigibilités de la compagnie ont été abondantes. En d'autres années, malgré une exploitation plus intense, il y a eu déficit avant même le paiement des charges fixes. Il est à noter que les périodes de grande productivité financière ont été de courte durée et se sont présentées en temps de grande prospérité ou durant la guerre. On ne peut donc s'en servir comme indice probable de conditions normales ou futures. De plus, durant les périodes de trafic réduit, les frais d'entretien ont été réduits jusqu'à un certain point au détriment du matériel et, par conséquent, il y a eu exagération de la productivité financière dans le passé."

“Les opérations à venir seront dans une certaine mesure entravées par l’entretien différé des biens et par le renouvellement différé d’un matériel ayant souffert de fatigue durant la guerre. Même si, durant la période de grande productivité financière, des réserves ont été constituées en vue de telles dépenses, celles-ci ont perdu beaucoup de leur valeur en raison de l’inflation. Le matériel roulant du réseau, par suite de l’inflation, représente dans les livres des sommes bien inférieures aux frais de remplacement. En conséquence, à mesure que s’imposeront les remplacements, il se produira une inflation du capital qui, à son tour, aura un effet néfaste sur les recettes par suite d’une dépréciation accrue, de taux d’intérêts plus élevés, même si l’on tient compte du fait que le nouveau matériel sera grandement amélioré, servira davantage et pourra être utilisé de façon plus économique que le matériel remplacé.”

Le président du réseau affirme qu’après avoir étudié le problème attentivement il est venu à la conclusion que pour obtenir des résultats permettant d’affronter la concurrence commerciale, le montant de capital portant intérêt qu’il faudrait apporter à la structure financière pourrait être de proportions assez modestes par comparaison avec le total actuel de \$1,344,000,000. Il étudie ensuite assez longuement ce qu’il appelle le fardeau financier excessif des chemins de fer Nationaux du Canada, dont voici un tableau sommaire:

“Obligations portant intérêt, prises à charge lors de l’acquisition des chemins de fer insolubles.....	\$ 804,000,000
Biens totalement ou partiellement détériorés lors de l’acquisition	100,000,000
Frais de coordination.....	290,000,000
Chemins de fer de l’État.....	135,000,000
Effet de l’acquisition, dans l’intérêt public, de lignes non rentables .....	170,000,000
Effet des lignes établies pour mises en valeur.....	34,000,000
	\$1,533,000,000

“Ce relevé, démontrant le caractère excessif de la dette de \$1,533,000,000 (qui dépasse la dette de près de \$1,344,000,000 du National-Canadien comportant charges fixes) permet de conclure qu’une proportion exagérée du capital placé dans le réseau du National-Canadien se compose de valeurs portant intérêt.”

L’effet des propositions de la compagnie sur les chiffres des chemins de fer Nationaux du Canada pour 1948, qui sont mentionnés dans l’exposé de la compagnie et dans la déclaration du président, serait de réduire les frais d’intérêt pour l’année de \$44,829,000 à \$14,202,000, soit une épargne de \$30,627,000.

### 2. La Fédération canadienne d’agriculture

La Fédération canadienne d’agriculture a fait la recommandation suivante:

“Nous recommandons que le montant des “Prêts de rapatriement des valeurs du Royaume-Uni” et des “Prêts pour amortissement de la dette” (\$670,365,090) soit inscrit au titre de la Participation de propriétaire (Participation de l’État) du côté passif, comme valeurs supplémentaires de titres fiduciaires, et que le gouvernement annule ces valeurs portant intérêt non encore remboursées. Le solde de la dette au compte du gouvernement demeurerait au titre de dette des chemins de fer.”

### 3. La compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien

La Compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien, dans son principal exposé (pièce 139A), a fait les déclarations suivantes de portée générale sur la révision de la structure financière des chemins de fer Nationaux du Canada:

“54. Le Pacifique-Canadien n’a aucun intérêt direct dans les finances du National-Canadien. Il estime que l’administration actuelle du réseau national a atteint un haut degré d’efficacité dans la gestion des chemins de fer qui lui ont été confiés. Il est à souhaiter que soient appliquées toutes les mesures tendant à encourager une plus grande efficacité soutenue de la part du National-Canadien ou de tout autre chemin de fer. Néanmoins le Pacifique-Canadien

envisagerait avec inquiétude toute réduction des charges fixes du National-Canadien, à moins que ne soit reconnu le principe de permettre à ce réseau de réaliser des bénéfices raisonnables, compatibles avec des placements raisonnables en biens ferroviaires.

“55. Le Pacifique-Canadien, entreprise privée, fait concurrence au National-Canadien, propriété de l'État. Jusqu'à présent, le Pacifique-Canadien a servi de norme à la Commission des transports pour la fixation des tarifs-marchandises au Canada. Il ne cherche aucunement à faire exclure le National-Canadien comme élément dont il faut tenir compte en matière de tarification, mais il fait remarquer qu'à moins de placer ces tarifs à un niveau qui lui assurera un revenu suffisant pour rendre raisonnablement profitable ses immobilisations, il ne pourra plus, en tant qu'entreprise privée, attirer à soi le capital voulu pour fonctionner. Toute réduction du montant des charges fixes du National-Canadien, si elle n'est pas accompagnée de quelque garantie statutaire l'assurant que sa productivité financière permise en tant que chemin de fer ne sera réduite de ce fait, présenterait un grave danger de faire perdre au Pacifique-Canadien toute possibilité de continuer à fonctionner comme réseau ferroviaire de propriété privée.”

En ce qui concerne les propositions de refinancement des chemins de fer Nationaux du Canada, la compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien a fait entendre trois témoins, dont l'un d'eux a préconisé ce qui suit:

1. Le déséquilibre entre les revenus et le coût accru de la main-d'œuvre et de matériaux devrait être réduit le plus possible par de nouvelles augmentations de tarifs-marchandises.
2. Le montant de 391 millions de dollars en obligations portant intérêt et détenues par l'État, obligations émises en vue de rapatrier du Royaume-Uni des valeurs du National-Canadien, devrait être échangé contre des obligations assurant des revenus, conformément au vœu exprimé par M. R. C. Vaughan, et cet échange, consigné dans le bilan.
3. La reconnaissance par le gouvernement d'une dette de 300 millions de dollars envers le National-Canadien ne devrait pas être prise en considération.
4. Les futures lignes de développement régional, autres que celles établies pour des motifs d'intérêt national, devraient, au même titre que les nouvelles installations et les améliorations, être financées par les procédés commerciaux ordinaires, et les lignes créées dans l'intérêt national, financées entièrement aux frais du gouvernement qui en déterminerait le mode d'exploitation jusqu'à ce qu'elles deviennent rentables et forment partie intégrante du réseau.
5. Il conviendrait de conserver une partie de l'excédent de recettes, après versement de l'intérêt fixe et éventuel, pour constituer des fonds destinés aux améliorations, et de verser le solde à l'État à titre de rémunération de son capital de participation.”

Les provinces n'ont pas fait de recommandations précises quant à une révision de la structure financière des chemins de fer Nationaux du Canada.

#### E. TRUST DES TITRES DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA

L'exposé des chemins de fer Nationaux du Canada souligne les motifs qui ont présidé à l'institution du Trust des titres des chemins de fer Nationaux du Canada et ses rapports avec les chemins de fer. Cette partie de l'exposé peut se résumer comme il suit:

Le Trust des titres est une société instituée sous le régime de l'article 12 de la Loi de 1937 sur la révision du capital des chemins de fer Nationaux du Canada. Tout son capital-actions est détenu par le ministre des Finances au nom de Sa Majesté. Les actions furent émises en raison du transfert à la société, par le gouvernement, des réclamations que ce dernier avait en matière de prêts et d'intérêts courus contre les chemins de fer *Canadian Northern*, Grand-Tronc et National-Canadien.

Ce Trust a été institué aux fins d'acquiescer et de maintenir les réclamations contre les sociétés ferroviaires de la même façon et en invoquant les mêmes droits que si le gouvernement les avaient maintenues. Certains titres détenus par le public (au montant actuel de \$4,560,290) pouvaient être améliorés ou relevés en fait de catégorie ou de priorité, croyait-on, si les réclamations du gouvernement contre ces sociétés ferroviaires étaient annulées.

Depuis la formation du Trust des titres, une tranche assez considérable des titres de chemins de fer a été remboursée et, par suite de cette forte réduction des valeurs entre les mains du public, ce qui en reste influe bien peu sur la situation en général.

On estime à présent que le but pour lequel le Trust a été institué pourrait être atteint tout aussi efficacement si le capital-actions de ce dernier était détenu par le National-Canadien plutôt que par l'État, et que ce procédé simplifierait la structure financière des chemins de fer Nationaux sans porter atteinte aux garanties prévues lors de l'entente primitive et sans modifier l'intérêt de l'État dans les chemins de fer.

L'exposé recommande que les cinq millions d'actions sans valeur nominale dont dispose le Trust des titres, et que le gouvernement détient actuellement, soient remises aux chemins de fer Nationaux du Canada en échange d'un nombre équivalent d'actions sans valeur nominale de la compagnie ferroviaire.

F. QUELLES COMPARAISONS UTILES, S'IL EN EST, PEUVENT ÊTRE ÉTABLIES EN MATIÈRE DE STRUCTURE FINANCIÈRE ENTRE LES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA, ENTREPRISE DE L'ÉTAT, ET LES CHEMINS DE FER PRIVÉS?

D'après le libellé de l'arrêté en conseil, le sens qu'on attache à cette comparaison avec les autres grands chemins de fer de l'Amérique du Nord n'apparaît pas clairement. On peut établir des comparaisons, et l'on en fait réellement entre les charges fixes et la dette consolidée sur l'une ou l'autre des bases suivantes:

- a) Le rapport entre la dette consolidée et la structure financière globale de la compagnie;
- b) Le rapport entre la dette consolidée et les placements en immobilisations ferroviaires;
- c) Le rapport entre les charges fixes et les recettes brutes;
- d) Le rapport entre les charges fixes et les recettes disponibles pour solder lesdites charges.

L'une ou l'autre de ces comparaisons ou une combinaison de celles-ci sont utiles et importantes si on les applique à la structure financière de sociétés privées.

Dans son exposé et par ses témoins, aussi bien que par les plaidoyers de ses avocats, le National-Canadien a traité à fond les comparaisons établies entre les charges fixes et la dette consolidée du National-Canadien, du Pacifique-Canadien et de certains autres chemins de fer de première classe des États-Unis.

Les Chemins de fer Nationaux du Canada ont expliqué longuement les raisons de leur situation financière actuelle:

Ils ont déclaré que les raisons de leurs embarras sont triples:

- “(1) Le National-Canadien est grevé de charges fixes excessives;
- (2) Dans l'intérêt public, le National-Canadien est tenu d'exploiter, sans juste rémunération, comme question de politique nationale et comme instrument de progrès national, une longueur considérable de lignes peu ou pas payantes;



(3) Les tarifs ferroviaires de taux et de taxes n'ont pas marché de pair avec le coût accru de la main-d'œuvre et des matériaux."

Ces raisons ne semblent pas avoir d'importance particulière dans l'étude d'une révision de la structure financière des Chemins de fer Nationaux (si elle est jugée opportune), sauf dans la mesure où la Commission royale peut tirer une leçon du passé et éviter d'apporter des modifications qui seront considérées comme des erreurs par les générations futures. La Commission royale n'est pas tenue de corriger les présumées erreurs du passé mais plutôt, si cela est jugé opportun, de proposer une certaine révision de la structure financière actuelle des Chemins de fer Nationaux et de son fardeau de charges fixes, en tenant compte des conditions présentes et de la capacité de rendement du réseau.

Bien que nous n'entendions pas faire ici une revue des présumées erreurs du passé, et en particulier, de faire endosser aux Chemins de fer Nationaux \$804 millions d'obligations portant intérêt au moment de la fusion en 1923, il est néanmoins intéressant de noter que lorsque les Chemins de fer Nationaux prirent ces obligations en charge, la compagnie inscrivit dans ses livres une immobilisation en voies et en matériel de \$1,801,583,000 pour le Grand-Tronc, le Grand-Tronc-Pacifique, le *Canadian Northern* et les Chemins de fer Nationaux. Bien que rien n'ait été présenté pour indiquer la valeur qui aurait dû être attribuée à l'immobilisation en voies et en matériel, il faut présumer que ces éléments avaient et ont encore une bonne valeur.

Après avoir examiné la structure financière, la Commission royale exprimera son avis sur l'opportunité de ce qui suit:

- a) L'établissement des charges fixes du chemin de fer sur une base comparable à celle des autres principaux chemins de fer de l'Amérique du Nord, et
- b) Le maintien des charges fixes sur une base comparable à celle des principaux chemins de fer de l'Amérique du Nord.

Les Chemins de fer Nationaux occupent une position différente de celle de toute compagnie privée. Il semble que les dirigeants de la compagnie sont de cet avis, comme le démontrent les déclarations suivantes contenues dans son mémoire:

"Le National-Canadien, en tant que réseau d'État, occupe une place spéciale dans l'économie nationale. Il est considéré aujourd'hui, dans une large mesure, comme un pionnier en matière ferroviaire. Il embrasse, dans ses parcours exploités, des milliers de milles de voies ferrées qu'on pourrait bien qualifier de pionnières. Il prend sa large part de responsabilité dans la mise en valeur des ressources naturelles.

Il est difficile de comprendre pourquoi certains milieux considèrent comme perdus les fonds de l'État placés dans le National-Canadien, qui ne rapportent pas un intérêt direct. Il serait plus juste de les considérer comme placement assurant un service essentiel de transport, et utilisés avec profit au point de vue de l'économie générale.

Si un tel ajustement de \$20,000,000 avait été appliqué, il y aurait eu, pendant la période de 1925 à 1929 inclusivement, des surplus atteignant un sommet de plus de vingt-trois millions en 1928. Dans ces circonstances, les tarifs-marchandises moins élevés auraient probablement réduit très considérablement, sinon éliminé entièrement, de tels surplus à la suite d'une pression exercée en vue d'une révision à la baisse."

Ce qui précède semble indiquer que, du point de vue des Chemins de fer Nationaux, une révision de la structure financière effectuée de la façon recommandé n'aurait pas pour résultat de produire un surplus, car le public réclamerait un abaissement des tarifs-marchandises ou, en d'autres termes, exigerait qu'aucun chemin de fer possédé par le gouvernement n'ait droit d'encaisser un surplus important.

Le mémoire contient la déclaration suivante:

“En outre, comme cela a été dit ailleurs, le National-Canadien exploite, dans l'intérêt national et selon une méthode qui ne se peut justifier commercialement, des lignes de chemin de fer très étendues, requises à des fins de stratégie, de colonisation, d'agriculture et de mise en valeur des ressources.”

Toute l'argumentation du National-Canadien porte sur la réalisation d'une position comparable à celle d'autres chemins de fer de première classe en matière de dette fixe. On semble ne pas avoir tenu compte du fait que dans le cas de réseaux possédés et exploités privément, le capital participant aux bénéfices et les frais de service qu'il entraîne jouent un rôle important dans le financement d'une société.

Par ailleurs, si l'on se fonde sur les citations susdites, il semble que la compagnie ait reconnu qu'il y a des différences très prononcées entre les buts et les objets d'une entreprise possédée par le gouvernement, exploitant “dans l'intérêt national et selon une méthode qui ne se peut justifier commercialement, des lignes de chemin de fer très étendues requises à des fins de stratégie, de colonisation, d'agriculture et de mise en valeur des ressources”, et un réseau privé qui doit être exploité à profit s'il veut survivre.

Dans toutes les comparaisons faites par le National-Canadien, on a appuyé sur les charges fixes se rapportant à la dette fixe ou fondée et on a peu tenu compte, si on l'a fait du tout, (1) des impôts sur le revenu payables sur les profits d'exploitation des compagnies privées ou (2) de la nécessité pour ces compagnies d'accuser des bénéfices sur leur capital participant en vue de financer cette partie du coût du réseau qui ne l'a pas été par la dette fondée.

#### G. ARGUMENTS EN FAVEUR DE L'ÉTABLISSEMENT ET DU MAINTIEN DES CHARGES FIXES DES CHEMINS DE FER NATIONAUX SUR UNE BASE COMPARABLE À CELLE D'AUTRES RÉSEAUX IMPORTANTS

Les arguments en faveur d'une réorganisation de la structure financière des Chemins de fer Nationaux et la réduction de leurs charges fixes ont été énoncés dans la plaidoirie de la compagnie et discutés par les témoins du réseau. Comme la déposition des témoins consistait principalement en une amplification et une explication des déclarations contenues dans le mémoire, les citations suivantes ont été tirées de l'exposé de la compagnie comme une expression concise de ses vues sur le sujet:

“Le remaniement proposé ne coûterait rien à l'État. Comme celui-ci est le seul actionnaire, tous profits ou pertes sont à son compte. En dernière analyse, un taux fixe d'intérêt ne signifie rien, parce que s'il y a déficit budgétaire, il doit être comblé par le gouvernement et, de même, le gouvernement encaissera tout surplus qui peut exister après le paiement de l'intérêt sur la dette due au public. La question revient plutôt à reporter des comptes du réseau aux comptes publics la mesure dans laquelle les considérations commerciales ont été subordonnées aux considérations de politique générale nationale.

S'il est de bonne politique de réduire la dette et les charges fixes à des proportions acceptables, comme les autres réseaux le font, politique encouragée par l'autorité régulatrice du gouvernement des États-Unis, il faudrait alors donner au National-Canadien un régime qui rendrait la chose possible.”

Ce qui suit est un résumé de certains points soulevés dans l'exposé de la compagnie:

- (1) La valeur du National-Canadien pour l'économie nationale est éclipsée par ses résultats financiers défavorables qui, en grande partie, proviennent du fardeau excessif de dette dont le réseau s'est chargé à l'époque de l'organisation de la compagnie.

- (2) Avant 1923, les immobilisations des chemins de fer du gouvernement canadien avaient été financées par des crédits du Parlement et des intérêts inscrits aux comptes publics. Par la suite, de telles immobilisations furent financées par la compagnie et les intérêts inscrits aux comptes de la compagnie.
- (3) La Loi de 1937 sur la revision du capital ne portait que sur les sommes dues au gouvernement et, à compter de 1932, l'intérêt a été payé sur tous les emprunts de capital.
- (4) Dans la période de 1923 à 1931, une somme de \$456,345,000 a été dépensée à des fins de placement, et financée par la vente d'obligations au public. En 1931, les intérêts annuels avaient atteint un total de \$55,587,000, dont aucune partie n'a été réduite par la Loi de 1937 sur la revision du capital.
- (5) La valeur comptable du placement des Chemins de fer Nationaux du Canada en voies ferrées et matériel par mille était de \$88,769 le 31 décembre 1947 (\$91,847 le 31 décembre 1948). Ces chiffres sont d'environ 30 p. 100 moindres que pour la moyenne des voies de première classe des États-Unis, et à peu près égaux à ceux du Pacifique-Canadien.
- (6) Des réseaux des États-Unis ont suivi la coutume de réduire la dette fondée et les intérêts en utilisant les surplus de recettes et en recourant à la faillite pendant la période de 1923 à 1947. Ce procédé était interdit au National-Canadien, dont la dette, pendant cette période, augmenta de 451 millions de dollars.
- (7) La dette grevée d'intérêt équivaut à 64·1 p. 100 du placement en voies ferrées et matériel des Chemins de fer Nationaux du Canada, comparativement à 31·6 p. 100 pour le Pacifique-Canadien, et 32·1 p. 100 pour les réseaux américains de première classe.
- (8) Les recettes moyennes annuelles par mille ont été d'environ 9 p. 100 moindres pour le National-Canadien que pour le Pacifique-Canadien, et d'environ 51 p. 100 moindres que pour les chemins de fer de première classe aux États-Unis.
- (9) La densité moyenne du trafic-marchandises est d'environ 7 p. 100 moindre pour le National-Canadien que pour le Pacifique-Canadien, et d'environ 50 p. 100 moindre que pour les réseaux de première classe des États-Unis.
- (10) La densité moyenne du trafic-voyageurs a été d'environ 17 p. 100 moindre pour le National-Canadien que pour le Pacifique-Canadien, et d'environ 58 p. 100 moindre que pour les réseaux américains de première classe.
- (11) Les charges fixes des Chemins de fer Nationaux du Canada sont d'environ le double, en pourcentage du revenu brut, de celles du Pacifique-Canadien ou des réseaux américains de première classe.

Dans son mémoire, la compagnie a allégué que, pour les raisons résumées dans ce qui précède, les charges fixes des Chemins de fer Nationaux du Canada dépassent de beaucoup sa puissance normale de gain. Elle déclare ce qui suit:

“La partie que doit représenter la dette portant intérêt devrait, dans une mesure assez considérable, être rattachée au montant des recettes nettes dont on peut espérer pouvoir disposer dans n'importe quelles conditions pour le paiement des intérêts y afférents.”

Parlant au nom de la compagnie, un témoin a formulé d'autres raisons à prendre en considération. Bien qu'il les ait décrites comme "surtout psychologiques", il a déclaré que cela n'en diminuait pas l'importance. Ces raisons peuvent se résumer comme suit:

- a) Comme la compagnie est propriété publique, le public a droit à un rapport compréhensible sur son fonctionnement, ce qui n'est pas possible maintenant parce que l'ampleur du déficit rejette dans l'ombre d'autres considérations.
- b) Les gens mal informés blâment la direction pour les déficits considérables qui, dans les circonstances présentes, sont inévitables, et l'idée est largement répandue que le réseau ne peut être exploité à profit.
- c) Ces facteurs, pris séparément ou combinés, nuisent au moral des dirigeants et des employés, responsables de l'administration et du fonctionnement de la compagnie.

Ainsi qu'il est dit dans l'exposé de la compagnie, l'ajustement ne coûterait rien au gouvernement, mais il ne lui ferait rien épargner. En examinant la situation du gouvernement et de la compagnie, il semble que les avantages à gagner sont de nature psychologique, et aucune tentative n'a été faite d'évaluer en espèces les épargnes véritables qui pourraient résulter.

Si, comme la compagnie le donne à entendre, la revision de la structure financière consistait à reporter "des comptes du réseau aux comptes publics la mesure dans laquelle les considérations commerciales ont été subordonnées aux considérations de politique nationale", cet argument seul aurait une importance suffisante pour motiver le plus sérieux examen. Il semble, cependant, que les comptes d'exploitation de la compagnie doivent inclure des charges innombrables à l'égard des diverses lignes exploitées en conséquence d'une politique générale nationale qui ne serait pas affectée par une revision des charges fixes. Si tel est le cas, alors la revision des charges fixes ne se rapporte qu'à une phase, et peut-être la moins importante, de ces dépenses d'exploitation résultant d'une politique générale nationale.

#### H. MÉMOIRE DU NATIONAL-CANADIEN CONCERNANT LA CAPITALISATION EXCESSIVE

Le National-Canadien s'efforce de démontrer qu'il a une capitalisation excessive de 1,533 millions de dollars (chiffre supérieur à celui de la dette fixe qui était de \$1,368,527,000 le 31 décembre 1949).

La compagnie poursuit son argumentation pour démontrer que cette capitalisation excessive de 1,533 millions de dollars peut être divisée en deux catégories:

- a) La dette primitive de 804 millions portant intérêt prise à son compte en 1923, plus les dépenses additionnelles en capital qui n'ont pas rapporté de recettes supplémentaires;
- b) La valeur capitalisée des frais excédentaires d'exploitation provenant (1) de la réunion des divers réseaux en un seul, et (2) de l'acquisition de certaines lignes improductives.

La compagnie allègue que la charge résultant des frais excédentaires occasionnés par la réunion des divers réseaux en un seul, et l'acquisition de certaines lignes improductives constitue une incapacité d'exploiter, et elle a ajouté que la valeur capitalisée représentée par cette incapacité peut être appelée "capital négatif". (L'expression "capital négatif" a été définie comme suit par un des porte-parole de la compagnie: "Ce n'est pas autre chose qu'une locution conventionnelle exprimant le montant de capital qu'il vous faudrait avoir en réserve pour produire, par son rendement d'intérêt, la somme représentée par l'incapacité que vous accusez dans le compte d'exploitation.")

Une analyse de la proposition de la compagnie démontre que la capitalisation excessive de 1,533 millions se divise comme suit:

*Dette fixe qui, de l'avis du National-Canadien, devrait être convertie en capital à participation*

Obligations portant intérêt assumées en 1923.....	\$ 804,000,000
Améliorations nécessaires aux propriétés qui, a-t-on prétendu, n'ajoutaient rien à la capacité de rendement du réseau .....	100,000,000
Frais de coordination pour les raccordements des lignes principales et de ceinture, et les installations de terminus	40,000,000
Dépenses pour additions, améliorations et matériel roulant des Chemins de fer Nationaux du Canada, et frais supplémentaires du plan de pension des chemins de fer du gouvernement canadien.....	135,000,000
Coût de l'acquisition et de la réfection de certaines lignes improductives .....	18,000,000
40 p. 100 des dépenses pour embranchements de mise en valeur .....	34,000,000
	<hr/>
	\$ 1,131,000,000

*Capital négatif*

Valeur capitalisée des dépenses excédentaires d'exploitation résultant de la réunion de divers réseaux en un seul ....	\$ 250,000,000
Valeur capitalisée des dépenses accrues d'exploitation, résultant de l'acquisition de nombreuses lignes non rémunératrices .....	12,000,000
Valeur capitalisée des frais excédentaires estimatifs d'exploitation, résultant de l'acquisition des services de chemin de fer et de navigation de Terre-Neuve.....	134,000,000
Valeur capitalisée des frais excédentaires d'exploitation, résultant de l'acquisition du chemin de fer Témiscouata	6,000,000
	<hr/>
	\$ 402,000,000

La compagnie prétend que d'après les coutumes commerciales, toute la dette fixe devrait être convertie en capital à participation.

Il a été déclaré toutefois que, vu la difficulté de convertir en capital à participation un capital portant intérêt détenu par le public, et compte tenu des recettes que pourraient réaliser les Chemins de fer Nationaux du Canada, et supposant que l'inéquilibre entre les taux et les frais soit rectifié, un ajustement approprié se ferait dans le sens suivant:

- (1) Que les 760 millions de dollars d'obligations portant intérêt, détenues par le gouvernement le 31 décembre 1948 soient converties en capital à participation;
- (2) Que le gouvernement reconnaisse une dette de 300 millions de dollars qui servira au retrait d'obligations portant intérêt et aux additions de capital, et pour laquelle des actions à participation seraient émises lors du retrait;
- (3) Que l'exploitation de lignes futures soit financée jusqu'à concurrence d'au plus 60 p. 100 par des valeurs portant intérêt, et que le reste le soit par du capital à participation.

La conversion de 760 millions de dollars d'obligations du gouvernement portant intérêt en capital à participation, et la dette de 300 millions de dollars formant un total de 1,060 millions de dollars, constitue un règlement en réparation des erreurs et péchés supposés du passé.

La proposition de financer l'exploitation de lignes futures de mise en valeur par l'émission d'au plus 60 p. 100 de titres portant intérêt a pour but de prévenir la répétition d'erreurs semblables, et l'accumulation de charges fixes exagérées.

Il est vrai, comme le dit la compagnie, qu'il serait difficile de convertir des valeurs portant intérêt et détenues par le public en valeurs à participation. Toutefois, le même résultat pourrait être obtenu si la dette du gouvernement envers la compagnie était d'un montant tel que l'intérêt y afférent soit l'équivalent de l'intérêt de la dette de la compagnie envers le public.

On n'a pas expliqué pourquoi un ajustement de \$1,060,000,000 est requis en remplacement d'une capitalisation excessive de \$1,533,000,000 dont il est question dans l'exposé de la compagnie, ou de la dette totale fixe de 1,344 millions de dollars portant intérêt (31 décembre 1948), sauf à dire qu'il représente un compromis que la compagnie appelle sa réclamation contre le gouvernement.

Le président a déclaré qu'une "capitalisation réaliste doit nécessairement être en fonction de sa capacité future de rendement". Toutefois, la compagnie n'a pas donné de détails sur ce qu'elle considère être des recettes possibles, ni dit quels seraient les revenus à attendre d'un redressement du déséquilibre entre les frais et les taux, sauf à faire une déclaration générale à l'effet qu'en "moyenne", elle ne s'attend pas à la réalisation de surplus importants si ses propositions sont mises à exécution.

#### I. OBJECTIONS FAITES AUX PROPOSITIONS DE NOUVELLE CAPITALISATION

Les seuls éléments de preuve contre la proposition du National-Canadien ou la critiquant ont été produits par trois témoins comparissant pour la compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien. Le témoignage de ceux-ci avait principalement pour but de démontrer les effets adverses possibles de la réorganisation proposée sur la compagnie du Pacifique-Canadien. Sans méconnaître d'aucune façon l'importance ou le bien-fondé de la preuve offerte par ces témoins, la ligne de conduite raisonnable à suivre est de considérer d'abord les propositions des Chemins de fer Nationaux du Canada sans s'occuper de la compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien. Si les conclusions auxquelles on en arriverait avaient un effet préjudiciable à cette compagnie, il faudrait alors voir quelles modifications pourraient ou devraient être apportées à ces conclusions.

Après avoir étudié les propositions et pris la preuve en considération, il semble que les objections aux propositions (exception faite de celles se rapportant directement à la compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien) tombent sous trois rubriques:

- (1) Les charges fixes d'une compagnie privée ne représentent qu'une portion des charges financières totales inhérentes à la capitalisation de cette compagnie. Les intérêts au compte de la dette fixe étant acquittés, une compagnie privée doit toucher suffisamment de recettes en vue de maintenir son crédit, constituer certaines réserves pour éventualités, verser un dividende raisonnable aux actionnaires et payer aux diverses autorités du fisc environ 45 p. 100 de tous les bénéfices réalisés à ces fins. En conséquence, bien que les charges fixes des Chemins de fer Nationaux du Canada soient élevées comparative-ment à celles des chemins de fer privés, le réseau étant une entreprise de l'État, ne se trouve pas dans l'obligation d'accuser des recettes afin de maintenir son crédit. Ainsi, une comparaison entre les charges fixes des Chemins de fer Nationaux et celles des chemins de fer privés ne présente pas un tableau fidèle de la situation.

- (2) Une autre objection à l'établissement de charges fixes sous forme d'une proportion des recettes comme cela se pratique dans le cas d'autres chemins de fer, tient à l'effet qu'un tel procédé pourrait produire sur l'armature des tarifs. Si les recettes et les bénéfices du réseau national augmentaient au cours des prochaines années et que les recettes fussent aussi élevées que celles réalisées durant les années de guerre, la compagnie reconnaît que de tels bénéfices provoqueraient une demande de tarifs moins élevés, sans égard aux recettes requises pour répondre aux besoins des placements ferroviaires.
- (3) La proposition se limite au transfert, de la dette consolidée au capital-actions, de l'ensemble des prêts dûs à l'État et à une nouvelle souscription au capital-actions par l'État au montant de 300 millions de dollars. Elle ne pourvoit pas à une réorganisation complète de la capitalisation et à la revision de la valeur des placements afin d'indiquer quelle portion de la somme engagée dans les biens ferroviaires doit produire un rendement raisonnable et quelle portion constitue un drainage des recettes du réseau. Bien que des comparaisons fouillées aient été faites entre les charges fixes du réseau de l'État et celles des compagnies privées, dans le but de démontrer que les charges fixes actuelles sont excessives, il est admis que les Chemins de fer Nationaux du Canada ne sont pas, de fait, comparables à une compagnie privée. Bien que des employés supérieurs de la compagnie aient prétendu que les charges fixes doivent se rattacher à la puissance de gain, il n'y a pas d'estimation des recettes normales autre que certaines affirmations générales voulant que sous le régime du plan énoncé, nul surplus appréciable ne serait réalisé en moyenne.

Un témoin du National-Canadien exprime l'opinion que si l'allégement demandé est accordé, le réseau cesserait "en moyenne" d'être une compagnie déficitaire et qu'il lui resterait une somme modérée à replacer sur la propriété.

Il n'existe cependant pas de preuve qui nous induit à croire que même si une revision des charges fixes ou de la capitalisation était effectuée en conformité des principes commerciaux, ces charges et cette capitalisation seront maintenues à ces niveaux durant une période quelconque, vu que les facteurs qui régissent le financement d'entreprises commerciales ont peu de portée dans le cas des Chemins de fer Nationaux.

Les objections du chemin de fer Pacifique-Canadien s'inspirent de la crainte que les propositions de capitalisation nouvelle du National-Canadien constituent une menace à l'existence du Pacifique-Canadien en qualité de compagnie privée. Ce dernier craint que les recettes du National-Canadien fondées sur le régime proposé de capitalisation provoqueraient des demandes en faveur de tarifs-marchandises moins élevés, sans égard à la valeur des biens ferroviaires ou aux recettes requises pour répondre aux besoins des capitaux qui y sont engagés.

#### J. CONCLUSIONS

Les comparaisons faites dans le mémoire des Chemins de fer Nationaux entre les charges fixes de divers chemins de fer et leur rapport avec les recettes brutes, ainsi qu'avec la dette consolidée et le capital total desdits chemins de fer, nous portent à conclure que les compagnies ferroviaires n'ont pas suivi de méthode de financement uniforme. Par exemple, il ressort des comparaisons faites qu'en 1947, les charges fixes des Chemins de fer Nationaux correspondaient à 10.48 p. 100 de leurs recettes, alors que les charges fixes du chemin de fer *Pennsylvania Railroad* s'établissaient à 7.88 p. 100 de ses

recettes, et celles du chemin de fer *Santa Fe* n'égalait que 1·89 p. 100 de ses recettes. La même année, les charges fixes du chemin de fer Pacifique-Canadien se chiffraient à 4·6 p. 100 de ses recettes.

Il semble que les comparaisons entre les charges fixes d'un chemin de fer et celles d'un autre, ainsi que le rapport entre les charges fixes et les recettes ne renferment pas de preuve à l'appui ou à l'encontre de la comparabilité des charges financières totales. Il est douteux qu'une comparaison utile puisse être établie sans faire entrer en ligne de compte toutes les charges financières, y compris les impôts sur le revenu et les dividendes d'actions qu'une compagnie est tenue de réaliser si elle entend maintenir son crédit.

Le programme financier appliqué par l'administration dans le financement de la construction et l'exploitation d'un chemin de fer sera le facteur déterminant quant au chiffre des charges fixes et à leur rapport avec les recettes et l'actif de l'entreprise. Le programme financier d'un chemin de fer privé sera déterminé périodiquement par l'administration, en fonction des conditions du marché des valeurs où les capitaux doivent être obtenus, et d'autres facteurs qui influent sur la situation. Les circonstances qui donnent lieu aux décisions de l'administration, dans le cas d'une compagnie privée, n'existent pas dans le cas des Chemins de fer Nationaux.

S'il est indéniable qu'en temps de crise, alors que les recettes sont faibles, il est avantageux pour une compagnie privée de ne pas avoir de fortes sommes à acquitter au chapitre des intérêts sur les obligations, il n'en est pas moins vrai que de plus faibles recettes sont requises pour le service des intérêts sur les obligations que pour le versement de dividendes sur les actions ordinaires d'une valeur équivalente. Par exemple, il suffit de recettes de trois millions et demi de dollars pour acquitter les intérêts d'une émission d'obligations de cent millions à 3½ p. 100. Une émission d'actions ordinaires représentant la même somme exigerait probablement un taux de dividende de 5 p. 100. Afin de disposer de cinq millions de dollars pour le paiement des dividendes, des recettes brutes dépassant huit millions sont requises; elles permettent d'acquitter l'impôt sur le revenu et de disposer d'un solde suffisant pour le versement des dividendes.

Les désavantages des charges fixes élevées du National-Canadien sont pour une large part, sinon entièrement, de nature psychologique et, en fait, ne causent aucun embarras financier à la compagnie ni ne portent atteinte à son crédit, vu que les déficits sont comblés par l'État.

Les témoins et les avocats des Chemins de fer Nationaux ont soutenu que la révision de la capitalisation de la compagnie et de ses charges fixes n'a rien à voir au système de tarification ni aux tarifs. Il ne semble pas que cette opinion soit justifiée parce que si les charges fixes des Chemins de fer Nationaux étaient établies à un très bas niveau, sans certaines garanties, des recettes dépassant les charges fixes donneraient lieu à des comparaisons trompeuses qui provoqueraient des demandes injustifiées en faveur de tarifs-marchandises moins élevés. Des tarifs qui n'assurent pas aux sommes prudemment engagées dans une entreprise de transport un rendement raisonnable produiront à la longue des recettes qui ne suffiront pas aux compagnies privées pour le service de leurs valeurs et aboutiront à leur insolvabilité ou à leur absorption par l'État.

On ne peut faire de comparaisons pratiques et utiles entre les charges fixes des Chemins de fer Nationaux, compagnie que possède l'État, et celles de sociétés privées. S'il y a lieu de faire des comparaisons entre les Chemins de fer Nationaux et les compagnies privées, elles doivent être basées sur la capitalisation totale et les charges financières requises pour le service des capitaux placés dans les biens de l'entreprise de transport. En d'autres termes,



il convient de reconnaître qu'il faut à une compagnie privée, en plus des charges fixes, des recettes suffisantes, pendant une certaine période, pour payer des dividendes raisonnables à ses actionnaires et constituer des réserves pour les mauvais jours. Avant que des dividendes puissent être payés et des réserves constituées, environ 45 p. 100 de toutes les recettes doivent être versées à titre d'impôt sur le revenu sous le régime des échelles d'impôt actuelles.

La preuve soumise n'établit pas la comparabilité avec d'autres chemins de fer; les témoins et les avocats du National-Canadien ont admis qu'il est impossible d'atteindre un degré de comparaison parfaite. Tout chemin de fer privé ferait faillite dans des circonstances comparables, et les considérations d'ordre public dont il faut tenir compte dans une entreprise publique que l'État possède et exploite n'influeraient pas sur les plans de réorganisation de ce chemin de fer.

Il importe de se rendre compte que, bien que les chemins de fer National-Canadien et Pacifique-Canadien peuvent et doivent se faire concurrence, en ce qui concerne l'exploitation et les services, les deux réseaux ne sont pas comparables sous plusieurs rapports, et il n'est ni pratique ni opportun d'établir la capitalisation et les charges fixes du réseau National-Canadien sur une base comparable à celle du chemin de fer privé.

La preuve n'établit pas que les charges fixes revisées de \$15,000,000 environ sont raisonnables en fonction des recettes prévues.

Un nouveau relevé des recettes de la compagnie pour 1949 (basé sur la supposition que certaines majorations de taux ont été en vigueur durant toute l'année et qu'il a été donné suite aux propositions de la compagnie en faveur d'une rectification de la capitalisation) montre un surplus estimatif de \$20,867,000 après acquittement des charges fixes (Pièce 277). Un témoin comparaisant pour le chemin de fer Pacifique-Canadien a corroboré cette estimation et a fait voir un surplus de \$28,867,000, la différence étant expliquée par l'emploi différent d'un crédit de 8 millions de dollars à même la réserve pour entretien ultérieur. Un témoin du National-Canadien a déclaré qu'il n'y a pas eu de travaux d'entretien excessifs en 1949 et, conséquemment, qu'il ne convenait pas de réduire les dépenses jusqu'à concurrence de ce crédit, bien que, comme ligne de conduite, la compagnie eût transféré le crédit de la réserve pour entretien ultérieur.

Il ressort des témoignages qu'il serait extrêmement difficile de prouver combien de travaux d'entretien supplémentaires ou d'entretien ultérieur ont été exécutés en 1949 et, en conséquence, il reste au compte de cette année-là, après acquittement des charges fixes, un surplus se chiffrant à une somme minimum de \$20,867,000 ou à une somme maximum de \$28,867,000, si les augmentations de taux et les propositions de la compagnie avaient été en vigueur durant toute l'année.

La pièce n° 277 comprend une réserve pour les impôts sur le revenu. Comme les Chemins de fer Nationaux appartiennent à l'État, et naturellement ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, on n'a pas fait entrer cet élément en ligne de compte dans l'étude des recettes présentées sous une forme nouvelle.

Aucun des témoins n'a laissé entendre que les augmentations indiquées dans le nouvel exposé des revenus de 1949 rectifie le manque d'équilibre entre les tarifs et les frais. En fait, il a été déclaré qu'il existe encore un sérieux déséquilibre après l'application de ces augmentations.

Il y a manifestement certaines difficultés et objections à l'application de la troisième partie de la formule de la compagnie qui recommande qu'au plus 60 p. 100 des lignes destinées à la mise en valeur de territoires soient financées au moyen de titres portant intérêt.

En premier lieu, et c'est peut-être l'aspect le plus important, aucune proposition n'a été faite à l'égard des autorités qui devront établir la formule à appliquer pour déterminer quelles sont les lignes destinées à la mise en valeur de territoires et la proportion des 60 p. 100 qui sera financée au moyen de titres portant intérêt.

En deuxième lieu, il est intéressant de noter que les titres portant intérêt constituent maintenant moins de 64 p. 100 de la dette globale et de la part de propriétaire de la compagnie et moins de 66 p. 100 des placements, moins les réserves et les autres comptes non encore réglés.

C'est un fait que, bien que les prétentions au sujet de frais excessifs soient justifiées dans plusieurs cas, dans d'autres cas des lignes ferroviaires de valeur et susceptibles de rendement profitable ont été transférées sans dettes ou charges correspondantes. Compte tenu de cette situation, il est douteux qu'une formule arrêtée, comme celle qui est proposée, constituerait un moyen efficace ou opportun de maintenir les charges fixes dans des limites raisonnables.

Les Chemins de fer Nationaux du Canada ont établi leurs allégations à l'appui d'une réduction de leurs charges fixes et des avantages qu'il y aurait pour la compagnie d'être en mesure d'accumuler, à même les recettes, une réserve ou "un magot auquel on puisse recourir à l'occasion".

Cependant, il ne semble pas que l'on doive adopter les propositions de la compagnie intégralement. Il semble plutôt opportun de s'en écarter et de proposer des remèdes qui paraissent plus propres à répondre à la situation défavorable dans laquelle la compagnie se trouve présentement, tout en tenant compte du fait qu'elle appartient à l'État et doit rendre certains services qui lui sont assignés par le Parlement et qui ne peuvent être évalués entièrement selon des normes commerciales.

Il n'a pas été présenté de preuve quant à la capitalisation totale convenable ou quant au placement en biens ferroviaires qui seraient censés rapporter un revenu.

Les personnes qui ont comparu devant la Commission royale ont généralement été d'avis qu'il n'est pas souhaitable que les Chemins de fer Nationaux subissent des déficits périodiques, vu la constatation de la Commission des transports que le réseau est administré efficacement. D'un autre côté, il ne faut pas oublier que si les charges fixes sont réduites au point où le réseau réalise des bénéfices importants, il se peut que l'expéditeur et ses représentants ne voient pas d'un bon œil le paiement de dividendes sur des actions détenues par l'État.

Il semble que le problème consiste dans la recherche d'un régime de capitalisation qui n'imposerait pas un trop lourd fardeau de charges fixes au cours des mauvaises années, mais comporterait la garantie qu'une proportion raisonnable des recettes en excédent serait payée aux propriétaires, durant les années prospères, comme revenu du capital engagé.

Une révision de la capitalisation ou des charges fixes des Chemins de fer Nationaux doit prévoir ce qui suit:

- (1) Un certain allègement des lourdes charges fixes actuelles afin que des déficits ne surviennent pas sous une administration efficace, lorsque des recettes normales sont réalisées.
- (2) L'accumulation, à même les recettes, quand elles sont disponibles, d'une réserve ou ce qu'on a fini par appeler "un magot auquel on puisse recourir à l'occasion" afin de pourvoir aux additions et aux améliorations.

- (3) Le paiement à l'État du solde des recettes, ou d'une proportion appréciable de ce solde, après acquittement des intérêts sur les dettes dues au public et provision d'une réserve raisonnable.

#### K. RECOMMANDATIONS

En l'absence de ce qui semble être des preuves suffisantes quant aux recettes moyennes (car on est porté à admettre, avec les témoins de la Compagnie, que, pour les vingt-sept années d'exploitation de cette dernière, il est à peu près impossible d'établir des "recettes moyennes"), et à la lumière des données recueillies par la Commission royale, il est recommandé:

1. Que le gouvernement rembourse annuellement aux Chemins de fer Nationaux du Canada les pertes d'exploitation subies à l'égard du chemin de fer et des services de vapeurs de Terre-Neuve, ainsi que les dépenses d'établissement encourues à l'égard desdits services.

Ce changement est censé n'avoir qu'un caractère provisoire, comme on l'explique ci-après, et est rendu possible par les termes de l'article 19 du chapitre 172 des Statuts de 1920, la Loi des Chemins de fer Nationaux du Canada, et l'arrêté en conseil promulgué en conformité de ladite loi, qui prévoit que des revisions du traitement fait à ce chemin de fer seront effectuées "de temps à autre".

Les montants reçus en remboursement des pertes d'exploitation devraient être inscrits dans une colonne distincte, sous la rubrique "Autre revenu", qui figure actuellement au compte du revenu consolidé des Chemins de fer Nationaux.

Les dépenses annuelles d'immobilisations remboursées aux Chemins de fer Nationaux du Canada, ainsi que le total cumulatif de ces dépenses, devraient être inscrits en note au bas des bilans annuels desdits Chemins de fer.

2. Que les prêts du gouvernement, se totalisant à \$743,661,000 au 31 décembre 1949, soient convertis en obligations à revenu de trois pour cent, sur lesquelles l'intérêt ne serait payé que s'il avait été gagné, et n'aurait pas un caractère cumulatif.
3. Que les actions du Trust des titres des Chemins de fer Nationaux du Canada présentement détenues par le gouvernement soient remises aux Chemins de fer Nationaux du Canada, en échange d'un nombre égal d'actions de cette dernière compagnie. Ainsi se trouverait simplifiée la structure financière du réseau, mais sans que rien en soit changé, ni dans le capital global, ni dans la part de propriétaire qu'en détient le gouvernement.
4. Qu'après paiement, en premier lieu, des intérêts payables sur les dettes envers le public, les Chemins de fer Nationaux du Canada soient autorisés à accumuler, à même leurs recettes de chaque année, une réserve ou "de quoi se tirer d'affaires", cette réserve ne devant pas dépasser le moindre des deux chiffres suivants:
  - a) Un tiers du revenu après déduction de toutes les charges et déductions prélevables sur le revenu, exception faite de l'intérêt sur les obligations de la compagnie, ou
  - b) Le solde du revenu après paiement de l'intérêt exigible sur les dettes envers le public.
5. Qu'après avoir acquitté l'intérêt payable sur les dettes envers le public, et accumulé une réserve ou "de quoi se tirer d'affaires", conformément au paragraphe 4 ci-dessus, les Chemins de fer Nationaux du Canada

versent au gouvernement un montant égal à trois pour cent des prêts de l'État non encore liquidés, ou le solde des bénéfices de la compagnie, soit le moindre de ces deux chiffres.

6. Que, dans la mesure où les réserves prévues au paragraphe 4 ci-dessus et les excédents auront été accumulés, les pertes, s'il en est, soient imputables sur ces réserves et excédents. Si la Compagnie ne dispose pas de tels excédents ou réserves sur lesquels on puisse imputer les pertes, ces pertes lui seront remboursées par le gouvernement.
7. Que le capital nécessaire au financement de la Compagnie, en plus des fonds provenant de l'exploitation et des paiements prévus dans les dispositions du paragraphe 6 ci-dessus, soit obtenu par la vente d'obligations au public et au gouvernement.
8. Que, lorsque la compagnie aura versé l'intérêt payable sur les dettes envers le public, accumulé des réserves ou "de quoi se tirer d'affaires", conformément au paragraphe 4 ci-dessus, et enfin remboursé l'intérêt payable sur les prêts du gouvernement, ses administrateurs puissent disposer à leur guise des surplus de bénéfices, s'il en est.

Si les recommandations qui précèdent sont adoptées, aucun déficit ne s'en-suivra, tant que le revenu, après déduction faite de toutes les charges et déductions prélevables sur le revenu, sauf l'intérêt sur les obligations de la compagnie, suffira à acquitter l'intérêt payable sur la dette consolidée due au public, lequel intérêt s'est élevé à \$24,302,650 en 1949.

Voici des exemples qui illustrent l'effet des recommandations précédentes sur diverses échelles de revenu, si l'on se fonde sur l'intérêt de la dette publique, qui était de \$24,302,650 en 1949:

*1<sup>er</sup> exemple*

Revenu net disponible pour le service de l'intérêt		\$25,000,000
Intérêt sur la dette consolidée due au public. . . .	\$24,302,650	
Constitution d'une réserve spéciale en conformité des recommandations qui précèdent. . . . .	697,350	
	<u>          </u>	<u>25,000,000</u>

*2<sup>e</sup> exemple*

Revenu net disponible pour le service de l'intérêt		\$50,000,000
Intérêt sur la dette consolidée due au public. . . .	\$24,302,650	
Constitution d'une réserve spéciale en conformité des recommandations qui précèdent. . . . .	\$16,666,667	
Intérêt sur les obligations détenues par le gouvernement . . . . .	9,030,683	
	<u>          </u>	<u>50,000,000</u>

*3<sup>e</sup> exemple*

Revenu net disponible pour le service de l'intérêt		\$70,000,000
Intérêt sur la dette consolidée due au public. . . .	\$24,302,650	
Constitution d'une réserve spéciale en conformité des recommandations qui précèdent. . . . .	23,333,333	
Intérêt sur les obligations détenues par le gouvernement . . . . .	22,309,830	
	<u>          </u>	<u>69,945,813</u>
Surplus . . . . .		<u>54,187</u>

4<sup>e</sup> exemple

Revenu net disponible pour le service de l'intérêt		\$75,000,000
Intérêt sur la dette consolidée due au public. . . .	\$24,302,650	
Constitution d'une réserve spéciale en conformité des recommandations qui précèdent. . . . .	25,000,000	
Intérêt sur les obligations que détient le gouver- nement . . . . .	22,309,830	
		<u>71,612,480</u>
Surplus . . . . .		<u>3,387,520</u>

On a songé sérieusement aux problèmes soulevés par l'acquisition du chemin de fer et des services de vapeurs de Terre-Neuve.

D'après les témoignages recueillis, il est évident que des sommes considérables devront être engagées dans l'exploitation du réseau de Terre-Neuve. Il appert aussi que durant les premiers stades, l'exploitation de ce réseau donnera lieu à de forts déficits, et qu'il serait préférable de ne pas imposer aux Chemins de fer Nationaux du Canada le double fardeau supplémentaire des déficits d'exploitation et des fortes dépenses d'établissement. Pour ces motifs, il est recommandé que les pertes d'exploitation et les frais d'immobilisation du réseau soient imputés au gouvernement. Cependant, il est recommandé en outre que cette disposition soit considérée comme provisoire et ne reste valable que jusqu'à ce que les immobilisations majeures soient terminées et l'exploitation du service assise sur une base profitable, ou les pertes réduites à un point où elles peuvent être portées au compte du National-Canadien sans avoir un effet indû sur l'ensemble du réseau. Ce redressement allégera le fardeau des Chemins de fer Nationaux du Canada au cours d'une période qui sera probablement marquée de difficultés.

De plus, il est recommandé de confier aux Chemins de fer Nationaux du Canada, à des conditions analogues à celles qui sont proposées dans le présent mémoire à l'égard du chemin de fer de Terre-Neuve, l'administration de toute ligne de mise en valeur que le gouvernement pourra construire ou acquérir ci-après, et qui entraînera des dépenses d'immobilisations considérables, et probablement des pertes d'exploitation pendant un certain temps.

L'ensemble des propositions qui précèdent, si elles sont adoptées, dispensera les Chemins de fer Nationaux du Canada de verser les intérêts fixes payables sur les prêts du gouvernement, intérêts qui, en 1949, se sont élevés à \$21,798,000. Ces propositions soulageront en outre la compagnie d'une perte d'exploitation qu'elle estime à environ \$4 millions de dollars pour le compte du chemin de fer et des services de vapeur de Terre-Neuve, et lui faciliteront la solution des problèmes créés par le financement des améliorations et des perfectionnements, et l'acquisition du matériel roulant, qui seront nécessaires à ces services.

## L. OBSERVATIONS

Il n'y a pas de chiffres ou de statistiques d'exploitation disponibles pour démontrer péremptoirement le bien-fondé des propositions qui ont été, auraient pu être ou seront formulées à l'avenir. Cependant, ces propositions tiennent compte de deux facteurs principaux:

1. Le coût d'exploitation excessif du chemin de fer de Terre-Neuve, par suite de la ligne de conduite suivie par le gouvernement dans l'acquisition de ces services. Il semble raisonnable de recommander que les Chemins de fer Nationaux du Canada soient soulagés de ces frais.
2. Les prêts du gouvernement sont réellement devenus des obligations à revenu, et il n'y a pas lieu de ne pas faire état de cette situation dans les comptes des chemins de fer et du gouvernement.

Il paraîtra peut-être contradictoire de tenir compte des frais excédentaires du chemin de fer et des services de vapeurs de Terre-Neuve, tandis que l'on ne tient aucun compte d'autres réclamations qui ont été faites à l'égard du fardeau de dettes excessives et du prétendu capital négatif provenant de l'acquisition et de l'exploitation d'autres chemins de fer achetés au cours des années. Le chemin de fer de Terre-Neuve est l'un des principaux exemples cités par le National-Canadien dans l'exposé de la présente cause; en outre, ses pertes devraient pouvoir être évaluées avec un degré satisfaisant de précision. Il ne s'agit pas d'un segment qui aurait été intégré au réseau, et l'on ne devrait pas avoir de difficulté à séparer les frais et déboursés de ce chemin de fer d'avec le reste du réseau. Cela ne semble ni pratique ni désirable à l'égard de certaines autres lignes qui d'après le mémoire des chemins de fer sont peu rémunératrices.

Bien qu'à première vue la théorie du "capital négatif" et le remède proposé par les Chemins de fer Nationaux du Canada puissent paraître ingénieux, il faut signaler qu'il est impossible de juger comme il convient de la situation en général si l'on ne tient pas compte également de la valeur des lignes de la compagnie sur lesquelles le trafic est le plus dense. La valeur de ces lignes doit compenser entièrement ou en grande partie le fardeau des dépenses excessives qui ont donné lieu à la demande d'un capital négatif. Cependant, le mieux qu'on puisse dire de ce capital négatif est qu'il s'agit d'une théorie nouvelle, susceptible de conduire à des erreurs si graves que l'on doit hésiter à s'en inspirer dans la recapitalisation proposée.

On n'a pas refait le calcul des recettes des années antérieures pour montrer l'effet des présentes recommandations, car la Commission royale d'accord avec les vues qui ont été généralement exprimées, croit que les recettes encaissées dans le passé, soit durant toute la période, soit durant un groupe d'années en particulier, ne reflètent pas nécessairement une situation moyenne, et ne laissent pas davantage prévoir avec certitude la situation à venir.

Il est vrai que, si l'on avait donné suite à ces recommandations en 1948 et en 1949, des déficits considérables auraient marqué ces deux années. Tel aurait aussi été le cas si l'on avait accepté les propositions de la compagnie (et tel serait probablement le cas en toute période où les tarifs et les frais d'exploitation accusent un déséquilibre marqué). On ne peut compter sur une révision de capital pour corriger ce déséquilibre.

La compagnie reconnaît que les charges fixes ne doivent pas être proportionnées aux recettes d'exploitation, lorsqu'il existe un écart grave entre les frais et les tarifs. La Commission royale est entièrement de cet avis.

En ces dernières années, les recettes du National-Canadien ont été réalisées grâce à l'établissement de tarifs conformes aux exigences du Pacifique-Canadien. Si cet état de choses continue, et si l'on établit des tarifs qui rapportent au Pacifique-Canadien les bénéfices que la Commission des transports juge nécessaires aux propres fins de ce dernier, il semble certain qu'en moyenne, le National-Canadien réalisera des recettes lui permettant amplement de verser l'intérêt sur la dette contractée envers le public.

Si l'on donne suite aux recommandations de la Commission royale, et si les améliorations et perfectionnements de l'avenir sont financés avec jugement et bon sens, il n'y a pas de raison pour que le National-Canadien soit de nouveau accablé de charges fixes excessives.

En formulant ces recommandations, nous n'avons pas perdu de vue les objections soulevées par le Pacifique-Canadien contre les projets de recapitalisation du National-Canadien. Si ces recommandations sont adoptées, il semble évident que tout organisme de tarification, quand il étudiera les besoins du National-Canadien, devra tenir compte, non seulement de l'intérêt payable sur

la dette envers le public, mais aussi de la réserve spéciale dont la constitution a été recommandée et de l'intérêt afférent aux obligations ou aux prêts du gouvernement.

Il ne paraît pas y avoir lieu de recommander un changement quelconque à un régime qui a valu à la population canadienne des services efficaces de transport par rail, grâce à la concurrence existant entre une compagnie privée et une compagnie de l'État. La Commission royale estime que la mise en œuvre de ces recommandations contribuera au maintien de ce régime et assurera au Pacifique-Canadien la protection à laquelle il a droit et dont il a besoin pour poursuivre son activité en tant que société privée solide.

Pour se faire une idée réaliste de la recapitalisation des Chemins de fer Nationaux du Canada, il faut se rappeler: *premièrement*, que ce chemin de fer n'est pas une compagnie privée et jouit, à ce titre, d'avantages tels que l'exemption de l'impôt sur le revenu et des problèmes de crédit; *deuxièmement*, qu'il doit exploiter des lignes dans l'intérêt public, qu'elles soient rentables ou non; *troisièmement*, que ses recettes, par conséquent, sont plus difficiles à prévoir que celles d'une entreprise ordinaire; et *quatrièmement*, que les facteurs qui entrent généralement en ligne de compte dans le cas d'une recapitalisation des compagnies privées n'ont pas du tout la même importance ici. Nos recommandations tiennent compte de tout cela.

### Appendice "A"

#### CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA

RELEVÉ DES RÉSULTATS DES OPÉRATIONS, ANNÉES 1923 À 1949

Année	Recettes	Revenu disponible pour service des intérêts fixes	Service des intérêts fixes	Déficit* ou surplus
	\$	\$	\$	\$
1923.....	256,961,590	12,041,187	35,041,380	23,000,193*
1924.....	239,596,670	18,187,478	38,361,704	20,174,226*
1925.....	249,411,884	30,633,059	40,438,235	9,805,176*
1926.....	270,982,223	40,769,854	39,197,233	1,572,621
1927.....	274,879,118	36,106,796	40,526,097	4,419,301*
1928.....	304,591,268	45,274,632	41,810,880	3,463,752
1929.....	290,496,980	33,242,348	45,503,979	12,261,631*
1930.....	250,368,998	15,639,024	51,316,121	35,677,097*
1931.....	200,505,162	5,381,293*	55,587,145	60,968,438*
1932.....	161,103,594	3,876,448*	56,965,279	60,841,727*
1933.....	148,519,742	2,489,961*	56,465,427	58,955,388*
1934.....	164,902,502	7,403,845	55,811,746	48,407,901*
1935.....	173,184,502	6,047,327	53,468,792	47,421,465*
1936.....	186,610,489	5,881,229	49,184,623	43,303,394*
1937.....	198,396,609	8,287,228	50,633,096	42,345,868*
1938.....	182,241,723	3,549,049*	50,765,147	54,314,196*
1939.....	203,820,186	10,635,023	50,730,543	40,095,520*
1940.....	247,527,225	33,474,443	50,439,487	16,965,044*
1941.....	304,376,778	54,361,316	50,344,989	4,016,327
1942.....	375,654,544	74,045,461	48,982,193	25,063,268
1943.....	440,615,954	85,302,456	49,663,044	35,639,412
1944.....	441,147,510	71,096,564	48,069,640	23,026,924
1945.....	443,773,394	71,084,273	46,328,143	24,756,130
1946.....	400,586,026	35,719,527	44,681,097	8,961,570*
1947.....	438,197,980	27,939,150	43,824,344	15,885,194*
1948.....	491,269,950	11,297,109	44,829,850	33,532,741*
1949.....	500,723,386	4,057,907	46,100,934	42,043,026*
Total.....	7,840,445,987	723,230,485	1,285,071,148	561,840,663*
Moyenne, 1923-1949.	290,386,888	26,786,314	47,595,227	20,808,913*

\* Chiffres inscrits en rouge.

## CHAPITRE VII

### COMPTABILITÉ ET STATISTIQUE

L'arrêté en conseil ordonne ce qui suit à la Commission royale:

“Passer en revue les méthodes actuelles de comptabilité et de statistique des compagnies ferroviaires au Canada, et faire rapport sur l'opportunité d'adopter (ou de rejeter) des mesures contribuant à rendre ces méthodes uniformes, ainsi que sur d'autres points connexes, tels que la comptabilité afférente à la dépréciation, le partage en postes ferroviaires et non ferroviaires de l'actif, des revenus et autres recettes, etc.”

#### A. INTRODUCTION

Bien que l'arrêté en conseil mentionne la comptabilité de dépréciation et le partage en postes ferroviaires et non ferroviaires comme étant des problèmes rattachés à une comptabilité uniforme, ils font plutôt partie intégrante d'un système de comptes uniformes. Aucune mesure favorable à l'uniformité dans la comptabilité et la statistique ne saurait être prise en sérieuse considération si elle ne tient pas compte des problèmes que fait naître l'usage d'une comptabilité de dépréciation et le choix de l'actif, du passif, des recettes et des dépenses qui doivent être inclus à juste titre dans un système de comptes établi dans le but de refléter les opérations et les placements du chemin de fer.

L'objet véritable des règlements concernant la comptabilité uniforme, la dépréciation et le partage en postes ferroviaires et non ferroviaires est d'assurer que l'organisme régulateur (en l'occurrence la Commission des transports) dispose des renseignements que lui permettront de régler les questions relevant de son autorité. L'objet n'est pas, comme on paraît le croire en certains milieux, de substituer le jugement de l'organisme régulateur à celui des administrateurs des chemins de fer relativement aux questions administratives. Il est important de souligner ce point.

#### B. RÉGLEMENTATION ACTUELLE DES MÉTHODES DE COMPTABILITÉ ET DE STATISTIQUE FERROVIAIRES AU CANADA

La juridiction en ce qui concerne les états et les rapports des chemins de fer canadiens est attribuée à la Commission des transports en vertu des articles 379 et 380 de la Loi des chemins de fer, qui énoncent ce qui suit:

“379. Toute compagnie de chemin de fer, de télégraphe, de téléphone et de messagerie, de même que tout voiturier par eau, est tenu de préparer annuellement des rapports rédigés d'après la classification et les formules alors prescrites par la Commission, donnant l'état de son capital, de son trafic et de ses frais d'exploitation, et tous les autres renseignements exigés.

“Ces rapports doivent être datés, signés et attestés sous serment par le secrétaire ou par un autre fonctionnaire principal de la compagnie ou du voiturier par eau, et doivent aussi être attestés sous serment par le président, ou, en son absence, par le vice-président ou le gérant de la compagnie ou du voiturier par eau, ou attestés et signés par telle autre personne ou telles autres personnes que la Commission peut désigner.

“Ces rapports doivent couvrir la période écoulée depuis la date à laquelle s'arrêtaient les derniers rapports annuels fournis par la compagnie ou le voiturier par eau, ou, s'il n'a pas encore été fourni de tels rapports annuels, depuis le commencement de l'exploitation du chemin de fer ou des autres ouvrages ou entreprises, jusqu'au dernier jour de décembre de l'année, ou jusqu'à une date fixée par la Commission; ou bien ces rapports doivent couvrir une autre période spécifiée.



“La compagnie doit transmettre au statisticien du Dominion un double de ces rapports, datés, signés et attestés, de la manière ci-dessus prescrite, dans un délai d'un mois à compter du premier jour de février de chaque année, ou dans le délai d'un mois à compter d'une autre date fixée par la Commission conformément au paragraphe précédent. 1919, c. 68, art. 379.”

“380. Toute compagnie de chemin de fer, de télégraphe, de téléphone et de messagerie, de même que tout voiturier par eau, si la Commission l'exige, doit dresser des rapports mensuels de son trafic, c'est-à-dire du premier au dernier jour du mois, le premier et le dernier jour compris.

“2. Ces rapports doivent être préparés d'après les formules alors prescrites par la Commission.

“3. Une copie de ces rapports, signée par le fonctionnaire de la compagnie ou le voiturier responsable de leur exactitude, doit être transmise au statisticien du Dominion par la compagnie ou par le voiturier dans un délai de sept jours à compter du jour qui clôt la période couverte par lesdits rapports.

“4. La Commission peut, en tout cas, proroger le délai pour la transmission de ces rapports. 1919, c. 68, art. 380.”

En plus des dispositions législatives ci-dessus, la Loi de statistique, révisée en 1948, énonce en partie ce qui suit dans son article 25:

“... Tout voiturier ou toute entreprise d'utilité publique doit dresser chaque année, relativement à ses opérations, des rapports selon la formule que peut prescrire le gouverneur en conseil.”

La disposition suivante est énoncée à l'article 26 de la même loi:

“Tout voiturier doit préparer des rapports mensuels de son trafic et de ses opérations.”

#### C. RÉSUMÉ DES MÉTHODES ACTUELLES DE COMPTABILITÉ DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA ET DU CHEMIN DE FER PACIFIQUE-CANADIEN, EN CE QUI CONCERNE SURTOUT LA DÉPRÉCIATION

En l'absence d'une classification obligatoire de la comptabilité au Canada, les deux chemins de fer s'en tiennent assez strictement à celle qui s'applique aux chemins de fer américains de première classe, et que publie l'*Interstate Commerce Commission* en vertu de l'*Interstate Commerce Act*.

Les rapports préparés par les chemins de fer sont donc soumis au contrôle de la Commission des transports. Il n'en est pas ainsi des registres détaillés de comptabilité mais, lorsque les chemins de fer le jugent à propos, ces registres sont tenus conformément à la classification établie par l'*Interstate Commerce Commission*. Par conséquent, même si les rapports des deux chemins de fer sont semblables, et même s'il est présumé qu'à peu d'exceptions près, les méthodes de comptabilité sont aussi semblables, rien ne prouve que les recettes et les dépenses ou, en réalité, l'actif et le passif ont, dans tous les cas, été traités de la même manière dans les livres des deux compagnies. Par conséquent, rien ne garantit qu'en comparant les rapports des deux compagnies, on compare des éléments semblables lorsqu'il s'agit des postes particuliers.

Les extraits suivants, tirés des exposés des deux chemins de fer, sont instructifs et intéressants.

L'énoncé descriptif général qui se trouve dans le mémoire des Chemins de fer Nationaux (pièce 214), dit ce qui suit:

“En l'absence de règlements obligatoires en matière de comptabilité au Canada, le National-Canadien s'en est volontairement tenu aux classifications établies par l'*Interstate Commerce Commission* à l'égard des chemins de fer à vapeur américains. Ces classifications sont basées sur les connaissances et l'expérience en comptabilité ferroviaire acquises durant de longues années par les comptables des chemins de fer et l'I.C.C.”

Le mémoire du National-Canadien contient aussi la déclaration suivante:

*“Opérations non ferroviaires*

En ce qui concerne le réseau du National-Canadien, les opérations non ferroviaires comprennent:

- a) l'exploitation d'hôtels, et
- b) les propriétés exploitées séparément.

“D'une façon générale, on peut dire que ces opérations sont subordonnées à l'occupation principale du National-Canadien. Elles sont associées à l'exploitation ferroviaire et lui sont utiles. Elles sont relativement de peu d'importance en comparaison de l'exploitation des voies ferrées. Les recettes qui en découlent sont exclues des recettes et dépenses d'exploitation du chemin de fer, et indiquées dans des comptes séparés de l'état du revenu du réseau.”

Dans son exposé général (pièce 139A), la compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien esquisse de la manière suivante les grandes lignes de sa thèse:

“65. En ce qui concerne le partage de l'actif selon les opérations ferroviaires et non ferroviaires, le Pacifique-Canadien tient ses comptes de façon à permettre un partage approprié, excepté dans le cas du capital d'exploitation qui doit toujours être une question de jugement. Aucune mesure législative n'est requise à l'endroit d'un partage complet, et le Pacifique-Canadien a fourni récemment ces renseignements à la Commission des transports.”

La compagnie décrit ensuite les méthodes dont elle se sert pour faire rapport à la Commission des transports et au Bureau fédéral de la statistique:

“La comptabilité du Pacifique-Canadien est conforme aux méthodes établies par l'*Interstate Commerce Commission* pour les chemins de fer américains; les placements ferroviaires de la compagnie et les résultats de l'exploitation sont distincts de ses placements en tant que corporation et de leurs résultats, sauf quelques exceptions de peu d'importance. A l'appui de cette affirmation, nous appelons l'attention sur le rapport annuel du Pacifique-Canadien à la Commission des transports et au Bureau fédéral de la statistique pour l'année terminée le 31 décembre 1948.

“Quant à l'actif de la compagnie, il n'est pas difficile, par exemple, de trouver dans le bilan général le montant du placement en biens ferroviaires (annexe 4A et renvoi n° 2 du rapport annuel de 1948 du Pacifique-Canadien à la Commission des transports et au Bureau de la statistique). Clairement séparés, du côté de l'“actif” du bilan, se trouvent les postes concernant le chemin de fer, le matériel roulant et de navigation intérieure, les améliorations aux biens ferroviaires pris en location, de même que les actions et obligations des compagnies de chemin de fer prises à bail. Ces éléments composent le placement inscrit dans les livres de la compagnie à l'égard des lignes qu'elle possède ou qu'elle exploite à bail. A ce propos, il importe de signaler que le placement en biens ferroviaires est inscrit à un chiffre bien inférieur au coût véritable, à cause du système de “comptabilité de renouvellement” suivi depuis longtemps par la compagnie à l'égard du remplacement des biens ferroviaires. Avec ces méthode de comptabilité, lorsqu'une unité est remplacée, le compte de placement est débité du montant, s'il en est, par lequel le coût total dépasse le coût de remplacement spécifique, mais il n'est pas débité du montant par lequel le coût de remplacement spécifique pourrait dépasser celui de l'unité primitive. C'est pourquoi, lorsqu'il s'agit de remplacements spécifiques, le compte de placement n'indique pas de modifications du coût occasionnées par les variations du niveau des prix, et il n'y a pas moyen, à ce stade, de s'assurer de la mesure dans laquelle le compte de placement a été ainsi amoindri, sauf en pratiquant un inventaire général des biens.

“Du côté de l'actif du bilan, et détaillée dans la note 1 qui l'accompagne, se trouve la somme des dons et subventions qui ont servi à la construction du chemin de fer, surtout ceux qui ont été reçus en vertu du contrat primitif du 21 octobre 1880.

“En ce qui concerne les actions et obligations des lignes prises à bail, détenues par le public mais dont il faut tenir compte pour en arriver au total du “placement en biens utilisés dans le service de transport”, la valeur de ces titres est indiquée à la note 2 du bilan.

“Dans l'intérêt de l'économie et de l'efficacité, l'argent de la compagnie et une large partie du matériel et des approvisionnements servent aux opérations ferroviaires et non ferroviaires, de sorte qu'il n'existe pas de distinction tranchée quant aux postes ferroviaires et non ferroviaires du capital d'exploitation de la compagnie. Les principaux éléments du capital d'exploitation qui, à tout événement, ne représentent qu'une partie relativement restreinte du placement global, sont l'encaisse et le matériel et les approvisionnements, mais ceux-ci sont sujets à une répartition raisonnable à la suite d'une étude des besoins respectifs des services. Les préposés à la finance et aux approvisionnements de la compagnie ont récemment établi cette répartition lors de la cause en majoration de 20 p. 100 des tarifs-marchandises, et la Commission des transports l'a acceptée dans son jugement récent.

“La dette consolidée et le passif en capital-actions de la compagnie, tels qu'ils sont établis dans l'annexe 4B du rapport annuel à la Commission des transports et au Bureau fédéral de la statistique, ne sont pas répartis entre l'entreprise ferroviaire et les opérations non ferroviaires, et nul doute qu'un tel partage n'est pas pratique ni même possible, excepté sur une base purement arbitraire.

“Le produit des émissions de capital-actions et d'autres valeurs (autres que les obligations de matériel) a été versé dans une caisse commune, avec les autres sommes que la compagnie perçoit constamment par suite de ses diverses opérations. Elle a fourni à la Commission des transports, lors de la cause en majoration de 20 p. 100 des tarifs-marchandises (pièce 49(-49)), un bilan et un compte de profits et pertes indiquant une répartition du capital et des profits et pertes entre les propriétés ferroviaires et non ferroviaires.

“En résumé, les placements du Pacifique-Canadien en biens ferroviaires sont nettement séparés du placement non ferroviaire dans le bilan, et l'on y fournit à la Commission des transports et au Bureau fédéral de la statistique le chiffre du “placement en biens utilisés dans le service du transport”, lequel sert de base pour évaluer les résultats de l'exploitation. Bien qu'il soit vrai que le passif-capital de la compagnie ne puisse être partagé de façon pratique entre les opérations ferroviaires et non ferroviaires, aucune difficulté ne se présente, parce que la manière satisfaisante de mesurer la faculté de gain permmissible est de fixer un taux raisonnable du rendement qui doit rapporter le placement en biens ferroviaires.

“66. Le compte-revenu de la compagnie fournit d'abord le montant net des recettes produites par le placement en biens servant au transport ferroviaire, et aussi le chiffre général du revenu provenant de placements en biens non ferroviaires. Quelques postes peu importants de frais généraux, tels que les dépenses de surveillance, et quelques postes de revenu, tel que l'intérêt de banque, peuvent être distribués un peu différemment, mais ces différences ne sont vraisemblablement pas importantes.

“67. Le Pacifique-Canadien prétend que les méthodes de comptabilité et de statistique ne se prêtent pas à un traitement statutaire et qu'elles devraient plutôt être soumises à la réglementation administrative de la Commission des transports, afin de conserver l'élasticité nécessaire.”

Les méthodes et pratiques des deux principaux chemins de fer canadiens en matière de dépréciation, applicables à l'actif au Canada, qui ont été observées dans le passé et sont maintenant en vigueur, peuvent se résumer comme suit:

#### 1. *Chemins de fer Nationaux du Canada*

##### *Matériel*

De 1923 à 1939, le National-Canadien s'est servi d'une comptabilité de réforme.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1940, la compagnie inaugurait un système de comptabilité de dépréciation basé sur l'allocation uniforme. Le taux primitif appliqué était de 2.6 p. 100 mais des réserves supplémentaires pour la dépréciation ont été constituées comme suit: \$2 millions en 1941, \$5 millions en 1942, \$7 millions et

demi en 1943 et \$7 millions en 1945. Cette année-là, le National-Canadien a appliqué un taux de 3½ p. 100 qui, déclare-t-il, était basé sur l'expérience collective des chemins de fer des États-Unis.

#### *Biens ferroviaires*

Les Chemins de fer Nationaux du Canada se servent de la comptabilité de réforme à l'égard des biens ferroviaires.

#### *2. Compagnie de chemin de fer Pacifique-Canadien*

##### *Matériel et biens ferroviaires dépréciables*

Avant 1930, la compagnie appliquait la comptabilité de renouvellement au matériel et, pendant la période de 1930 à 1939, elle a appliqué la comptabilité de réforme à un tel actif.

En 1940, elle adoptait la comptabilité de dépréciation pour le matériel en se basant sur le degré d'usage et, en 1942, elle a adopté cette même méthode pour le matériel sujet à dépréciation.

Antérieurement à l'adoption de cette comptabilité de dépréciation pour les biens ferroviaires, la compagnie s'était servie de la comptabilité de renouvellement à l'égard de cet actif.

#### D. PRINCIPALES DIFFÉRENCES ENTRE LES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA ET LA COMPAGNIE DE CHEMIN DE FER PACIFIQUE-CANADIEN

Les différences principales dans les méthodes et pratiques de comptabilité des deux chemins de fer sont les suivantes:

(1) Le National-Canadien se sert de la méthode d'allocation uniforme pour la dépréciation de son matériel.

Le Pacifique-Canadien déprécie son matériel suivant le degré d'usage.

Le National-Canadien n'a pas adopté la comptabilité de dépréciation pour ses biens ferroviaires au Canada.

Le Pacifique-Canadien base sa méthode sur le degré d'usage des biens ferroviaires sujets à dépréciation.

(2) Le National-Canadien exploite son service de messageries comme l'un des services du chemin de fer.

Le Pacifique-Canadien reconnaît l'identité distincte de sa compagnie de messageries, qui est une filiale du réseau.

(3) Le National-Canadien exploite son service télégraphique comme un service du chemin de fer, et il en inclut les recettes et les dépenses dans les chiffres de l'exploitation ferroviaire.

Le Pacifique-Canadien exploite son service télégraphique comme service distinct et porte les bénéfices nets qu'il en retire à son compte général de profits et pertes.

(4) Les comptes du National-Canadien sont publiés sur une base consolidée.

Les comptes du Pacifique-Canadien sont ceux d'une compagnie mère.

(5) Les états des recettes publiés par les deux chemins de fer diffèrent par la forme et la terminologie.

La déclaration suivante est extraite de l'exposé du chemin de fer Pacifique-Canadien:

"58. La différence importante entre la comptabilité du National-Canadien et celle du Pacifique-Canadien réside dans les méthodes de dépréciation. Le Pacifique-Canadien en ce qui concerne les biens sujets à dépréciation, se sert du mode de comptabilité établi pour les chemins de fer américains. Les accumulations en vue de la dépréciation des biens ferroviaires et du matériel roulant

sont basées sur le degré d'usage. Les frais annuels de dépréciation sont établis en fonction du régime d'usage et du facteur usage. Dans le cas du matériel roulant, le facteur usage représente le parcours en milles de diverses catégories de matériel et, dans le cas des biens ferroviaires, le parcours en tonnes-milles brutes. Ces deux facteurs sont des moyens appropriés d'établir l'usage qui a été fait du matériel roulant et des biens ferroviaires. Il y a des exceptions peu importantes dans le cas des navires des eaux intérieures et de l'outillage qui sert aux travaux; à leur égard c'est la méthode d'allocation uniforme qui est employée."

L'étude des mémoires, de la preuve offerte et des plaidoyers des avocats paraît démontrer le bien-fondé de la première phrase de la déclaration ci-dessus:

"La différence importante entre la comptabilité du National-Canadien et celle du Pacifique-Canadien réside dans les méthodes de dépréciation."

Il semble aussi que la différence entre les méthodes et pratiques de comptabilité des deux chemins de fer ne présentera pas d'obstacles à l'uniformité, sauf dans le cas des méthodes de dépréciation.

#### E. PRINCIPALES DIFFÉRENCES DANS LES MÉTHODES ET PRATIQUES DE COMPTABILITÉ ENTRE LES DEUX PRINCIPAUX CHEMINS DE FER CANADIENS ET LES CHEMINS DE FER AMÉRICAINS DE PREMIÈRE CLASSE

Comme nous l'avons déjà dit, les méthodes de comptabilité des deux principaux chemins de fer canadiens concernant les opérations canadiennes sont à peu près semblables aux méthodes établies par l'*Interstate Commerce Commission*. Les principales différences peuvent se résumer ainsi qu'il suit:

(1) Le National-Canadien et le Pacifique-Canadien ne tiennent pas leurs comptes de manière à révéler les bénéfices ou pertes d'exploitation des services-voyageurs, tandis que c'est la coutume aux États-Unis.

(2) Le National-Canadien pourvoit à la réforme des biens ferroviaires sujets à dépréciation de ses lignes canadiennes par une affectation de dépenses au moment de la réforme, tandis qu'aux États-Unis, la pratique générale est d'y pourvoir au moyen d'accumulations annuelles aux fins de dépréciation basées sur une méthode d'allocation uniforme.

(3) Le Pacifique-Canadien pourvoit à la réforme de son matériel et de ses biens ferroviaires sujets à dépréciation au moyen d'accumulations annuelles à cette fin calculées sur le degré d'usage. Aux États-Unis, la pratique générale consiste à établir ces accumulations selon la méthode d'allocation uniforme.

(4) Le National-Canadien publie ses comptes sur une base consolidée, ce qui n'est pas la coutume aux États-Unis.

(5) Le système uniforme de comptes de l'*Interstate Commerce Commission* pour les chemins de fer à vapeur prévoit que lorsqu'une compagnie de chemin de fer s'occupe de messageries dans le cours de son exploitation ferroviaire ordinaire, les recettes et dépenses qui en découlent doivent être des éléments des comptes principaux de recettes et de dépenses prévus à cette fin.

Le National-Canadien s'en tient à ce principe. Le Pacifique-Canadien exploite son commerce de messageries par l'entremise d'une filiale.

(6) Quant aux télégraphes commerciaux, l'*Interstate Commerce Commission* exige, lorsqu'une compagnie de chemin de fer administre un télégraphe commercial, que les recettes et dépenses de ce dernier soient incluses dans les comptes principaux de recettes et de dépenses de ce chemin de fer.

Le National-Canadien suit cette pratique, mais il n'en est pas ainsi du Pacifique-Canadien.

Les principaux réseaux de chemin de fer américains n'exploitent pas de services télégraphiques ni de messageries. Par conséquent, la façon de procéder du Pacifique-Canadien se rapproche plus de la pratique américaine en ce qui concerne ces services que celle du National-Canadien. Cela peut paraître anormal, mais, à tout prendre, ce n'est pas une question bien importante.

F. SIGNIFICATION DE LA COMPTABILITÉ ET DES MÉTHODES DE DÉPRÉCIATION UNIFORMES AINSI QUE DU PARTAGE EN POSTES FERROVIAIRES ET NON FERROVIAIRES

Au cours des audiences, la possibilité de certaines divergences d'opinion au sujet de la signification de ces expressions contenues dans l'arrêté en conseil nous a paru évidente. Toutefois, il semble que les expressions comptabilité et méthodes de dépréciation uniformes et partage en postes ferroviaires et non ferroviaires pourraient être définies ou expliqués de la manière ci-après.

Les méthodes uniformes de comptabilité et de statistique peuvent être décrites comme étant une façon identique pour tous les voituriers d'inscrire les dépenses, les recettes, l'actif et le passif de même nature, ainsi que d'autres données semblables, et d'en faire rapport. C'est un système de comptes et de rapports qui permet de faire la comparaison des comptes et des rapports de n'importe quelle compagnie avec ceux d'une autre, en ayant la certitude que les postes de même nature ont été inscrits dans des comptes portant le même titre et déclarés de la même manière par toutes les compagnies.

On a proposé plusieurs définitions de la dépréciation et de la comptabilité de dépréciation au cours des dernières années. Celle qui a reçu l'approbation générale des comptables et qui a été utilisée dans les récentes causes en matière de tarifs soumises à la Commission des transports sans être révoquée en doute, est la définition ci-après, publiée par le *Committee on Accounting Procedure* de l'*American Institute of Accountants*, dans son bulletin n° 22 de mai 1944:

"La comptabilité de dépréciation est un système qui tend à répartir de façon systématique et rationnelle le coût ou la valeur fondamentale des biens tangibles, moins la récupération (s'il y a lieu), sur la durée utile estimative de l'unité (qui peut être un groupe de biens). C'est un procédé de répartition et non d'évaluation. La dépréciation d'une année est cette partie de l'imputation totale qui, en vertu du système, est affectée à cette année-là. Même si la répartition tient un compte approprié des événements qui se sont produits au cours de l'année, elle n'est pas destinée à mesurer les conséquences de ces événements."

Dans le *Report of Committee on Depreciation to the National Association of Railroad and Utilities Commissioners, 1943*, on trouve à la page xiv du résumé les déclarations suivantes concernant la dépréciation et la comptabilité de dépréciation:

"La conséquence du phénomène de la dépréciation peut se décrire ainsi:

- a) La dépréciation est l'expiration ou la consommation, en tout ou en partie de la longévité, du rendement ou de l'utilité d'un bien résultant d'une ou de plusieurs forces tendant à amener la réforme de ce bien;
- b) Ces forces comprennent la détérioration et l'usure, le délâbrement, l'action des éléments, l'imperfection, la désuétude et les exigences publiques;
- c) La dépréciation entraîne des frais de service.

"La comptabilité de dépréciation consiste à imputer, dans les livres, le coût du bien sujet à dépréciation sur les opérations effectuées au cours de sa durée utile."

On peut dire que la comptabilité de dépréciation a pour but:

- a) D'assurer une répartition juste ou équitable du coût d'un élément d'actif sujet à dépréciation, selon chaque période de comptabilité;

- b) D'assurer le recouvrement du coût d'un élément d'actif sujet à dépréciation à la fin de sa durée utile.

Par partage en postes ferroviaires et non ferroviaires, on entend la classification ou le groupement des éléments d'actifs, des recettes et des dépenses se rapportant aux opérations ferroviaires, de manière que le montant placé en biens ferroviaires soit évident en tout temps, et que le résultat des opérations soit aussi révélé sans ambiguïté.

Une telle classification ou séparation n'est généralement acceptable aux intéressés que si elle est exécutée selon les instructions et sous la surveillance d'un organisme régulateur indépendant. Les règlements de la comptabilité uniforme relatifs aux comptes des chemins de fer impliquent nécessairement le partage ou groupement en postes ferroviaires et non ferroviaires.

#### G. PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS

Voici quelques-unes des déclarations contenues dans les exposés présentés à la Commission royale, qui indiquent les opinions générales au sujet des règlements de la comptabilité uniforme, du partage en postes ferroviaires et non ferroviaires, et de la comptabilité de dépréciation.

##### 1. *Comptabilité uniforme et partage en postes ferroviaires et non ferroviaires*

###### *Chemins de fer Nationaux du Canada*

Le mémoire des Chemins de fer Nationaux du Canada contient la déclaration suivante:

"Le National-Canadien est propriété de l'État. Il appartient au peuple canadien et ses affaires sont d'intérêt public. Il est fort souhaitable que sa situation financière et les résultats de ses opérations soient exposés par une comptabilité conforme aux normes reconnues. Un bureau de direction responsable de sa gestion ne doit pas établir lui-même les règles comptables en vertu desquelles les résultats de son administration seront jugés."

Le National-Canadien prétend aussi qu'il doit y avoir uniformité dans les règlements de comptabilité des chemins de fer canadiens et dans ceux des chemins de fer américains. A l'appui de cette allégation, il fait observer qu'il exploite, aux États-Unis, des lignes étendues à l'égard desquelles il doit s'en tenir aux classifications américaines établies par l'*Interstate Commerce Commission*. Les comptes de ces lignes sont compris dans ceux du réseau du National-Canadien et toute différence de classification ajouterait aux problèmes de comptabilité de la compagnie.

Le National-Canadien souligne les avantages qui seraient acquis à l'organisme régulateur et aux chemins de fer canadiens si les classifications de l'*Interstate Commerce Commission* étaient adoptées.

Le National-Canadien est d'avis que les chemins de fer moins importants du Canada ne devraient pas être chargés d'un système de comptabilité trop compliqué, et qu'ils pourraient utiliser la classification condensée de l'*Interstate Commerce Commission*. Il est généralement convenu que les chemins de fer de moindre importance, qui ne sont pas exploités ou contrôlés par les deux réseaux principaux, ne devraient pas suivre une méthode de classification destinée aux principaux chemins de fer. Le point important est qu'il devrait y avoir uniformité entre les deux principaux réseaux.

###### *Chemin de fer du Pacifique-Canadien*

L'exposé du Pacifique-Canadien contient la déclaration suivante, qui montre certains écarts entre la situation au Canada et celle qui existe aux États-Unis:

“La comptabilité ferroviaire canadienne, dans une large mesure, est basée sur la méthode établie aux États-Unis. L'*Interstate Commerce Commission* a jugé bon d'insister particulièrement sur les moyens d'atteindre à l'uniformité dans la comptabilité ferroviaire, à cause de certaines conditions qui n'ont pas d'équivalent au Canada.

“Par exemple, en 1900, l'*Interstate Commerce Commission* avait juridiction sur 1,224 chemins de fer exploitant 192,556 milles de lignes principales et, à la fin de 1947, sur 502 chemins de fer exploitant un parcours de 238,209 milles. En l'occurrence, il était essentiel à l'exercice des fonctions de l'*Interstate Commerce Commission* que les nombreux chemins de fer relevant de son autorité visent à l'uniformité dans la présentation de leurs données périodiques.

“Toutefois, au Canada, sur les 42,322 milles de lignes principales existant le 31 décembre 1947, 38,764 milles, ou plus de 90 p. 100 du total, appartenaient aux deux grands chemins de fer transcontinentaux, le Pacifique-Canadien et le National-Canadien.”

Le mémoire en question contient aussi la déclaration suivante:

“Bien que l'uniformité dans la comptabilité des chemins de fer canadiens soit importante en ce qu'elle permet une comparaison générale des résultats de chacun, ainsi que de faire la même comparaison avec ceux des réseaux américains, il n'en est pas moins vrai que le degré de comparabilité entre les deux grands réseaux canadiens et ceux des États-Unis est limité.”

Le mémoire de la compagnie explique aussi la raison des opinions du Pacifique-Canadien à l'égard de ce manque de comparabilité. Le Pacifique-Canadien allègue que la nature même de quelques-unes de ces divergences est telle qu'elles ne peuvent pas être éliminées par un système de comptabilité uniforme.

#### *Province d'Alberta*

La province d'Alberta déclare ce qui suit au sujet des méthodes de comptabilité et de statistique:

“A notre avis, votre Commission devrait conseiller aux chemins de fer du Canada d'avoir une comptabilité uniforme.”

“Ce n'est pas à dire par là que le calcul des tarifs-marchandises et des tarifs-voyageurs devrait toujours viser à l'uniformité des résultats. Si nous insistons sur la nécessité d'avoir un classement uniforme des comptes, c'est afin que les états financiers puissent donner un tableau vrai et exact de l'état de l'exploitation et de la situation financière dans leurs grandes lignes.”

“A notre avis, il est clairement nécessaire que la Commission des transports, à titre d'organisme de réglementation, ordonne de tenir une comptabilité uniforme et qu'elle ait un droit de regard continu sur les comptes. La Commission royale devrait donc recommander que la Commission des transports soit légalement autorisée à prescrire, pour tous les chemins de fer à vapeur du Canada, une comptabilité uniforme ressemblant dans ses grandes lignes aux classements de comptes que l'*Interstate Commerce Commission* prescrit aux chemins de fer des États-Unis. Les divergences que le Pacifique-Canadien signale à la Commission royale dans son mémoire sommaire ne devraient pas être considérées comme un obstacle de nature à empêcher la mise en vigueur et l'application continue d'une comptabilité uniforme.”

“En outre, cependant, la Commission des transports devrait, par disposition législative, être chargée

- “(1) de séparer les opérations ferroviaires des opérations non ferroviaires de chaque voiturier;
- “(2) d'obliger les voituriers à tenir des comptes séparés en conséquence;
- “(3) d'obliger les chemins de fer à bien répartir entre leurs opérations ferroviaires et leurs opérations non ferroviaires tous les frais subis en commun du fait des unes et des autres;
- “(4) d'obliger les compagnies à présenter des états financiers tenant compte de ladite séparation.”



*Province de la Colombie-Britannique*

La province de la Colombie-Britannique déclare ce qui suit:

“La principale recommandation sur laquelle nous voulons insister à ce sujet, c'est qu'il convient que les chemins de fer du Canada aient une comptabilité uniforme.”

“La comptabilité prescrite devrait obliger les compagnies de transport ferroviaire au Canada, dont les opérations relèvent de la Commission des transports, à ventiler tous les postes de leurs comptes qui forment l'actif et le passif, de manière que l'actif et le passif appliqués au service ferroviaire soient nettement séparés de tous les autres actifs et passifs de la compagnie. Sur la fin du présent mémoire, nous présentons à la Commission certaines recommandations relatives à ce sujet. L'actif servant à assurer le service du rail devrait être ventilé de façon aussi détaillée que le permet le besoin minimum d'indiquer séparément chaque catégorie de biens dépréciables et non dépréciables.”

*Province de la Saskatchewan*

La province de la Saskatchewan déclare ce qui suit dans son mémoire:

“Nous sommes donc d'avis que la Commission des transports devrait prescrire une comptabilité uniforme donnant tout le détail de chaque compte et séparant avec un soin particulier les frais d'exploitation et les immobilisations. En outre, elle devrait prescrire un système uniforme de constitution d'une réserve destinée à la réforme du matériel. La Commission, par l'intermédiaire de ses techniciens, devrait avoir un droit de regard sur les registres de comptes et de données statistiques tenus par le chemin de fer. Le rapport annuel prescrit adressé à l'organisme de réglementation devrait donner, uniformément, des détails très circonstanciés sur toutes les indications statistiques et comptables nécessaires, et être mis à la disposition du public qui paie les taux. Il conviendrait de constater, par un contrôle, si les frais d'entretien et les dépenses sont normaux. Les mesures susmentionnées aboutiraient à rendre uniformes, d'une année à l'autre, les comptes des différentes compagnies réglementées. Elles permettraient aussi à l'organisme de réglementation de rendre des décisions périodiques constituant des règles uniformes d'interprétation, auxquelles on se conformerait. Elles assureraient en outre un régime normal de réserve pour réforme du matériel, régime coordonné au régime d'entretien avec lequel il doit former un tout homogène.”

“Le gouvernement de la Saskatchewan souligne très vigoureusement que les propositions susmentionnées supposent que des spéculations auxiliaires telles que celles représentées par les hôtels et les placements miniers du Pacifique-Canadien seront considérées comme des placements ferroviaires aux fins d'établissement des taux et que la Commission des transports aura un droit de regard minutieux sur la comptabilité de ces entreprises auxiliaires. En ce qui touche les placements du Pacifique-Canadien, il faut considérer que cette compagnie a été constituée en société et lancée en vue de fournir des moyens de transport aux Canadiens.”

La province de la Saskatchewan est la seule à déclarer qu'il faudrait tenir compte de toutes les “spéculations auxiliaires” du Pacifique-Canadien et les considérer comme placements ferroviaires aux fins de l'établissement des taux.

*Province de la Nouvelle-Écosse*

La province de la Nouvelle-Écosse déclare ce qui suit dans son mémoire:

“Lorsqu'il s'agit d'établir une évaluation comptable des résultats d'exploitation des chemins de fer canadiens au cours d'une année donnée, ou de comparer les résultats obtenus au cours de plusieurs années, nous estimons qu'il est urgent de dresser les états financiers d'une manière uniforme. C'est pourquoi nous insistons pour que la Commission des transports prescrive un classement toujours uniforme des comptes, auquel les chemins de fer seraient tenus de se conformer en calculant leurs résultats d'exploitation et en dressant leurs états financiers.”

De l'avis de la province il faudrait tenir particulièrement compte des points suivants en matière de comptabilité uniforme et de séparation des comptes:

- "1. Fixer et énumérer des règles précises au sujet des frais qu'il convient d'imputer sur les comptes d'exploitation, au chapitre de l'entretien.
- "2. Établir le mode de supputer la dépréciation et de prescrire les taux pour toutes les catégories d'actif.
- "3. Fixer des règles permettant de séparer avec précision les comptes des opérations ferroviaires de ceux des opérations non ferroviaires.
- "4. La Commission devrait fixer des règles relatives à la répartition et à la ventilation des frais subis en commun du fait des opérations ferroviaires et du fait des opérations non ferroviaires."

#### *Province du Manitoba*

D'après le mémoire de la province du Manitoba, une comptabilité uniforme exige premièrement

"...qu'on précise à quelles opérations la comptabilité doit s'appliquer. A notre avis, elle devrait s'appliquer à toutes les opérations ferroviaires des chemins de fer canadiens. Le terme "ferroviaire", au sens où nous l'employons ici, s'étend jusqu'à englober les recettes et les dépenses, tant celles qui s'inscrivent au compte courant qu'au compte de capital, qui ont trait aux opérations dont il faut tenir compte pour établir les taux du tarif-marchandises et du tarif-voyageurs au Canada. Comme nous avons déjà parlé de la séparation des bilans que cette comptabilité implique, il est inutile de nous y étendre davantage."

Quant aux rapports annuels à présenter par les chemins de fer à la Commission des transports et au Bureau fédéral de la statistique, la province déclare qu'ils devraient:

- "1. Indiquer aussi pleinement que possible les résultats de l'exploitation du chemin de fer durant la période de mise en vigueur de la comptabilité régulière qu'exigent les comptes primaires;
2. Indiquer les modifications apportées aux différents comptes de l'actif durant la période, ainsi qu'aux comptes connexes de la réserve;
3. Indiquer les montants des recettes d'exploitation, des dépenses d'exploitation et de placement, dans les principales régions du Canada, et les règles appliquées pour répartir les postes non directement imputables sur les comptes du service ferroviaire dans telle région donnée;
4. Comprendre un bilan donnant séparément les différents comptes de l'actif des opérations ferroviaires et des opérations non ferroviaires, ainsi que des comptes connexes de réserve;
5. Comprendre les données nécessaires à une étude plus complète des chiffres relatifs au volume du trafic, en particulier du trafic transporté aux diverses catégories de taux;
6. Comprendre les données nécessaires à une étude de la moyenne relative des taux dans les principales régions du Canada;
7. Comprendre un inventaire annuel des éléments d'actif en service, classés de manière à indiquer depuis combien d'années chacun d'eux est utilisé;
8. Comprendre un état indiquant si possible le nombre de rails et de traverses posés, d'heures-homme de travail accompli et d'autres données matérielles, au total et séparément selon que ces données sont imputables sur le compte d'entretien ou sur le compte de capital.

"Finalement, nous proposons aussi à ce sujet de préparer des rapports mensuels réguliers, plus condensés et moins détaillés, portant sur les données pour lesquelles il importe d'avoir des chiffres mensuels. Chacun de ces rapports devrait se conformer au modèle des rapports annuels."

## 2. Dépréciation

### *National-Canadien*

Le National-Canadien a donné un aperçu des objections qu'il soulève contre toute modification apportée à son régime de dépréciation. Ces objections peuvent se résumer ainsi:

- a) Le National-Canadien ne tient aucun inventaire des biens compris dans les voies ferrées et toute évaluation desdits biens susceptibles de dépréciation prendrait beaucoup de temps et d'argent.
- b) A son avis, la pratique ayant cours aux États-Unis d'évaluer lesdits biens est illogique, car elle ne tient pas compte de l'infrastructure dans le régime de la dépréciation.
- c) A son avis, la plupart des chemins de fer de ce pays se sont opposés pendant plus de 40 ans à la tenue d'une comptabilité de dépréciation à l'endroit desdits biens. S'ils ont changé d'avis, c'est en grande partie parce qu'ils pouvaient obtenir un abaissement de l'impôt sur le revenu. Il va de soi que le National-Canadien n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu.
- d) Il n'est pas douteux, à son avis, que le régime de dépréciation et le montant des réserves influent sur la vente et la valeur vénale des titres des chemins de fer, mais il n'en est pas de même du National-Canadien, "vu que l'État canadien se porte garant de la valeur des obligations émises par le chemin de fer, dont le bilan n'a aucune importance en matière de transactions financières".
- e) Il allègue qu'avec un compte de dépréciation tenu dans la forme prescrite, la direction ne peut pas se rendre compte des sorties réelles de caisse au cours de l'année.
- f) Il soutient que "le calcul de la dépréciation de chaque petit bien exigerait un énorme travail de comptabilité, sans donner un avantage correspondant..."

A son avis, la comptabilité de dépréciation offre probablement quelques avantages dans le cas d'une petite compagnie ferroviaire, mais vu l'importance du National-Canadien, ses particularités matérielles, les dates différentes de la construction et les différentes durées de service, le meilleur moyen de donner une idée exacte des dépenses de l'année consiste à suivre la méthode de la réforme et du renouvellement combinés.

Au sujet des biens compris dans les voies ferrées, le National-Canadien déclare ce qui suit:

"Après avoir étudié ce sujet, nous avons conclu qu'une comptabilité de dépréciation des biens compris dans les voies ferrées ne devrait pas être obligatoire. A notre avis, il est illogique de soutenir que le calcul des frais véritables de l'entretien exige qu'on tienne compte de ladite dépréciation, alors qu'on ne tient pas compte de l'infrastructure. Le fait d'inclure cette dépréciation dans les comptes ne faciliterait pas, pour la direction, le contrôle des dépenses d'entretien, exigerait une grosse dépense de comptabilité et modifierait d'une façon assez peu sensible le total des frais d'exploitation. Mais, quelles que soient les raisons avancées pour ou contre cette mesure, nous estimons qu'il est impossible de l'adopter, tant qu'on n'aura pas dressé un inventaire de chacun des biens en question et calculé ce que chacun d'eux coûte."

Le National-Canadien a déclaré que la comptabilité de dépréciation ne devrait pas s'appliquer aux biens compris dans les voies ferrées et que la valeur du matériel devrait être dépréciée d'après la méthode d'allocation uniforme, rendue obligatoire pour le National-Canadien comme pour le Pacifique-Canadien.

### *Mémoire du Pacifique-Canadien*

Dans son mémoire, cette compagnie expose, dans les termes concis suivants, les avantages qui résulteraient, à ses yeux, pour les usagers du réseau aussi bien que pour elle, du régime de dépréciation à l'usage:

"60. Un régime de dépréciation doit viser principalement, entre autres, à inscrire au fur et à mesure en contre-partie des revenus une proportion convenable du coût des biens-fonds et du matériel servant au service du transport.

Le régime de dépréciation selon l'usage obtient ce résultat, en rattachant directement la valeur de dépréciation à inscrire et l'usage qui est fait des biens et du matériel. La compagnie estime que ce régime aboutit à accuser, au cours des périodes où le volume du trafic est tantôt élevé tantôt faible, des chiffres qui donnent une idée plus exacte de la réalité que ceux auxquels aboutirait la méthode d'allocation uniforme."

"61. Le régime de dépréciation selon l'usage convient spécialement à la comptabilité ferroviaire, car le volume du trafic et par là l'usage des biens ferroviaires subissent des variations plus prononcées que celles d'autres entreprises d'utilité publique. On dispose de moyens de calculer exactement la durée de l'usage du matériel et des biens ferroviaires. Ce régime présente de forts avantages, non seulement pour la compagnie, mais aussi pour les usagers du service ferroviaire et tend à stabiliser la main-d'œuvre ferroviaire."

La plupart des témoins qui ont parlé en faveur de la compagnie se sont accordés à dire que les montants de dépréciation devraient être du ressort de la Commission des transports, dans la mesure où ils influent sur les taux. De l'avis d'un de ces témoins, les chemins de fer devraient avoir toute latitude de choisir leurs régimes de dépréciation, mais le témoin a convenu que la Commission des transports devrait avoir le droit de décider à quelles catégories de l'actif elle veut appliquer une dépréciation et de fixer le taux de cette dernière. De l'avis d'un autre de ces témoins, les compagnies ferroviaires devraient être libres de choisir tout régime de dépréciation qu'elles voudraient aux fins de leurs opérations comptables, mais il faudrait prescrire un seul régime à toutes les compagnies, aux fins de la fixation des taux.

Par ses mémoires écrits, la déposition de témoins spécialisés, d'autres causes auxquelles il s'est reporté et par l'argumentation de ses avocats, le Pacifique-Canadien a corroboré la valeur du régime de dépréciation selon l'usage.

#### *Province du Manitoba*

La province du Manitoba a présenté un exposé très approfondi et des remarques très pertinentes sur la dépréciation. Plusieurs des autres provinces qui ont présenté des mémoires à ce sujet fournissent les mêmes remarques et conseils ou y souscrivent. Voici les recommandations de la province:

"Pour plus de clarté, il semble opportun d'énumérer à présent nos recommandations, puis de nous étendre quelque peu sur chacune. Nous estimons que votre Commission devrait présenter les recommandations suivantes au sujet des méthodes comptables visant la réforme du matériel:

1. Modifier la Loi des chemins de fer de manière qu'elle précise que le pouvoir et la charge de fixer les méthodes comptables de réformer et de renouveler le matériel, relativement à l'établissement des taux, seront confiés à la Commission des transports et non à quelque autre intéressé, qu'il s'agisse des compagnies ferroviaires ou des usagers du service ferroviaire.
2. Confier à la Commission des transports le pouvoir et la charge de décider quels éléments d'actif devront être traités d'après la méthode de la réforme, celle du renouvellement ou celle de la dépréciation.
3. Donner à la Commission des transports le droit d'entreprendre elle-même ses propres études sur la durée de service des éléments d'actif qui doivent être traités selon la méthode de la dépréciation.
4. Si les éléments d'actif sont traités selon la comptabilité de dépréciation, calculer la durée de service en années plutôt qu'en distance miliaire parcourue ou en volume de trafic transporté; autrement dit, lorsque la dépréciation entre en ligne de compte, elle devrait être calculée selon une méthode d'allocation uniforme plutôt que d'après celle de la dépréciation selon l'usage.
5. Donner à la Commission des transports le droit de créer le rouage administratif requis pour passer continuellement en revue les décisions susmentionnées."

Dans toute cette partie de son mémoire, la province du Manitoba insiste pour qu'on se serve de la méthode d'allocation uniforme pour calculer la dépréciation.

Si la province du Manitoba trouve à redire à l'emploi de la méthode de dépréciation selon l'usage, ce n'est pas parce qu'elle blâme toute tentative de rentrer dans les frais de premier établissement en faisant payer les usagers du service, mais parce que les réserves constituées depuis quelques années sont trop vastes et que si l'accumulation s'en poursuit au même rythme, il arrivera que "les usagers du service seront tenus de payer les frais entiers de premier établissement et même une somme relativement forte en sus."

Tout en convenant que la méthode de dépréciation selon l'usage a peut-être une certaine valeur au point de vue des opérations et de la gestion des affaires de la compagnie, la province estime qu'on ne dispose d'aucun registre permettant de contrôler l'équité des taux de la dépréciation selon l'usage et qu'il faudrait donc rejeter cette méthode, comme moyen d'établir les taux.

#### *Province de la Nouvelle-Écosse*

Dans son mémoire, la province se borne à présenter l'observation générale suivante au sujet de la dépréciation:

"La méthode de calculer la dépréciation, ainsi que les taux prescrits, devraient s'appliquer à toutes les catégories d'actifs."

#### *Province de l'Alberta*

Dans son mémoire, la province déclare ce qui suit:

"Nous partageons les vues exprimées dans l'ample mémoire relatif à la comptabilité de dépréciation, que la province du Manitoba doit présenter.

"A notre avis, il conviendrait d'adopter la méthode d'allocation uniforme en matière de dépréciation. En effet, pourvu qu'on évalue exactement la durée de service de chaque élément d'actif, cette méthode donne une idée précise du taux de la dépréciation et elle est relativement simple à appliquer. Il est entendu, d'autre part, que la méthode de dépréciation selon l'usage est utile, lorsqu'il y a variation prononcée dans l'usage, comme c'est le cas dans l'exploitation ferroviaire. Cependant, advenant que la Commission royale conseille d'adopter ladite méthode au Canada, nous insisterions pour que l'autorité régulatrice fixe des règlements précis au sujet des renseignements qu'il faudrait fournir afin de calculer le taux de base."

#### *Province de la Colombie-Britannique*

Dans son mémoire, la province déclare ce qui suit:

"En préconisant une comptabilité uniforme soumise à l'autorité statutaire, nous ajoutons aussi que le principe de dépréciation ou de prévision applicable à la réforme des biens devrait s'appliquer uniformément à tous les chemins de fer canadiens et qu'on devrait obliger rigoureusement ceux-ci à adopter une méthode uniforme de dépréciation.

"A notre avis, l'organisme régulateur devrait prescrire, à l'égard de la dépréciation subie par tous les biens dépréciables, une comptabilité de dépréciation comportant allocations uniformes, semblable à celle exigée actuellement par l'*Interstate Commerce Commission*.

"Nous avons déjà indiqué plus haut que, tout en ayant une préférence prononcée pour la méthode d'allocation uniforme, nous recommandons par-dessus tout que l'organisme régulateur prescrive la méthode à suivre, qu'il s'agisse de la méthode d'allocation uniforme ou de celle de la dépréciation selon l'usage, après s'être convaincu de la justesse des taux qu'elle comporte."

### H. AVANTAGES ET OPPORTUNITÉ DES RÈGLEMENTS RELATIFS AUX COMPTABILITÉS, AUX RÉGIMES DE DÉPRÉCIATION ET À LA SÉPARATION DES POSTES FERROVIAIRES ET NON FERROVIAIRES

Antérieurement aux causes en tarifs-marchandises, récemment portées devant la Commission des transports, la question de l'uniformité ou du manque d'uniformité des comptabilités, des régimes de dépréciation et de la séparation

des postes ferroviaires et non ferroviaires ne paraissait pas soulever grand intérêt. Cependant, si l'on parcourt les dossiers de ces causes, celle entre autres à laquelle ont donné lieu la demande de la Railway Association, en date du 9 novembre 1946, et la demande supplémentaire, en date du 12 décembre 1946, on remarque que beaucoup de temps des audiences a été consacré à discuter le détail de divers comptes et la question de savoir si les méthodes et régimes appliqués par les chemins de fer pour inscrire et reporter les postes des comptes des recettes, des dépenses, de l'actif et du passif, convenaient ou non à la fixation des taux.

Il n'est guère utile de citer de longs extraits des dossiers de ces causes pour montrer les difficultés éprouvées par la Commission en s'efforçant d'établir une distinction entre les articles à inscrire aux comptes ferroviaires ou aux comptes non ferroviaires, mais les passages suivants, extraits du jugement de la Commission des transports du Canada, rendu le 30 mars 1948, donneront une idée de quelques-unes des difficultés éprouvées par suite du manque d'uniformité des règlements relatifs aux comptabilités, aux régimes de dépréciation et à la distinction à faire entre les articles à inscrire aux comptes ferroviaires ou aux comptes non ferroviaires:

"L'hon. M. Ralston, avocat des provinces Maritimes et du Comité du transport du *Board of Trade* des Maritimes, soutient que l'impôt sur le revenu ne devrait pas être porté au compte des frais d'exploitation des chemins de fer. Je ne souscris pas à cette opinion. A mon avis, il est juste d'ajouter auxdits frais l'impôt sur le revenu dû sur les recettes d'exploitation ferroviaire.

"On soutient aussi, pour la compagnie, qu'il est impossible de diviser l'impôt sur le revenu en deux parties, savoir la partie provenant des recettes des opérations ferroviaires et celle provenant des "autres revenus", qui comprennent les services auxiliaires et les placements. Je suis convaincu cependant qu'il est possible d'opérer cette division.

"Comme on peut le voir par ce qui précède, toutes les exploitations du Pacifique-Canadien forment un tout assez homogène. C'est pourquoi il m'a été très difficile d'évaluer les vrais résultats de l'exploitation ferroviaire de cette compagnie.

"Il se peut qu'une partie des frais fixes de la compagnie soit imputable à ses opérations autres que celles de transport, mais ces dernières sont reliées si étroitement à ses opérations de transport que je n'ai pu calculer ledit montant, s'il en est un, de façon tant soit peu satisfaisante.

"Il se présente une question, celle de savoir pour combien de temps l'entretien différé peut raisonnablement continuer d'être différé. Ce que nous avons sous les yeux ne me permet pas de répondre à cette question.

"L'avocat des intimés a déclaré que le Pacifique-Canadien aurait dû prélever une certaine somme sur sa réserve pour entretien différé et l'appliquer à l'entretien des voies et ouvrages en 1947. Il faudrait que la compagnie réduise d'autant ses dépenses d'entretien. Tel n'est pas mon avis.

"Lorsqu'on met en parallèle les chemins de fer canadiens et ceux de première catégorie aux États-Unis, il faudrait tenir compte, dans une certaine mesure, des conditions d'exploitation, qui pourraient différer d'un pays à l'autre. Il est également difficile d'établir un parallèle exact entre le Pacifique-Canadien et le National-Canadien, car les chemins de fer canadiens ne tiennent pas une comptabilité uniforme et leurs régimes diffèrent. C'est là un sujet qui, à mon avis, mérite d'être discuté une autre fois."

Si les chemins de fer avaient tenu une comptabilité uniforme, conformément à des règlements portant sur la comptabilité en général et sur les méthodes de dépréciation, ainsi que sur la séparation des postes ferroviaires des postes non ferroviaires, en particulier, la difficulté des questions mentionnées dans les citations ci-dessus aurait été réduite au minimum, si ce n'est supprimée, et le temps pris par les audiences aurait été réduit d'autant. Ces seules raisons paraissent être un motif d'adopter des règlements uniformes sur ces points.

Si l'on parcourt les mémoires des intéressés, on s'aperçoit que presque tous déclarent qu'il serait avantageux d'avoir des règlements uniformes en matière comptable. On constatera, en particulier en lisant les mémoires des chemins de fer, certaines divergences de vues sur le degré d'uniformité qu'il est possible de réaliser, mais il n'est dit nulle part que ces divergences l'emportent sur les avantages supérieurs qui seraient obtenus à la suite de l'adoption de règlements uniformes.

Une fois ces règlements adoptés en matière de comptabilité, de méthodes de dépréciation et de séparation des postes ferroviaires et non ferroviaires, la Commission des transports disposera des renseignements nécessaires lui permettant de réglementer les affaires qui sont de son ressort, ce qui aboutira, comme nous l'avons dit plus haut, à réduire au minimum, sinon à supprimer, le temps et les audiences maintenant consacrés à discuter le détail des comptes et des états financiers des chemins de fer.

Des rapports et une comptabilité uniformes aideraient les expéditeurs et le grand public à se rendre mieux compte des résultats de l'exploitation des deux grands réseaux canadiens et, s'ils le veulent, à mettre en parallèle l'exploitation des chemins de fer canadiens et celle des chemins de fer des États-Unis, pourvu, bien entendu, que la comptabilité des premiers ressemble dans ses grandes lignes à celle des seconds.

Les discussions qui ont eu lieu devant la Commission royale n'ont révélé aucun désavantage grave, s'il en existe, auquel donneraient lieu des règlements uniformes de comptabilité, de méthodes de dépréciation et de séparation des postes ferroviaires et non ferroviaires. Chaque chemin de fer a fait savoir qu'il s'opposerait vigoureusement à toute modification de son régime actuel de dépréciation. On a souligné aussi que, si des règlements uniformes aboutissaient à apporter certaines modifications à la comptabilité, l'effet probable serait de fausser les comparaisons établies avec les résultats d'années antérieures. Ces objections sont trop peu importantes, semble-t-il, pour mériter qu'on y attache un grand poids dans l'étude du sujet, lorsqu'on leur oppose les avantages supérieurs qu'on retirerait de la mise en vigueur d'une comptabilité uniforme.

## I. CONCLUSIONS

Après examen des témoignages et des plaidoyers, nous en sommes arrivés aux conclusions suivantes:

- (1) Les règlements de comptabilité uniforme, les méthodes de dépréciation et la séparation des postes ferroviaires et non ferroviaires sont des facteurs qui, intimement liés entre eux, tendent tous au même but: présenter des renseignements exacts et sûrs à la direction, aux organismes de régie, ainsi qu'aux autres responsables des placements et des opérations ferroviaires.
- (2) Les chemins de fer et les provinces paraissent s'accorder en principe sur l'opportunité de règlements uniformes régissant les méthodes de comptabilité et de dépréciation et la séparation des postes ferroviaires et non ferroviaires. Toute tentative de la part de l'État d'accroître ses réglementations rencontre généralement l'opposition des intérêts visés. Il est peut-être significatif de voir que les intéressés n'ont pas soulevé d'objection quant à l'opportunité d'établir un code uniforme de comptabilité sous l'autorité de la Commission des transports. Le seul problème qui ait surgi a trait au degré d'uniformité qui pourrait être praticable et avantageux. Il constitue plutôt un problème d'ordre administratif qu'une question de principe, et il n'a pas été étudié dans le présent rapport.

- (3) Les autorités des deux chemins de fer et celles de toutes les provinces, la Saskatchewan exceptée, paraissent attacher de l'importance à la séparation des postes ferroviaires et non ferroviaires sur une base uniforme et rationnelle. Toutes les provinces conviennent qu'il faudrait autoriser la Commission des transports à déterminer les postes à classer comme ferroviaires et non ferroviaires. Quoique, dans le passé, l'absence d'une séparation nette des postes ferroviaires et non ferroviaires ait été la cause de l'insuffisance des renseignements pouvant servir à l'étude des demandes de relèvement des tarifs, la Commission des transports a cependant déclaré que, dans le cas du Pacifique-Canadien, la réunion dans une même caisse des recettes provenant d'opérations ferroviaires et non ferroviaires, ainsi que l'application des fonds excédentaires à l'exploitation ferroviaire, ont été profitables à la compagnie de chemin de fer et à ses clients. Cette opinion semble fondée; rien de ce qui a été dit auparavant au sujet de la séparation des postes de l'actif n'est censé signifier que le Pacifique-Canadien devrait être empêché de quelque façon d'utiliser à des fins ferroviaires tous les fonds dont il dispose.
- (4) L'accord unanime paraît s'être réalisé sur le fait que les règlements régissant la comptabilité uniforme, les méthodes de dépréciation et la séparation des postes ferroviaires et non ferroviaires, ne devraient pas constituer les dispositions d'une loi, mais qu'il faudrait investir la Commission des transports des pouvoirs appropriés et la charger d'établir les règlements nécessaires puis d'en surveiller l'observation.
- (5) Une somme considérable de travail fructueux paraît avoir été accomplie par le comité institué en février 1939 par le très hon. C. D. Howe, alors ministre des Transports, en vue d'étudier une classification uniforme des comptes des chemins de fer canadiens. Les travaux de ce comité devraient être une base utile à une nouvelle étude approfondie du problème. La Commission des transports voudra sans doute discuter avec la direction des chemins de fer les questions de classement des comptes, et les principes qui régissent le code de dépréciation et la séparation des postes ferroviaires et non ferroviaires. Ce qui importe, toutefois, c'est que l'uniformité est désirable et qu'il faut donner à la Commission des transports un mandat et des directives explicites en vue de réaliser l'uniformité, avec ou sans l'assentiment des deux grands réseaux. Cette uniformité devrait être réalisée dans le plus bref délai.
- (6) On a souvent recours à la classification de l'*Interstate Commerce Commission*. Dans leurs exposés, les provinces ont souligné les avantages de cette méthode. Il existe suffisamment de différences importantes, semble-t-il, entre le Canada et les États-Unis sous ce rapport pour justifier une analyse approfondie des comptes et décider s'il n'est pas à la fois nécessaire et opportun de s'écarter de la classification américaine.
- (7) Tous les débats touchant l'uniformisation de la comptabilité, la dépréciation et la séparation des postes ferroviaires et non ferroviaires ont porté sur les comptes du National-Canadien et du Pacifique-Canadien. Si l'on adopte une classification uniforme des comptes, il semble évident que le principe d'une telle classification devrait s'appliquer aux petites compagnies de chemins de fer, mais on estime qu'une classification simplifiée servirait à la fois les fins de ces chemins de fer et les besoins de la Commission des transports.
- (8) Il ne faut pas oublier que les classifications uniformes, les règlements de dépréciation uniforme, et la séparation des postes ferroviaires et non ferroviaires sur une base uniforme ne produiront pas des résultats



identiques dans tous les cas. Cependant, des règlements uniformes devraient faire ressortir les différences qui existent entre chemins de fer et éliminer jusqu'à un certain point la confusion qui résulte actuellement des études comparatives.

- (9) a) Toute méthode de dépréciation qui répartit rationnellement ou systématiquement le coût des biens sur une période estimative de durée utile mérite d'être prise en considération.
  - b) S'il est vrai que, du point de vue administratif, il y a avantage à recourir au système de dépréciation selon l'usage, d'après lequel les imputations varient avec les revenus, comme cela se pratique à l'égard de presque toutes les dépenses des chemins de fer, les témoignages indiquent que ce système de dépréciation crée de sérieux problèmes à l'organisme de réglementation quand il s'agit de l'appliquer et d'en surveiller l'emploi.
  - c) Malgré les avantages que présentent les autres systèmes, la méthode de dépréciation par allocations uniformes paraît mieux se prêter à l'établissement de tarifs. Les organismes de réglementation l'emploient généralement en raison de sa plus grande facilité d'application et de contrôle que toute autre méthode reconnue.
  - d) On reconnaît que l'absence d'un état détaillé des capitaux engagés dans les biens compris dans les voies ferrées du National-Canadien peut rendre difficile l'emploi d'une comptabilité de dépréciation. Cependant, il ne semble pas qu'on doive tolérer que les difficultés provenant de cette situation nuisent à l'uniformisation de la comptabilité, si l'on juge opportun d'appliquer la dépréciation aux biens compris dans les voies ferrées.
- (10) La réglementation des comptes exige, en premier lieu, l'adoption d'une terminologie uniforme pour tous les comptes ferroviaires, et la publication de directives détaillées au sujet des postes dont on doit débiter ou créditer chaque compte; et, en second lieu, un système de contrôle pour assurer l'exécution des directives de l'organisme de réglementation.
  - (11) La surveillance et le contrôle de la comptabilité et de la statistique des chemins de fer sont essentiels à une réglementation efficace des tarifs et des taxes. Pour être efficace, la réglementation des tarifs devrait être fondée sur une documentation positive extraite des livres des voituriers et classée de façon uniforme. Il n'est possible de prendre des mesures judicieuses au sujet des demandes de modification de tarifs que lorsque des données sûres sont disponibles quant à l'exploitation. Il appert que les rapports statistiques actuels préparés par les chemins de fer sont insuffisants pour les fins de la Commission des transports. Les articles 379 et 380 ne paraissent pas donner à cette dernière l'autorité nécessaire pour exiger la production des données statistiques dont elle a besoin pour l'exercice de ses fonctions.
  - (12) Plusieurs des griefs formulés contre les données statistiques des chemins de fer proviennent de l'incertitude de pouvoir comparer convenablement les comptes et les chiffres d'exploitation d'une compagnie en particulier avec ceux d'une autre, ou avec les chiffres des années précédentes de la même compagnie; et cela même quand les postes à comparer ont été déclarés sous des rubriques semblables et sur des formules identiques. Ces plaintes paraissent fondées jusqu'à un certain point, et, comme on l'a dit de la comptabilité uniforme, elles fournissent un solide argument en faveur de l'adoption d'un code uniforme de tenue de livres. L'adoption d'une comptabilité uniforme

sous la surveillance de la Commission des transports éliminera les incertitudes qui ont existé dans le passé et fera ressortir les différences dont doivent tenir compte ceux qui consultent les rapports.

La forme des rapports statistiques et financiers qui traitent d'exploitation ferroviaire et qui sont "nécessaires à une révélation complète de tous les faits relatifs à la détermination du niveau de tarifs de transport à établir au Canada" devrait être établie par la Commission des transports en vue surtout de permettre à cet organisme de disposer des renseignements nécessaires à la rédaction des règlements portant sur les problèmes qui relèvent de sa juridiction.

#### J. RECOMMANDATIONS

En conséquence, il est recommandé:

Que la Loi des chemins de fer soit modifiée de façon à donner à la Commission des transports:

- a) Les pouvoirs et les instructions lui permettant de prescrire aussitôt que possible l'établissement d'une classification et d'un système de comptabilité et de rapports uniformes quant aux postes ferroviaires du National-Canadien et du Pacifique-Canadien, cette classification et ce système de comptabilité et de rapports devant distinguer nettement les postes ferroviaires des postes non ferroviaires. Vu que chacune de ces compagnies non seulement possède certaines lignes de chemin de fer mais aussi en exploite ou dirige d'autres, par bail ou autrement, le problème se posera de savoir si les petites compagnies ferroviaires devraient être tenues d'adopter une telle classification. C'est là une question de détail que la Commission des transports sera en mesure de régler. Il importe surtout que l'uniformité soit complète au point de faciliter la comparaison entre les opérations des deux grands réseaux.
- b) L'autorité lui permettant de prescrire une classification simplifiée des comptes et rapports des chemins de fer (autres que le National-Canadien et le Pacifique-Canadien) relevant de la juridiction de la Commission.
- c) Les pouvoirs et les instructions lui permettant de prescrire, aussitôt que possible, à tous les chemins de fer sous sa juridiction, les catégories de biens au sujet desquels la dépréciation peut à bon droit être imputée sur les comptes ferroviaires, ainsi que les taux de dépréciation visant chaque catégorie. Le régime et les taux de dépréciation que la Commission des transports approuvera devront être acceptés pour fins d'impôt sur le revenu, car on pourrait qualifier d'injuste le procédé de désavouer, pour toutes fins fiscales, les éléments de dépréciation qu'un organisme de réglementation tel que la Commission des transports a sanctionnés.
- d) Le pouvoir de faire l'inspection et l'examen des comptes des chemins de fer quand elle le jugera nécessaire.
- e) Les pouvoirs et les instructions lui permettant d'instituer et de maintenir une méthode statistique qui lui fournira les données nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

## CHAPITRE VIII

### LOI DU NATIONAL-CANADIEN ET DU PACIFIQUE-CANADIEN

L'alinéa e) de l'article 2 du décret C.P. 6033 ordonne à la Commission royale de:

- "e) Passer en revue et signaler les résultats obtenus sous l'empire de la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien, 1933, et de ses modifications, en présentant telles recommandations que la situation actuelle justifie."

Cet alinéa a été inclus dans le mandat de la Commission probablement à la suite d'exposés de faits (dont il a été question antérieurement) présentés par les provinces au gouvernement fédéral, et à cause de l'autorité insuffisante conférée à la Commission des transports par la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien. Cette Commission déclare, dans sa décision du 30 mars 1948<sup>1</sup> autorisant une majoration de 21 p. 100, que la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien "ne confère à la Commission des transports ni la charge ni l'autorisation d'obliger les chemins de fer à rechercher et entreprendre des mesures de collaboration destinées à réaliser des économies ou d'examiner et d'étudier les mesures qui ont été prises ou qui auraient pu l'être aux termes de cette loi". Cette opinion a été confirmée dans la décision révisée rendue par la Commission des transports le 20 septembre 1949<sup>2</sup>.

#### A. HISTORIQUE

Sous le coup de la crise, le trafic ferroviaire a baissé rapidement au Canada en 1929 et la situation financière des deux grands réseaux devint si précaire que le gouvernement canadien nomma en 1931 une commission royale aux fins de s'enquérir "de l'entier problème du transport au Canada, particulièrement en ce qui concerne les chemins de fer, les services de navigation et les moyens de communications connexes, ayant égard aux conditions présentes et tenant compte des besoins futurs du pays, de rendre compte de leurs conclusions et faire toutes recommandations qui leur paraîtront à propos". Le décret du conseil<sup>3</sup> instituant la commission royale de 1931-1932 et énumérant les motifs qui en ont amené la nomination contient le passage suivant:

"Vu l'importance vitale du transport pour l'industrie et le commerce du Canada, les déficits sérieux et constants du National-Canadien et les recettes périlicantes du Pacifique-Canadien, conditions qui résultent, partie de la duplication des voies, des installations et des services de tous genres, partie de la concurrence créée par d'autres modes de transport, particulièrement des véhicules à moteur empruntant la grande route, les ministres se rallient à la proposition de confier l'étude de toute la question à des commissaires investis des pouvoirs ci-après exposés."

Après avoir tenu des audiences par tout le Canada, cette commission royale, présidée par sir Lyman P. Duff, fit rapport au gouvernement en septembre 1932. Ce rapport<sup>4</sup> mentionne plusieurs fois le double emploi des services et l'utilisation non économique des moyens de transport qui en résulte et traite à fond de la nécessité de mesures de collaboration entre les deux grands réseaux ferroviaires.

<sup>1</sup> 62 C.R.C. 1.

<sup>2</sup> 64 C.R.C. 1.

<sup>3</sup> Décret C.P. 2910 du 20 novembre 1931.

<sup>4</sup> Rapport de la Commission royale d'enquête sur les chemins de fer et les transports au Canada, 1931-1932.

Comme suite au rapport, la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien, présentée au Sénat à titre de projet de loi "A", fut sanctionnée et entra en vigueur le 23 mai 1933.

Dans les années qui ont suivi l'adoption de la loi, et pendant la durée de la crise, les deux réseaux ont inauguré des mesures communes de collaboration. Cependant, la situation des chemins de fer demeurant précaire, la question de la fusion des deux réseaux donnait lieu à de nombreux débats dans tout le pays et l'on préconisait instamment (surtout le Pacifique-Canadien) leur unification.

La première étude importante des résultats obtenus par l'application de la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien a eu lieu en 1938-1939, alors qu'un comité spécial du Sénat fut institué en vue de s'enquérir des moyens les plus efficaces de remédier à la situation extrêmement grave des chemins de fer au pays et d'alléger les lourdes charges financières qui en résultent. Ce comité, qui a siégé en 1938 et au début de 1939 s'est enquis des mesures de collaboration auxquelles l'application de la loi avait donné lieu.

Le rapport définitif, déposé le 11 mai 1939, rejetait le projet d'unification et faisait allusion à certaines déclarations des représentants des Chemins de fer Nationaux du Canada, selon lesquelles la mise en œuvre d'un programme de collaboration obligatoire permettrait de réaliser toutes les économies possibles; à ce propos, d'après eux, même en dépit de la crise du transport ferroviaire qui sévissait alors, il serait possible de réaliser des économies de l'ordre de 10 à 15 millions de dollars. Le comité sénatorial a exprimé l'avis "qu'il est de l'intérêt des chemins de fer et des affaires en général de mettre fin au malaise qui résulte de l'agitation du Pacifique-Canadien en faveur de l'unification par la constatation franche de l'impossibilité de cette unification et de la nécessité de tenter de nouveaux et plus sérieux efforts en vue de donner plus d'effet à la lettre et à l'esprit de la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien, 1933". Ce comité concluait à l'inopportunité de modifier les dispositions de cette loi avant de s'être mieux rendu compte des promesses de succès qu'elle offre.

Peu après la déclaration de la guerre de 1939, les chemins de fer se sont trouvés dans une situation nécessitant l'utilisation de toutes leurs installations, ce qui a mis fin à l'étude de tout projet de collaboration de quelque importance. Ce n'est qu'après la guerre et à la suite d'une demande de majoration de 30 p. 100 des tarifs-marchandises, faite par les chemins de fer, que l'attention s'est portée de nouveau vers l'importance de réaliser des économies, au moyen d'entreprises communes.

#### B. DISPOSITIONS DE LA LOI

Les parties de la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien, 1933 (23-24 George V, chapitre 33) qui se rapportent à la collaboration sont: l'introduction, comprenant les articles 1 à 3; l'article 14, à la Partie I; et les Parties II et III, qui comprennent les articles 16 à 28. La Commission s'en est tenue à l'étude de ces parties.

Le paragraphe (1) de l'article 16 de la loi se lit en partie comme il suit:

"Aux fins de réaliser des économies et d'assurer un service plus rémunérateur, la présente loi prescrit à la Compagnie du National... ainsi qu'à la Compagnie du Pacifique... de tâcher sans délai de s'entendre et de constamment s'efforcer de s'entendre et elle les autorise respectivement, tant pour leur propre compte et de leur propre part que pour le compte et de la part des autres compagnies ou éléments susdits, à s'entendre pour adopter les mesures, plans et

arrangements de coopération justes et raisonnables et les plus propres (eu égard à la répartition équitable des charges et des avantages entre elles) à atteindre ces fins.”

Les trois points saillants de cet article sont les suivants:

- (i) La loi en question vise à permettre aux chemins de fer de réaliser des économies, c'est là son but principal;
- (ii) Les deux chemins de fer doivent tâcher de s'entendre sur les mesures à prendre pour réaliser des économies, c'est-à-dire que la collaboration par l'entente est le moyen d'atteindre cet objectif; et
- (iii) Les charges aussi bien que les avantages doivent être équitablement répartis entre les deux chemins de fer. Le Parlement n'exigeait pas ni ne prétendait que l'un des deux supporte toutes les charges et que l'autre retire tous les avantages. Il ne faut pas perdre de vue ces points saillants.

La Partie III de la loi prévoit l'établissement de tribunaux pour le règlement des différends pouvant surgir. Tout tribunal se compose d'un président, qui doit être le commissaire en chef de la Commission des transports du Canada, d'un représentant des chemins de fer Nationaux du Canada et d'un représentant de la Compagnie du Pacifique-Canadien.

Le paragraphe (1) de l'article 14 de la loi modifiée traite du rapport présenté au Parlement et se lit comme suit:

“Le Conseil d'administration (des chemins de fer Nationaux du Canada) présentera au Parlement un rapport annuel exposant d'une manière succincte le résultat de ses opérations, les mesures, plans ou arrangements de coopération effectués conformément à la présente loi, les économies ou l'exploitation plus rémunératrice en découlant, les montants dépensés à compte du capital relativement aux chemins de fer Nationaux, et contenant les autres renseignements qui lui paraîtront d'un intérêt public ou nécessaires pour éclairer le Parlement sur toute situation existant à l'époque de ce rapport, ou que le Gouverneur en conseil pourra exiger quand il y aura lieu.”

L'article 27 de la loi en question prescrit:

“Rien dans la présente loi n'est censé autoriser la fusion d'une compagnie de chemin de fer comprise dans les Chemins de fer Nationaux avec une compagnie comprise dans les Chemins de fer du Pacifique, ni autoriser la gestion ou le contrôle réunis du réseau ferroviaire qui fait partie des Chemins de fer Nationaux avec le réseau ferroviaire qui fait partie des Chemins de fer du Pacifique.”

Ce passage peut être interprété comme donnant clairement à entendre que la collaboration ne doit pas aller jusqu'à la fusion ou à l'unification. Les deux réseaux doivent collaborer en vue de réaliser des économies, mais leur identité doit demeurer distincte, qu'il s'agisse de leur personnalité civile ou de leur direction.

#### C. RÉSULTATS OBTENUS SOUS LE RÉGIME DE LA LOI DU NATIONAL-CANADIEN ET DU PACIFIQUE-CANADIEN

Il ressort des faits présentés à la Commission royale que cette loi a été invoquée surtout au sujet de la mise en commun des trains de voyageurs. Il y est aussi question d'abandon de lignes, d'installations conjointes pour marchandises et pour voyageurs, de libre parcours et du transport des marchandises sans l'abandon de lignes et de divers projets, y compris l'exploitation conjointe de l'hôtel Vancouver par les deux compagnies. L'Appendice “A” du présent chapitre contient un mémoire donnant le détail des divers projets de collaboration. Les chemins de fer Nationaux du Canada et le Pacifique-Canadien ont, par l'intermédiaire de leur comité de travail, appelé comité mixte de collaboration, fait dix-sept études dont est résultée une collaboration

qui a produit des économies communes d'environ \$1,189,240 par année. Sur ce montant, \$972,000 provenaient de la mise en commun des trains de voyageurs dans l'Ontario et le Québec. D'autres études ont porté sur des projets dont la mise en œuvre pourrait produire des économies communes supplémentaires estimées à \$774,525 par année mais qui, pour diverses raisons, n'ont pas été réalisées. D'autres projets encore ont fait l'objet d'un examen, mais sans qu'il y soit donné suite.

Il est à noter que c'est des années 1933 et 1934 que date la collaboration au sujet de la mise en commun des trains, des installations conjointes pour marchandises et voyageurs, de la manœuvre conjointe, du roulage des wagons à marchandises de l'une des compagnies pour le compte de l'autre et du déplacement des points d'échange. La plupart des projets relatifs à "l'abandon de lignes en conservant l'usage conjoint de la ligne restante" et à "l'abandon de lignes comprenant l'abandon du territoire" datent de la période 1936-1941.

Par suite de la déclaration de la guerre en 1939, il devint plus important d'utiliser les installations que de les abandonner et à mesure que la guerre se prolongeait le besoin de conserver toutes les installations existantes se fit de plus en plus sentir. L'élaboration de projets de collaboration prit fin et, entre 1941 et 1947, aucun n'a été adopté. Au cours de la période 1947-1948, il y a eu deux projets d'abandon de lignes.

Puisque le présent rapport ne doit traiter que des mesures de collaboration prises sous le régime de la loi, le présent chapitre se limite à ces questions. Il convient cependant d'ajouter qu'avant la mise en vigueur de la loi, les chemins de fer avaient l'habitude de conclure entre eux des arrangements conjoints, par exemple, des conventions visant à l'utilisation conjointe d'installations ou de services d'une autre compagnie. Nous constatons en outre d'autres cas de collaboration entre les chemins de fer, par exemple le complément des moyens de communication, les mesures de participation à la manutention du trafic des messageries, et ainsi de suite. Ces exemples sont relevés simplement afin de montrer que les compagnies ferroviaires participent à un nombre de projets plus grand que celui dont la loi prévoit la réalisation.

#### D. PLAINTES ET SUGGESTIONS

Les principales plaintes sont les suivantes:

(1) Les chemins de fer n'auraient pas adopté des mesures suffisantes de collaboration sous le régime de la loi; allusion est faite au chiffre estimatif des économies prévues par la Commission de 1931-1932.

(2) Ni la Commission des transports ni aucun autre organisme n'ont l'autorité nécessaire pour enquêter sur les mesures prises par les chemins de fer sous le régime de la loi ou pour s'assurer que toutes les économies possibles ont été réalisées.

(3) Lorsque les chemins de fer ne peuvent s'entendre sur une mesure, la chose en reste là et il n'y a personne pour "les contraindre à collaborer". (Cependant, la loi prévoit la création d'un tribunal arbitral pour régler les différends entre les deux compagnies de chemin de fer.)

(4) Les chemins de fer se plaignent de ce que certains intéressés qui prônent actuellement la collaboration se soient, quand il s'est agi de mesures sur lesquelles les chemins de fer en étaient venus à une entente et qui comportaient l'abandon de lignes, opposés aux demandes que ces derniers avaient adressées à la Commission des transports.

Les suggestions faites à la Commission royale peuvent se résumer ainsi:

a) La Commission des transports devrait avoir l'autorisation nécessaire pour s'enquérir des mesures possibles de collaboration, pour en recommander l'adoption par les chemins de fer et pour faire rapport à ce sujet au Parlement;

b) La Commission devrait être autorisée à imposer "la collaboration" entre les chemins de fer;

c) Dans les causes relatives aux tarifs, la Commission des transports ne devrait pas accorder de majoration tant que les chemins de fer n'ont pas clairement prouvé que toutes les économies possibles sous l'empire de la loi en question ont été réalisées;

d) Selon une autre proposition, un nouveau tribunal devrait être créé pour s'enquérir des mesures de collaboration possibles, et présenter à ce sujet des recommandations aux chemins de fer et des rapports au Parlement;

e) Les chemins de fer soutiennent que la loi devrait demeurer en vigueur et qu'elle n'a pas besoin de modifications.

#### E. CONCLUSIONS

1. La loi en question a été adoptée en vue de réaliser des économies dans l'exploitation des chemins de fer pendant la crise et d'augmenter les recettes de ces derniers. Elle ne visait pas en premier lieu à faire abaisser les tarifs. Cependant, il faut remarquer que le montant des économies prévues à l'époque de la Commission de 1931-1932 avait été établi en se fondant sur la supposition du fusionnement ou de l'unification des compagnies.

2. A l'époque de sa promulgation, la mesure était pleinement justifiée par les conditions économiques et les tactiques des deux chemins de fer.

3. Son application a produit un double résultat: (i) il en est résulté des économies de plus d'un million de dollars par année au cours des années 1930; (ii) elle a empêché les chemins de fer de se faire une concurrence ruineuse et inutile. Pour juger de sa valeur, il faut tenir compte de ce double résultat.

4. L'accroissement qui s'est produit dans le volume du trafic restreint la possibilité d'effectuer d'autres économies. Mais l'importance de prévenir toute concurrence exagérée demeure. Personne, parmi ceux qui ont comparu devant la Commission, n'a recommandé ni favorisé l'abrogation de cette loi.

5. Dans les conditions actuelles, les expéditeurs sont directement intéressés aux économies réalisées dans l'exploitation des chemins de fer, tandis qu'ils ne l'étaient pas dans les années 1930. A cette époque, la raison pour laquelle on insistait sur l'économie, c'est qu'on ne pouvait songer à majorer les tarifs, tandis qu'au cours des dernières années, par suite de l'accroissement du volume du trafic et de l'augmentation des frais d'exploitation, les tarifs ont été majorés en vue de relever suffisamment les recettes des chemins de fer. Par conséquent, ce sont les expéditeurs ou leurs représentants qui ont soulevé la question de savoir si la loi est appliquée intégralement.

6. La réalisation d'économies comporte ordinairement une réduction du personnel et une restriction des services offerts aux expéditeurs. Dans les années 1930, alors que ni les employés ni les expéditeurs ne paraissaient devoir bénéficier des économies, ces dernières se heurtaient à coup sûr à de l'opposition. Les chemins de fer auraient pu effectuer de plus grandes économies s'ils ne s'étaient heurtés à une si forte opposition de la part des localités atteintes par les projets de restriction des services et d'abandon de lignes. L'Appendice "A" montre que des épargnes s'élevant à \$435,000 par année auraient pu être réalisées.

7. Il y a toujours le danger de faire des économies à courte vue. L'augmentation du trafic a, dans la suite, justifié le maintien de certaines lignes qu'il semblait autrefois prudent d'abandonner et l'accroissement de la population a rendu inutiles certaines mesures de collaboration. Dans ces questions, aucun jugement n'est infaillible, et la décision la meilleure est vraisemblablement celle à laquelle arrivent les autorités compétentes des chemins de fer.

8. La proposition voulant que, dans les causes en recettes, la Commission des transports exige des chemins de fer la preuve qu'ils n'ont négligé d'effectuer aucune économie possible sous le régime de la loi, est apparemment impraticable. Ce serait demander aux chemins de fer de prouver un résultat négatif et donner prise à l'obstruction.

9. La loi en question a été utile. En proposant d'y ajouter des modifications, la Commission royale vise à améliorer le rapport annuel déposé au Parlement.

#### F. RECOMMANDATIONS

Nous conseillons de laisser cette loi en vigueur, mais en la modifiant de façon à prescrire que le rapport annuel déposé au Parlement par le conseil d'administration du National-Canadien contiendra une partie distincte exposant brièvement:

- (i) Les résultats obtenus et les économies réalisées sous le régime de la loi au cours de l'exercice précédent des chemins de fer;
- (ii) Les projets de collaboration alors approuvés par les chemins de fer mais non encore complètement exécutés;
- (iii) Les projets de collaboration alors approuvés par les chemins de fer mais non entrepris, et les raisons qui ont empêché de les entreprendre.
- (iv) Les projets de collaboration étudiés par les chemins de fer mais non approuvés, ainsi que les motifs de la désapprobation;
- (v) Les projets de collaboration actuellement mis à l'étude par les chemins de fer; et tous autres renseignements que le conseil d'administration juge d'intérêt public ou estime nécessaires pour éclairer le Parlement sur toute situation existant à l'époque de ce rapport, ou que le Gouverneur en conseil pourra exiger à l'occasion;
- (vi) La valeur approximative des économies réalisées annuellement grâce au maintien des mesures de collaboration, comme par exemple la mise en commun des convois, compte tenu des conditions du trafic et du coût des opérations ferroviaires au moment de la présentation du rapport.

#### APPENDICE A

##### LOI DU NATIONAL-CANADIEN ET DU PACIFIQUE-CANADIEN RÉSULTATS OBTENUS PAR LE COMITÉ MIXTE DE COLLABORATION DE 1933 À 1949

Les états qui suivent indiquent les résultats obtenus sous le régime de la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien depuis la promulgation de cette loi en 1933 jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1949.



PROJETS DU COMITÉ MIXTE DE COLLABORATION  
RÉALISÉS AU 1<sup>er</sup> JANVIER 1949

Chiffre estimatif  
des économies con-  
jointes annuelles

*Mise en commun des convois de voyageurs*

Montréal/Toronto, Toronto/Ottawa		
Mise en commun limitée, à compter du 2 avril 1933...	\$ 495,000	
Montréal/Toronto, Toronto/Ottawa		
Montréal/Québec		
Mise en commun étendue, à compter du 11 mars 1934..	477,000	
	<hr/>	\$ 972,000

*Installations conjointes pour marchandises et pour voyageurs*

Saint-Jean (N.-B.). Unification du personnel des services de nettoyage et de réparation des wagons sous la surveillance du N.-C., à compter du 1 <sup>er</sup> décembre 1933...	10,163	
Fredericton (N.-B.). Fermeture du bureau et hangar à marchandises du P.-C. et de la gare à voyageurs du N.-C. et utilisation en commun des autres installations, à compter du 1 <sup>er</sup> mars 1934.....	8,895	
Québec (P.Q.). Unification du personnel des services de nettoyage des wagons sous la surveillance du P.-C., à compter du 16 juin 1933.....	17,736	
Gladstone (Man.). Utilisation conjointe de la gare du N.-C., à compter du 3 juillet 1933.....	2,800	
	<hr/>	39,594

*Manœuvre conjointe*

Portage-la-Prairie (Man.). Chaque compagnie effectue chaque mois, à tour de rôle, la manœuvre en gare et la manœuvre industrielle, à compter du 1 <sup>er</sup> novembre 1933 .....	7,500	
	<hr/>	7,500

*Manutention des wagons à marchandises par l'une des compagnies pour le compte de l'autre*

Fredericton (N.-B.) à Vanceboro (Maine). Roulage du trafic du N.-C. par le P.-C., à compter du 1 <sup>er</sup> décembre 1933..	9,000	
Calgary à Edmonton (Alb.) et à Kamloops (C.-B.). Par le P.-C., roulage jusqu'à Kamloops du trafic des grains du N.-C. provenant de la région de Calgary. Par le N.-C., roulage jusqu'à Kamloops du trafic des grains du P.-C. provenant de la région d'Edmonton; à compter du 13 novembre 1933.....	60,000	
	<hr/>	69,000

*Déplacement des points d'échange*

Wagons à marchandises: l'échange autrefois opéré à Lennoxville s'effectue maintenant à Sherbrooke, à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 1934.....	4,416	
	<hr/>	4,416

		Chiffre estimatif des économies con- jointes annuelles
<i>Abandon de lignes en conservant l'utilisation conjointe de la ligne restante</i>		
Cyr/Edmunston (N.-B.). Abandon par le P.-C. de 27·6 milles de voie et utilisation de la ligne du N.-C. entre ces deux points, à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 1936.....	30,000	
Iberville/Farnham (P.-Q.). Le N.-C. a abandonné 10·9 milles de voie entre ces points, à compter du 26 avril 1936...	12,347	
Red-Deer-Jct./Red-Deer (Alb.). Le N.-C. a abandonné 4·9 milles de voie et utilise la ligne du P.-C. entre ces points, à compter du 27 mars 1941.....	2,560	
Alix/Nevis (Alb.). Le N.-C. a abandonné 9·5 milles de voie et utilise la ligne du P.-C. entre ces points, à compter du 18 octobre 1948.....	6,135	
Trelle-Junction/Morinville (Alb.). Le N.-C. a abandonné 12·2 milles de voie et utilise la ligne du N.A.R. entre ces points, à compter du 1 <sup>er</sup> septembre 1947.....	8,688	
	<hr/>	59,730
<i>Abandon de lignes avec abandon de territoires</i>		
St-Canut/Cushing-Junction (P.Q.). Le N.-C. a abandonné 24·6 milles de voie et a cessé de faire des affaires dans ce territoire, à compter du 1 <sup>er</sup> août 1940.....	24,000	
Linwood/Listowel (Ont.). Le P.-C. a abandonné 16·5 milles de voie et a cessé de faire des affaires dans ce territoire, à compter du 14 mai 1939.....	13,000	
	<hr/>	37,000
		<hr/>
Chiffre estimatif des économies conjointes réalisées chaque année grâce aux projets du comité mixte de collaboration en vigueur au 1 <sup>er</sup> janvier 1949.....		\$1,189,240
		<hr/> <hr/>
Nombre de milles de voie abandonnée—		
National-Canadien .....	62·1	
Pacifique-Canadien .....	44·1	
	<hr/>	
Total .....	106·2	

## ÉTAT N° 2

## PROJETS D'ABANDON DE LIGNES APPROUVÉS PAR LA COMMISSION DES TRANSPORTS DU CANADA MAIS NON RÉALISÉS

		Chiffre estimatif des économies con- jointes annuelles
Middleton/Bridgetown (N.-É.). Le N.-C. abandonne 13·2 milles de voie et se retire du territoire.....	\$ 16,800	
Langdon/Beiseker (Alb.). Le N.-C. abandonne 10 milles de voie et le P.-C. en abandonne 22·6 milles. Chaque compagnie utilise en commun les voies qui restent dans le territoire.....	30,500	
Forth/Ullin (Alb.). Le P.-C. abandonne 64·7 milles de voie et se retire du territoire. Le C.-N. abandonne 6·5 milles de voie et prend à bail 7 milles de voie abandonnée par le C.-P.....	58,000	
	<hr/>	\$ 105,300
		<hr/> <hr/>

ÉTAT N° 3

PROJETS D'ABANDON DE LIGNES ÉTUDIÉS PAR LA COMMISSION DES TRANSPORTS DU CANADA MAIS AU SUJET DESQUELS ELLE N'A PAS RENDU D'ORDONNANCE

	Chiffre estimatif des économies con- jointes annuelles
Dranoel/Medonte, Lindsay/Bobcaygeon (Ont.)	
Le P.-C. abandonnerait 90.3 milles de ligne et se retire- rait du territoire. Le N.-C. prendrait à bail 16.2 milles de la ligne abandonnée et consentirait à ce que le P.-C. possède des droits de passage sur la ligne du N.-C. entre Medonte et Peterboro lorsque prévaudront à l'avenir certaines conditions spécifiques.....	\$ 55,700
	\$ 55,700

ÉTAT N° 4

PROJETS D'ABANDON DE LIGNES RECOMMANDÉS PAR LE COMITÉ MIXTE DE COLLABORATION MAIS REJETÉS PAR LA COMMISSION DES TRANSPORTS DU CANADA

	Chiffre estimatif des économies con- jointes annuelles
Arnprior/Eganville (Ont.)	
Le N.-C. aurait abandonné 37.9 milles de voie et se serait retiré du territoire.....	\$ 104,000
Cataract/Fergus (Ont.)	
Le P.-C. aurait abandonné 24.7 milles de voie et se serait retiré du territoire.....	22,724
MacGregor/Varcoe (Man.)	
Le P.-C. aurait abandonné 54.4 milles de voie et se serait retiré du territoire.....	45,000
Louise/Deloraine (Man.)	
Le N.-C. aurait abandonné 56.3 milles de voie et se serait retiré du territoire.....	30,000
Portage-la-Prairie/Gladstone (Man.)	
Le N.-C. aurait abandonné 36.4 milles de voie. Chaque compagnie aurait utilisé conjointement la ligne restante du territoire.....	34,500
Hamiota/Miniota (Man.)	
Le P.-C. aurait abandonné 19.8 milles de voie et se serait retiré du territoire.....	15,000
Hallboro/Beulah (Man.)	
Le N.-C. aurait abandonné 75.2 milles de voie et se serait retiré du territoire.....	65,000
Reston/Wolseley (Sask.)	
Le P.-C. aurait abandonné 122.4 milles de voie et se serait retiré du territoire.....	104,550
Carbondale/Egremont (Alb.)	
Le N.A.R. aurait abandonné 29.8 milles de voie. Le N.-C. et le N.A.R. auraient utilisé conjointement la ligne restante du territoire.....	14,421
	\$ 435,195

## ÉTAT N° 5

## PROJETS RECOMMANDÉS MAIS ABANDONNÉS

	Chiffre estimatif des économies con- jointes annuelles
Manceuvre conjointe: régions Mimico/Swansea et North-Toronto/Leaside .....	\$ 16,430
Bala/Park/Wanup (Ont.) Le N.-C. aurait abandonné 141.2 milles de voie. Chaque compagnie aurait utilisé conjointement la voie restante du territoire .....	161,900
	<u>\$ 178,330</u>

## ÉTAT N° 6

PROJETS D'ABANDON DE LIGNES ÉTUDIÉS EN COLLABORATION MAIS  
TRAITÉS FINALEMENT COMME PROJETS EXCLUSIFS

Ste-Thérèse/St-Eustache (P.Q.)

Le P.-C. abandonne 5.7 milles de voie et se retire du territoire.

Joliette/Montfort-Jct. et Fresnière/Shawbridge (P.Q.)

Le N.-C. abandonne 44.3 milles de voie et chaque compagnie utilise conjointement la voie qui reste dans le territoire.

## ÉTAT N° 7

PROJET D'ABANDON DE LIGNE RECOMMANDÉ MAIS SUBSÉQUEMMENT  
JUGÉ INOCCUPÉ PAR SUITE DU DÉVELOPPEMENT  
INDUSTRIEL DU TERRITOIRE

Birds-Hill/East-Selkirk (Man.)

Le N.-C. aurait abandonné 15.3 milles de voie. Chaque compagnie aurait utilisé conjointement la voie restante du territoire.

## ÉTAT N° 8

## PROJETS JUGÉS NON ÉCONOMIQUES

Scotts-Jct. et nord jusqu'au fleuve (P.Q.) Abandon de la ligne du N.-C. ou de celle du *Quebec Central Railway* et utilisation conjointe de la ligne restante par les deux compagnies.

Lanoraie/Joliette ou Paradis/Joliette (P.Q.). Abandon de 6.3 milles de voie du P.-C. ou de 10.6 milles de voie du N.-C. et utilisation conjointe de la voie restante par les deux compagnies.

Belair/Lachevrotière (P.Q.). Abandon de lignes soit par le N.-C. soit par le P.-C. et utilisation conjointe de la ligne restante par les deux compagnies.

Federal/Smiths-Falls (Ont.). Abandon de 33.8 milles de voie du N.-C. et utilisation conjointe de la ligne du P.-C. par les deux compagnies.

Smiths-Falls/Yarker (Ont.). Abandon de 51.3 milles de voie du N.-C. et utilisation conjointe de la ligne du P.-C.

Glen-Tay/Shannonville (Ont.). Abandon de 69 milles de voie du P.-C. et utilisation conjointe de 84 milles de voie du N.-C.

Ottawa/Pembroke (Ont.). Abandon de la ligne du N.-C. ou de celle du P.-C. et utilisation de la ligne restante par les deux compagnies.

Ottawa-Ouest/Carleton-Place (Ont.). Abandon de 24 milles de voie du P.-C. et utilisation conjointe de la ligne du N.-C. par les deux compagnies.

West-Tower/Deer (Man.). Abandon de 23.9 milles de voie du N.-C. et utilisation conjointe de la ligne du P.-C. par les deux compagnies.

Rosburn-Jct./Orrville (Man.). Abandon de 9·2 milles de voie du N.-C. et utilisation conjointe de la ligne du P.-C. par les deux compagnies.

Estevan/Bienfait (Sask.). Abandon de 6 milles de voie de la ligne du N.-C. ou de celle du P.-C.

Regina/Moose-Jaw (Sask.). Abandon de 40 milles de voie du N.-C., les deux compagnies utilisant conjointement la ligne du P.-C.

Young/Colonsay (Sask.). Abandon de la ligne du N.-C. ou de celle du P.-C.

Saint-Jean (N.-B.). Manœuvre en gare conjointe.

Toronto (Ont.). Manœuvre conjointe à la gare commune et à la gare des voitures de voyageurs.

Chatham (Ont.). Manœuvre conjointe, à l'établissement de la compagnie de sucre.

MacTier et South-Parry (Ont.). Unification des aménagements à locomotives et des aménagements de terminus du P.-C. avec ceux du N.-C. à South-Parry ou vice versa.

Parry-Sound (Ont.). Manœuvre en gare conjointe.

Estevan (Sask.). Manœuvre en gare et manœuvre industrielle conjointes.

Regina (Sask.). Manœuvre industrielle conjointe.

Saskatoon (Sask.). Manœuvre industrielle conjointe.

Calgary (Alb.). Manœuvre industrielle conjointe.

Kelowna (C.-B.). Manœuvre industrielle conjointe.

Halifax (N.-É), Saint-Jean (N.-B.) et autres endroits. Bureaux conjoints de distribution des billets.

Montréal (P.Q.)/Boston (Mass.). Extension des services de trains de voyageurs en commun de façon à y inclure les trains Montréal/Boston.

Service de convois de voyageurs en commun à l'ouest de Toronto, entre Montréal et Winnipeg (Man.) et entre Toronto et Winnipeg et l'Ouest.

Pembroke/North-Bay (Ont.). Roulage de tout le trafic direct du P.-C. par la ligne du N.-C.

Kamloops/Vancouver (C.-B.). Roulage du trafic direct du P.-C. sur la ligne du N.-C.

## ÉTAT N° 9

## PROJETS DONT L'ÉTUDE A ÉTÉ INTERROMPUE PAR LA GUERRE

Entre points de concurrence..... Mise en commun, par tout le pays, des services voyageurs se faisant concurrence.

Territoire Woodstock/Windsor (Ont.). Abandon des lignes de concurrence.

Nipigon/Current-Jct. (Ont.)..... Abandon de la ligne du P.-C. et libre parcours sur la ligne du N.-C.

Fort-William/James (Ont.) ..... Abandon de la ligne du P.-C. et libre parcours sur la ligne du N.-C.

Winnipeg/Morris (Man.) ..... Abandon de la ligne du N.-C. ou de celle du P.-C. et utilisation conjointe de l'autre ligne.

Brandon/Maon (Man.) ..... Abandon de la ligne du N.-C. et utilisation conjointe de la ligne du P.-C.

Saskatoon/Unity (Sask.) ..... Abandon de la ligne faisant double emploi.

Bruderheim/Edmonton (Alb.) ..... Abandon de la ligne faisant double emploi.

Fort-William et Port-Arthur..... Exploitation conjointe des terminus de la tête des Grands lacs.

Saskatoon (Sask.) ..... Terminus commun de voyageurs.

Calgary (Alb.) ..... Terminus commun de voyageurs.

Edmonton (Alb.) ..... Terminus commun de voyageurs.

D'Edmonton et Calgary à  
 Vancouver (C.-B.) ..... Extension de l'accord coopératif concernant la manutention des grains vers l'ouest jusqu'à Kamloops de façon à comprendre le trafic-marchandises. Vancouver deviendrait point d'échange.

Vallée de l'Okanagan/  
 Vancouver (C.-B.) ..... Manutention du trafic-marchandises par une compagnie pour le compte de l'autre.

Réseau ..... Retrait territorial et réciproque des bureaux télégraphiques faisant double emploi.

## AUTRES PROJETS ÉTUDIÉS

Montréal/Vaudreuil .....	Mise en commun du service de banlieue.
Vallée de l'Okanagan.....	Mise en commun des services de trains et de navires.
Shannonville-Darlington (Ont.) .....	Abandon de la ligne du P.-C. et utilisation conjointe de la ligne du N.-C.
North-Bay/Yellek (Ont.) .....	Abandon de 7.9 milles de voie du N.-C. et utilisation conjointe de la ligne et de la gare du P.-C.
Sudbury (Ont.)/Winnipeg (Man.)....	Abandon de lignes faisant double emploi.
Kamloops/Vancouver (C.-B.) .....	Abandon de la ligne du N.-C. ou de celle du P.-C. et utilisation conjointe des autres lignes.
Halifax, Yarmouth, Regina, Saskatoon .....	Terminus de marchandises à Regina et Saskatoon et aménagements conjoints à Halifax et Yarmouth.
North-Bay (Ont.) .....	Installations de gare du P.-C. à utiliser conjointement.
Sudbury (Ont.) .....	Terminus conjoints de voyageurs et de marchandises.
Ottawa (Ont.) .....	Utilisation conjointe des installations de terminus à locomotives du P.-C. à Ottawa-Ouest et des installations à locomotives du N.-C. à Deep-Cut.
Compagnies de télégraphe du N.-C. et du P.-C.....	Unification des compagnies télégraphiques commerciales.
Compagnies de messageries du N.-C. et du P.-C.....	Unification des services de messageries.
Saint-Jean (P.Q.) à White-River (Vt.)	Libre parcours accordé aux convois du P.-C. sur les voies du N.-C.
Sherbrooke (P.Q.) à St.-Johnsbury (Vt.) .....	Manutention du trafic-marchandises du P.-C. à destination d'endroits de la Nouvelle-Angleterre par les lignes du N.-C.
Montréal .....	Gares à bestiaux conjointes de Montréal.
Kamloops/Hope (C.-B.) .....	Utilisation de la ligne du N.-C. par le P.-C. pour les services de marchandises et utilisation de celle du P.-C. par le N.-C. pour les services de voyageurs.
Navires à vapeur de la côte du Pacifique .....	Fusion des flottes actuelles dans une compagnie distincte ou élimination du service en double.

## CHAPITRE IX

### LOI DES TAUX DE TRANSPORT DES MARCHANDISES DANS LES PROVINCES MARITIMES

A la suite des recommandations d'un rapport de la Commission royale sur les réclamations des provinces Maritimes en date du 23 septembre 1926, le Parlement a édicté la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, 17 George V, chapitre 44.

Le préambule de la loi se lit comme suit:

“CONSIDÉRANT que dans son rapport en date du 23 septembre 1926 la Commission royale sur les réclamations des provinces Maritimes est d'avis qu'une étude impartiale des événements qui eurent lieu et des propos qui furent tenus avant la Confédération et dès qu'elle fut consommée, ainsi que du niveau peu élevé des taux en existence sur le réseau de l'Intercolonial avant 1912, confirment les représentations faites à la Commission au nom des provinces Maritimes, savoir: que le chemin de fer Intercolonial était destiné entre autres choses à procurer au Canada en temps de crise nationale et impériale un débouché et une entrée sur l'Océan Atlantique et à procurer aux marchands, négociants et fabricants des Provinces maritimes le marché le plus étendu composé du peuple canadien tout entier au lieu du marché restreint des Provinces maritimes seules, et qu'aussi des considérations stratégiques ont déterminé un parcours plus long qu'il n'était réellement nécessaire, et que dans la mesure où les considérations commerciales étaient subordonnées aux considérations nationales, impériales et stratégiques le coût du chemin de fer devrait être supporté par le Dominion et non par le trafic qui pourrait passer sur la ligne;

“ET CONSIDÉRANT que la Commission a, dans ce rapport, fait certaines recommandations concernant les taux de transport des marchandises dans le but d'enlever un fardeau à l'industrie et au commerce de ces provinces depuis 1912, lequel, en vue des propos tenus et des obligations prises à la Confédération, la Commission trouve qu'il n'a jamais été question pour ce commerce de le supporter;

“ET CONSIDÉRANT qu'il est à propos de donner effet à ces recommandations autant qu'il est raisonnablement possible de le faire sans déranger indûment l'échelle générale des taux au Canada:

“A CES CAUSES, Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:”

Cet exposé des motifs contient deux importantes déclarations de principe qui constituent une règle à suivre dans la préparation des décisions portant sur diverses revendications présentées par les parties qui ont comparu devant la Commission royale en vue de demander que la loi soit modifiée de diverses façons.

1° Reconnaissance du fait que, selon les propos antérieurs à la Confédération, le chemin de fer Intercolonial était destiné à procurer aux marchands, négociants et fabricants des provinces Maritimes le marché du peuple canadien tout entier au lieu du marché restreint des Maritimes; et

2° Reconnaissance du fait que, en raison des propos tenus avant la Confédération, il n'a jamais été question de faire supporter par l'industrie et le commerce des provinces Maritimes le fardeau qui leur a été imposé par suite des majorations des tarifs-marchandises après 1912.

L'article 4 de la Loi énumère les “mouvements préférés”:

“a) Trafic local, entièrement sur voie ferrée,—Entre des endroits sur les lignes de l'Est; par exemple, de Sydney à Newcastle.

- b) Mouvements de sortie du trafic, vers l'ouest, entièrement par voie ferrée,—D'endroits situés sur les lignes de l'Est à la jonction Diamond ou à Lévis; par exemple, de Moncton à Montréal—l'abaissement de vingt pour cent doit être proportionné au tarif d'entier parcours sur les lignes de l'Est ou, dans cet exemple, au tarif applicable de Moncton vers l'ouest jusqu'à la jonction Diamond ou Lévis;
- c) Mouvements de sortie du trafic, trafic d'exportation par chemins de fer et par mer,—D'endroits situés sur les lignes de l'Est par les ports océaniques situés sur les lignes de l'Est, à destination d'outre-mer; par exemple, de Fredericton à Liverpool, via Saint-Jean,—le taux affecté est celui qui s'applique de Fredericton à Saint-Jean."

Il prescrit également que le mouvement du trafic sur les transbordeurs de wagons doit être traité tout comme celui qui s'opère entièrement par voie ferrée.

Pour plus de clarté, l'article 5 énumère les mouvements qui ne sont pas des mouvements "préférés":

- a) Mouvement du trafic d'entrée ou de sortie à destination ou en provenance des États-Unis, entièrement par voie ferrée,—En provenance ou à destination des États-Unis à destination ou en provenance d'endroits situés sur les lignes de l'Est.
- b) Mouvement du trafic d'entrée, vers l'est, du Canada, entièrement par voie ferrée,—D'endroits du Canada non situés sur les lignes de l'Est, vers l'est à des endroits sur les lignes de l'Est; par exemple, de Toronto à Moncton.
- c) Trafic d'importation au Canada, de provenance d'endroits situés outre-mer; par exemple, de Liverpool à Moncton ou à Toronto.
- d) Mouvements des voyageurs et mouvements des messageries."

Bien que la Loi porte le titre de "Loi concernant les chemins de fer Nationaux du Canada et les tarifs de taxes exigibles sur certaines lignes de l'Est", l'article 9 en étend l'application à d'autres chemins de fer exploités dans le "territoire choisi", qui comprend les provinces Maritimes et une partie de la province de Québec.

L'article 3 de la loi prévoit l'annulation des tarifs-marchandises en existence au 1<sup>er</sup> juillet 1927 pour les mouvements "préférés" et le remplacement de ces tarifs par de nouveaux comportant une diminution d'environ 20 p. 100.

L'article 6 prescrit ce qui suit:

"6. Pour fins de comptabilité, mais sans porter atteinte à la gestion et à la mise en service de l'une quelconque des lignes de l'Est, les revenus et les dépenses des lignes de l'Est, y compris les réductions autorisées par les présentes qui sont à la charge des lignes de l'Est, sont tenus distinctement de tous autres comptes concernant la construction, la mise en service ou l'administration des chemins de fer Nationaux du Canada."

"2. Dans le cas où, pour une année financière de chemin de fer, il se produirait un déficit à l'égard des lignes de l'Est, le montant de ce déficit sera inclus sous un article distinct dans les crédits soumis au Parlement, pour les chemins de fer Nationaux du Canada ou pour leur compte, à la première session qui suit la clôture de cette année financière."

L'article 7 stipule ce qui suit:

"7. Les taux mentionnés dans les tarifs de taxes que prescrit la présente loi, à l'égard des mouvements préférés, sont censés des taux statutaires; ils ne s'appuient sur aucun principe de rendement équitable au chemin de fer pour services rendus dans le transport du trafic. Par conséquent, aucun argument ne saurait être apporté ni considéré à l'égard du bien-fondé de ces taux par rapport à d'autres taux, ni à l'égard d'autres taux par rapport à ceux qu'autorise la présente loi."

L'article 8 stipule ce qui suit:

"8. La présente loi a pour but de procurer dans les taux, certains avantages statutaires aux personnes et aux industries dans les trois provinces du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île du Prince-Édouard, et, de plus sur



les lignes établies dans la province de Québec et mentionnées à l'article 2, dont l'ensemble est ci-après dénommé "territoire choisi". En conséquence, la Commission ne doit approuver ni permettre des tarifs qui puissent détruire ou affecter d'une manière préjudiciable ces avantages en faveur de personnes ou industries situées ailleurs que dans ce territoire choisi."

(Ces articles semblent d'une portée exceptionnellement grande et d'application rigoureuse. Ils ne visent pas à accorder un traitement égal au territoire choisi et au reste du pays. Au contraire, ils prescrivent certains avantages tarifaires dont sont appelées à bénéficier les personnes et les industries de cette région de préférence à celles des autres régions, et ils imposent à la Commission des transports l'obligation de ne pas approuver ni permettre de tarifs qui porteraient atteinte à ces avantages.)

En somme, voici l'effet produit par cette loi:

Sur tout trafic vers l'ouest, jusqu'à Lévis, provenant de tout endroit du territoire choisi et sur tout trafic local dans les limites de ce territoire, les tarifs sont de 20 p. 100 moins élevés que les tarifs en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1927, sous réserve de toutes majorations ou réductions qui ont été accordées ou qui pourraient à l'avenir être accordées par la Commission des chemins de fer pour faire face aux augmentations ou réductions du coût des opérations ferroviaires après le 1<sup>er</sup> juillet 1927, comme l'autorise l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 3. Ces tarifs deviennent des tarifs statutaires qui ne tiennent aucun compte du principe du rendement raisonnable des chemins de fer; le but de la loi est de donner certains avantages tarifaires aux personnes et aux industries du territoire choisi, et il est interdit à la Commission des chemins de fer d'approuver ou de permettre des tarifs pouvant détruire ou atteindre d'une manière préjudiciable ces avantages en faveur de personnes ou industries établies ailleurs.

La différence entre les taxes "normales" et les taxes des tarifs établis sous le régime de la loi est payée par l'État aux chemins de fer et entre dans le budget annuel présenté au Parlement.

Les dispositions de la loi ont été, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1949 rendues applicables au chemin de fer de Terre-Neuve, y compris le service de vapeurs entre North-Sydney et Port-aux-Basques.

Il serait peut-être bon dans l'étude de cette question de ne pas oublier que la réduction de 20 p. 100 a été établie d'après des calculs effectués par la Commission royale que présidait sir Andrew Rae Duncan; celle-ci avait constaté que, de 1876 à 1912, les tarifs du chemin de fer Intercolonial avaient été tenus à un bas niveau de façon à mettre à exécution le programme des divers gouvernements fédéraux successifs et les engagements pris avant la Confédération. La Commission Duncan a constaté que les tarifs de l'Intercolonial avaient été majorés après 1912 de sorte que "leur chiffre 100 était devenu 192" et que la moyenne estimative de l'augmentation des tarifs dans le reste du Canada était de 55 p. 100, de sorte que "leur chiffre 100 était devenu 155". La réduction de 20 p. 100 des tarifs de l'Intercolonial était destinée à donner au chiffre 192 une valeur à peu près équivalente à celle du chiffre 155, et à rétablir ainsi la position antérieure.

#### PLAINTES ET PROPOSITIONS

1. La principale plainte portée devant la Commission royale au sujet de l'application de la loi avait pour objet la situation découlant de la concurrence du camionnage dans les provinces de Québec et d'Ontario. Le *Board of Trade* des Maritimes a prétendu que, par suite de la concurrence du camionnage dans ces provinces, les chemins de fer avaient réduit leurs tarifs du

trafic dans le centre du Canada tout en gardant les mêmes tarifs pour le trafic semblable se dirigeant des Maritimes vers le Québec et l'Ontario. Cette façon d'agir, a-t-on fait valoir, est contraire aux dispositions de l'article 8 de la Loi. Une cause qui traite de cette question a été portée devant la Commission des chemins de fer au sujet des tarifs applicables aux pommes de terre: *Maritime Board of Trade c. N.-C.* C.R.C. 289, et portée en appel devant la Cour suprême du Canada: 46 C.R.C. 161. La Commission des transports a trouvé qu'il n'avait pas été prouvé que les tarifs de concurrence avaient détruit ou atteint d'une manière préjudiciable les avantages dont bénéficiaient les expéditeurs du territoire choisi sous le régime de la Loi. La Cour suprême a refusé d'infirmer les conclusions de la Commission des transports. Cette cause a donné lieu à deux observations importantes. Premièrement, ladite Commission faisait remarquer que l'annulation des tarifs de concurrence dans l'Ontario n'améliorerait en aucune façon la situation des expéditeurs des provinces Maritimes, puisque le relèvement des taxes dans l'Ontario ferait simplement passer les affaires aux camions et que ladite Commission n'est pas autorisée à abaisser les taxes dans les province Maritimes à cause de la concurrence qui existe dans une autre partie du pays. L'unique résultat serait de priver les chemins de fer du faible volume du transport des pommes de terre jusque dans l'Ontario qu'ils ont pu conserver, et que même une réduction appréciable des tarifs n'a pu accroître. Deuxièmement, la Cour suprême du Canada a soutenu que la Commission tout en ayant le pouvoir d'annuler les tarifs qui pourraient dans un territoire extérieur détruire les avantages accordés par la loi, n'a pas le pouvoir de modifier les tarifs dans le territoire choisi en permettant des réductions proportionnées aux réductions effectuées dans des territoires situés en dehors du territoire choisi.

Le *Board of Trade* des Maritimes soutient que de ces conclusions se dégagent les faits suivants:

- a) Il est "pratiquement impossible de prouver de la façon exigée par la Commission des transports, qu'il existe un préjudice, à cause du grand nombre de facteurs économiques qui entrent en jeu et qui peuvent influer sur le mouvement, indépendamment du transport. La difficulté consiste à séparer le facteur transport des autres et à le faire apparaître comme la (seule) cause de la destruction du commerce des provinces Maritimes à un moment et dans un lieu déterminés..."
- b) Il n'en reste pas moins "que les tarifs de concurrence tendent à détruire les rapports tarifaires qui ont servi à l'édification et au développement des industries et que les industries pouvant recourir au transport par camion et par voie d'eau jouissent d'un avantage indéniable sur celles qui ne le peuvent pas et qui sont situées dans la même zone de concurrence".
- c) Bien que, de la façon dont elle est interprétée, la loi soit applicable aux tarifs de concurrence en dehors du "territoire choisi" lorsque ces tarifs atteignent d'une manière préjudiciable ou détruisent les avantages statutaires, "elle est sans valeur lorsqu'il s'agit de tarifs de concurrence authentiques".
- d) Résultat: ces changements ont, parce qu'ils se sont produits surtout en dehors du territoire choisi, tendu à "nullifier" ou à "rogner" les avantages statutaires que la Loi était destinée à assurer.

En conséquence, le *Board of Trade* des Maritimes a demandé à la Commission royale de conseiller d'apporter une modification à la Loi des taux de transport dans les provinces Maritimes, sous la forme des lignes suivantes insérées après le mot "territoire choisi", à la onzième ligne de l'article 8:

"En outre, la Commission a l'autorité et il lui est ordonné d'ajuster ou de changer de temps à autre, subordonnément aux dispositions de la Loi, les taxes ou les tarifs qu'il peut être nécessaire, à son avis, d'ajuster ou de changer pour maintenir les susdits avantages statutaires en matière de tarifs, lorsque des taxes ou des tarifs ont été réduits ailleurs que dans le territoire choisi."

Ce projet de modification a été appuyé par la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île du Prince-Édouard.

Par contre, les compagnies ferroviaires ont soulevé à ce sujet les objections suivantes: a) La loi n'a jamais visé à maintenir un rapport constant entre la concurrence et les régions comme celui qui existait au moment de son adoption; b) le soi-disant "rognage" des avantages statutaires pour les personnes et les industries des Maritimes résultant des réductions tarifaires dans le Canada central, est dû, non à quelque initiative spontanée des compagnies, mais à la concurrence des compagnies de camionnage de l'Ontario et du Québec; et c) la modification proposée étendrait outre mesure les tarifs de faveur que la Loi vise à établir.

2. D'après la deuxième plainte, les récentes majorations tarifaires uniformes auraient détruit ou affecté d'une manière préjudiciable les avantages statutaires que l'article 8 de la loi confère aux personnes et aux industries du territoire choisi. Les mémoires présentés par les gouvernements du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse et par le *Board of Trade* des Maritimes proposaient d'étendre la réduction statutaire aussi loin vers l'ouest que Windsor (Ontario), ou tout au moins aussi loin que Toronto, au lieu de l'appliquer seulement à cette partie du parcours située dans le territoire choisi.

Il faut supposer qu'on a renoncé depuis lors à la proposition car il n'en est question dans aucun des projets de modification présentés par les provinces Maritimes ou par le *Board of Trade* de ces provinces. A vrai dire, il ressort des projets de modification visant d'autres articles de la loi, par exemple ceux relatifs à l'article 4 présentés par le *Board of Trade* et par la province du Nouveau-Brunswick, que la réduction devrait s'appliquer uniquement à la partie du tarif d'entier parcours qui s'applique aux lignes de l'Est.

3. La province du Nouveau-Brunswick a également demandé à la Commission royale de conseiller que la réduction de 20 p. 100 prévue par la Loi soit portée à 30 p. 100. Elle déclare que cette mesure, sans rétablir les tarifs moyens courants avant la mise en vigueur des récentes majorations d'après-guerre, serait un dédommagement partiel des pertes subies du fait de ces dernières. Il est à croire qu'elles s'appliqueraient aux taxes "normales" diminuées de 30 p. 100, au lieu des taxes "normales" diminuées de 20 p. 100.

4. La province du Nouveau-Brunswick a demandé à la Commission royale de recommander que la réduction statutaire, portée comme on l'a dit à 30 p. 100, s'applique au trafic d'entrée, ou à destination de l'est, aussi bien qu'au trafic de sortie, ou à destination de l'ouest. Le but déclaré de cette proposition était d'abaisser les prix faits aux consommateurs de la province et, en réduisant les prix de revient des matières premières pour les fabricants, de mitiger les inconvénients subis par les fabricants du Nouveau-Brunswick.

Quelques-uns de ces derniers ne partagent pas l'avis du gouvernement provincial. Ils ne veulent pas que la réduction porte sur le trafic d'entrée ou à destination de l'est. D'après l'avocat du gouvernement provincial, le gouvernement s'intéresse surtout aux consommateurs et n'encourage pas l'expansion industrielle au Nouveau-Brunswick "au moyen de la protection fournie par des tarifs-marchandises élevés".

5. L'Île du Prince-Édouard a demandé que la loi soit modifiée de manière que la réduction statutaire s'applique au trafic d'entrée ou à destination de l'est, mais qu'elle porte uniquement sur des articles spécifiés entrant en ligne de compte dans les frais de production de leurs industries primaires, par exemple les instruments agricoles, les camions, les tracteurs, l'engrais, les appareils et les engins de pêche.

6. Les dispositions de la loi s'appliquent à l'heure actuelle au transport effectué par les transbordeurs de véhicules à travers les détroits de Northumberland et par Canso, et aussi par vapeurs, autres que les transbordeurs, qui

traversent le détroit de Cabot, mais non aux vapeurs du Pacifique-Canadien qui font la navette entre Saint-Jean (N.-B.) et Digby (N.-É.). Le *Board of Trade* des Maritimes demande qu'une modification à la loi prescrive que "le transport direct entre Saint-Jean et Digby sur une ligne maritime de vapeurs qu'une compagnie ferroviaire assujétie aux dispositions dudit article 9 possède, affrète, utilise, entretient ou met en service, soit classé comme exclusivement ferroviaire". Le Pacifique-Canadien tout comme le National-Canadien ont appuyé le projet de modification.

7. Dans sa forme actuelle, la loi s'applique uniquement aux mouvements des marchandises transportées exclusivement par voie ferrée plus loin que Lévis. Néanmoins, les compagnies ferroviaires et la Commission des transports l'étendent en pratique au transport par voie ferrée et lac et à celui par voie ferrée, lac et voie ferrée au delà de Lévis, par exemple de Moncton à Winnipeg, par vapeur de Point-Edward ou de Port-McNicoll à Port-Arthur ou à Fort-William. Le *Board of Trade* des Maritimes a proposé que la loi soit mise d'accord avec cette pratique au moyen d'une modification. Les compagnies ont appuyé cette proposition.

8. Un jugement de la Cour suprême du Canada interdit le point d'acheminement de Saint-Jean au trafic en partance de points de lignes du National-Canadien dans le territoire choisi et en direction de l'ouest. Le *Board of Trade* des Maritimes et la province de l'Île du Prince-Édouard demandent qu'une modification à la loi permette de faire acheminer les marchandises par d'autres passages. Nous traitons de cette question sous une rubrique distincte intitulée "Saint-Jean comme point d'acheminement".

9. Le Pacifique-Canadien a proposé de conférer à la Commission des transports le pouvoir d'ajuster ou de changer les taxes prévues par la loi si, de l'avis de la Commission, la chose est nécessaire pour mettre en vigueur toute révision générale des tarifs au Canada. Il a fait remarquer que la Commission peut actuellement changer les taxes de temps à autre, à mesure que les conditions de l'industrie ou du transport se modifient, ou qu'elle peut augmenter ou diminuer les taxes lorsque les frais d'exploitation ferroviaire augmentent ou baissent, mais que la loi dans sa forme actuelle ne permet pas de changement en vue d'une révision générale des tarifs aussi étendue que celle qu'un plan de péréquation des taux dans tout le Canada permettrait d'accomplir. Par conséquent, la loi pourrait être un obstacle à une proposition de péréquation.

Le *Board of Trade* et les gouvernements des provinces Maritimes ont fait opposition au projet de modification du Pacifique-Canadien.

10. Le National-Canadien a demandé l'abrogation de l'article 6 de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. Il déclare qu'il ne tient pas de comptes distincts pour ses lignes de l'Est, mais qu'il touche sa part des avantages qui lui reviennent en vertu de la loi, de la même manière que les compagnies qui exploitent des lignes dans le territoire choisi.

La Commission royale présidée par sir Lyman Poore Duff a déclaré que "cette séparation des comptes n'amène aucun bon résultat" et que la loi devrait s'appliquer aux chemins de fer Nationaux du Canada tout comme elle s'applique aux autres compagnies qui exploitent des lignes dans le territoire choisi.

11. La municipalité de Québec et la Chambre de commerce de cette ville ont demandé que Québec soit compris dans le territoire choisi. Nous traitons de cette question à part dans le présent rapport, sous le titre: "La ville de Québec revendique le droit d'être comprise dans le domaine d'application de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes".

12. Les suppléments de taxes (*arbitraries*) au delà de Montréal ont donné lieu à des plaintes et l'on a demandé que la Commission royale recommande de les rétablir et de les fixer par une loi à leur niveau du 1<sup>er</sup> juillet 1927. Nous traitons de cette question à part dans le présent rapport, sous le titre: "Suppléments de taxe au delà de Montréal".

13. Les plaintes et les propositions présentées au sujet de la loi et mentionnées plus haut sont les principales, mais il y en a d'autres, d'ordre plus général, qui peuvent se résumer ainsi:

- a) Le National-Canadien désapprouve l'extension du champ d'application de la loi et déclare qu'aucune autre mesure fondée sur les mêmes principes ne devrait être adoptée.
- b) Le Pacifique-Canadien est d'accord sur ce point, mais il ne conseille ni d'abroger ni de modifier la loi, parce que les droits acquis sous le régime de cette dernière pourraient être perdus de ce fait. La compagnie déclare: (i) ce genre d'aide ne favorise pas une expansion économique normale ou désirable, et (ii) son extension porterait préjudice à l'intérêt national, rendrait le système de tarification d'une rigueur inflexible et aboutirait à la présentation de fréquentes demandes d'extensions ultérieures.
- c) Le *Board of Trade* de Vancouver est d'avis qu'il ne devrait y avoir aucun tarif statutaire et que les tarifs fixés par la Loi devraient être sujets à révision par la Commission des transports.
- d) D'après la *British Columbia Fruit Growers Association*, les taux de transport exigibles dans les provinces Maritimes devraient de nouveau ressortir à ladite Commission.
- e) D'après la *British Columbia Feed Manufacturers Association*, la Commission des transports devrait avoir le droit de modifier tous les tarifs statutaires en fonction des conditions économiques.
- f) Les gouvernements des provinces Maritimes allèguent ce qui suit: (i) le taux de réduction (20 p. 100) ne suffit plus et devrait être relevé (ils ne disent pas exactement de combien); (ii) le taux de réduction devrait s'appliquer aux marchandises expédiées vers l'est et entrant au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse pour y être conditionnées; (iii) il devrait s'appliquer en particulier aux marchandises protégées par le tarif douanier; (iv) lorsque des majorations uniformes portent préjudice aux "avantages statutaires", il conviendrait de modifier la loi de manière à permettre à la Commission de fournir l'allègement requis; (v) la loi n'améliore pas la position du consommateur des provinces Maritimes; (vi) les majorations uniformes ont eu pour effet de disloquer les rapports entre les tarifs, établis sous le régime de la loi.

14. Un mémoire présenté par la *Furness Red Cross Line*, la *Furness-Warren Line* et la *Newfoundland Canada Steamship Line* déclare que l'extension du champ d'application de la loi à Terre-Neuve avantage le transport ferroviaire au détriment du transport maritime et que la loi devrait s'appliquer aux expéditions à Terre-Neuve, de manière que les lignes de navigation puissent, tout comme les compagnies ferroviaires, bénéficier de la subvention que représente la différence entre les taxes "normales" et les taux réduits publiés dans les tarifs conformément à la loi.

#### CONCLUSIONS

*Plainte n° 1, relative à la concurrence des entreprises de camionnage.* Cette plainte revient à demander que, lorsqu'un tarif de concurrence est publié, la Commission des transports ajuste, au besoin, tout tarif prévu par la Loi des taux de transport dans les provinces Maritimes, dans le but de maintenir les avantages du territoire choisi contre la concurrence, non seulement de la voie ferrée mais aussi du camion, ailleurs que dans ce territoire. Dans ces conditions, il est probable que les compagnies ferroviaires décideraient de ne pas réduire les taxes malgré la concurrence, ce qui n'améliore-

rerait pas la situation des personnes et des industries des provinces Maritimes, car les producteurs du Canada central pourraient quand même recourir au camion pour faire transporter leurs marchandises.

La modification proposée soulève deux objections: (1) elle assurerait aux Maritimes le bénéfice de tous les tarifs de concurrence, que les compagnies ferroviaires eussent à faire face ou non à une concurrence dans le territoire choisi, ce qui donnerait aux personnes et aux industries un surcroît d'avantages non prévus par la loi, et (2) elle serait contraire au principe tarifaire voulant que les compagnies ferroviaires soient libres de fixer des tarifs de concurrence et que ces tarifs soient mis en vigueur afin de les protéger contre la perte de tout trafic.

La loi dans son état actuel offre une protection suffisante à cet égard aux personnes et aux industries du territoire choisi. Si ces personnes ou ces industries peuvent prouver que tel ou tel tarif en vigueur à l'extérieur du territoire affecte d'une manière préjudiciable ou détruit les avantages statutaires dont elles jouissent, elles n'ont qu'à demander à la Commission des transports d'annuler le tarif. C'est là une question de fait, qui demande à être tranchée d'après le bien-fondé de chaque cause. Il s'agit d'une loi d'ordre extraordinaire, procurant des avantages qu'il ne faut pas demander au Parlement d'étendre, à moins qu'on n'ait les plus urgents motifs de le faire. Leur extension ne devrait pas viser à des buts qui ne peuvent cadrer avec l'intention du Parlement, énoncée au préambule de la loi primitive.

Les plaintes et les propositions contenues aux alinéas 2, 3, 4 et 5 de la section intitulée "Plaintes et propositions" peuvent être considérées comme formant une seule catégorie. Toutes demandent une extension de la portée des dispositions de la loi relatives aux subventions ou une réduction des taxes prévues par la Loi, soit a) en faisant en sorte que la réduction porte sur une plus grande partie de l'entier parcours, soit b) en portant le taux de la réduction de 20 à 30 p. 100, soit c) en appliquant la réduction au trafic à destination de l'est aussi bien qu'à destination de l'ouest, ou du moins à certaines catégories de marchandises expédiées vers l'est.

Aucune des considérations présentées à la Commission royale ne la justifie de conseiller ces modes d'extension de la portée de la loi. Les propositions ne tiennent pas compte de l'intention et du but de celle-ci.

Répétons-le: les raisons pour lesquelles la loi a été promulguée sont énoncées dans son préambule. Le but des calculs qui ont conduit à l'adoption de la réduction de 20 p. 100 des tarifs était de rétablir, au profit des provinces Maritimes, les tarifs avantageux, inférieurs à ceux en vigueur ailleurs au Canada, dont ces provinces avaient bénéficié avant 1912. Remarquons que la Commission Duncan déclare ce qui suit dans son rapport: "Nous estimons que cette façon libérale d'envisager, *une fois pour toutes*, ces considérations comporte de si grands avantages qu'elle ne devrait pas être atténuée par des réserves, ni entravée dans son application par des critiques de peu de poids".

Modifier la réduction de 20 p. 100 serait dévier imprudemment du principe auquel s'est conformée la Commission Duncan pour aboutir à la mesure réparatrice proposée par elle.

Étendre la réduction au delà de la limite des lignes de l'Est serait aussi ne pas tenir compte de toutes les considérations sur lesquelles on s'est appuyé pour recommander et adopter la loi.

Appliquer la réduction au trafic en direction de l'est serait donner une entorse au but énoncé à l'article 8 de la loi, qui est de procurer des taux avantageux aux personnes et aux industries du territoire choisi. On a soutenu, en faveur des engagements contractés avant la date de la Confédération, que

le chemin de fer Intercolonial permettrait aux marchands, aux commerçants et aux fabricants des Maritimes d'avoir accès aux marchés du Canada central. On n'a pas soutenu que les "consommateurs" en bénéficieraient et la préférence statutaire n'était pas destinée à cette fin. On a dit que les marchands, les commerçants et les fabricants avaient reçu des promesses à l'égard de ces marchés, que le relèvement des tarifs-marchandises effectué entre 1912 et 1925 leur avait porté préjudice et qu'il était nécessaire de rétablir l'avantage tarifaire de 20 p. 100 dans les taux de marchandises transportées vers l'ouest.

*Proposition n° 6*, relative au service de navigation entre Digby (N.-É.) et Saint-Jean (N.-B.): la loi primitive ne s'appliquait qu'aux deux transbordeurs de véhicules mis en service par le National-Canadien entre l'Île du Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, ainsi qu'entre la partie continentale de la Nouvelle-Écosse et l'île du Cap-Breton. Tous deux servent de trait d'union avec les voies ferrées du chemin de fer Intercolonial. Ils sont les seuls moyens de liaison entre lesdites îles et le continent.

Aux termes de l'article 4 (2) de la loi, le mouvement du trafic sur les transbordeurs de wagons doit être traité tout comme celui qui s'opère entièrement par voies ferrées. Le principe impliqué par là est clair. Chacune des deux îles est séparée du continent par une étroite masse d'eau et l'on a sans doute estimé que cette situation ne devrait pas porter préjudice au trafic ferroviaire ni aux taxes exigibles des habitants de ces îles.

Lors de l'union de Terre-Neuve au Canada en 1949, il fut convenu par les Conditions de l'Union, que "aux fins de la réglementation des tarifs ferroviaires, l'île de Terre-Neuve sera comprise dans la région maritime du Canada et le transport direct entre North-Sydney et Port-aux-Basques sera classé comme exclusivement ferroviaire". L'article 13 de la Loi modifiant le droit statutaire (Terre-Neuve) prévoit des dispositions semblables. Bien que les services de navires à vapeur entre North-Sydney et Port-aux-Basques ne soient pas des services de transbordement de wagons, cette manière de résoudre la difficulté n'en était pas moins solidement motivée. Terre-Neuve entrerait dans la Confédération canadienne à titre de nouvelle province; il paraissait donc tout à fait juste de la relier au reste du Canada par ce qu'on peut appeler "un chaînon exclusivement ferroviaire", tout comme on l'a fait dans le cas de l'île du Prince-Édouard.

Le service de navigation assuré par le Pacifique-Canadien entre Saint-Jean et Digby ne ressemble pas aux trois "services exclusivement ferroviaires" susdits et l'on n'est pas poussé par les mêmes urgents motifs à le considérer ou à le classer comme exclusivement ferroviaire. Les traversées des détroits de Northumberland et de Canso sont, à toutes fins pratiques, des traversées exclusivement ferroviaires. La traversée du détroit de Cabot a été considérée comme telle, pour les raisons données ci-dessus. Mais le fait d'accorder une pareille concession au service de navigation entre Digby et Saint-Jean ne serait justifié par aucune circonstance actuelle.

Étendre la portée de la loi audit service résulterait en une demande de concession semblable en faveur des services de navigation dont les vapeurs font la navette d'un port à l'autre de la région, si bien que la portée de la loi dépasserait non seulement l'intention primitive mais aussi les besoins.

Il est à remarquer que, dans le cas de Terre-Neuve, un seul parcours, celui de North-Sydney à Port-aux-Basques, a été réputé "exclusivement ferroviaire", bien que plusieurs autres services assurent le transport des passagers et du fret entre l'île et d'autres provinces.

*Proposition n° 7*. Toutes les parties conviennent que c'est par inadvertance qu'on a omis de mentionner les mouvements par voie ferrée et par lac au delà de Lévis. Vu que les tarifs de taxes exigibles sur les lignes de l'Est s'appliquent

en pratique auxdits mouvements, la loi devrait être modifiée de manière à considérer comme mouvements préférés les mouvements de sortie du trafic, en direction de l'Ouest, par voie ferrée et lac, et aussi par voie ferrée, lac et voie ferrée, d'endroits situés sur les lignes de l'Est en allant vers l'ouest à des endroits du Canada en partance de ports situés au delà des limites des lignes de l'Est à la jonction Diamond ou à Lévis.

*Proposition n° 9.* Il s'agit d'une demande de modification à la loi, visant à donner à la Commission des transports le droit d'ajuster ou de changer les tarifs de taxes dans le territoire choisi, lorsqu'elle estime qu'il est nécessaire de le faire pour appliquer toute révision générale des tarifs au Canada. Cette proposition tient compte de ce que la Commission enquête actuellement sur les tarifs-marchandises en général. L'arrêté en conseil prescrivant cette enquête, soit le décret C.P. 1487, a été rendu en avril 1948, huit mois avant l'institution de la Commission royale. Le décret vise entre autres à assurer la péréquation des tarifs-marchandises, mais il en exclut expressément les tarifs qui sont actuellement régis par une loi, savoir les tarifs du Nid-de-Corbeau et ceux établis en vertu de la Loi des taux de transport dans les provinces Maritimes. Peu après la publication de cet arrêté, le gouvernement et la Commission des transports ont discuté la question de la possibilité d'apporter des modifications législatives visant à rendre la péréquation plus effective. C'est pourquoi il vaut mieux s'en tenir *à statu quo* et toute recommandation de notre part à ce sujet paraîtrait déplacée.

*Proposition n° 10:* L'article 6 de la Loi devrait être annulé, car il ne sert à rien et on ne l'observe pas.

*Alinéa 13 de la rubrique "Plaintes et propositions":* Nous ne pouvons souscrire à la proposition voulant que la Commission des transports ait le droit de modifier sa pratique actuelle quant à la modification des tarifs prévus par la loi en question. Destinée à répondre à un ensemble particulier de circonstances, cette dernière devrait être considérée, aux termes du rapport de la Commission Duncan, comme mesure libérale, prise *une fois pour toutes*, en vue de remplir les engagements contractés antérieurement à la Confédération. Elle a joué et continue de jouer le rôle qui lui a été attribué. Elle ne devrait être étendue, quant à sa portée, ou modifiée que dans des circonstances impératives.

Nous traitons à part dans le présent rapport de la question d'appliquer des majorations uniformes, comme moyen d'augmenter les tarifs-marchandises. Il serait inutile d'en traiter au cours de l'étude des modifications qu'on propose d'apporter à ladite loi. Si quelque personne se plaint d'être lésée, du fait de quelque majoration uniforme, en matière d'avantages conférés par l'article 8 de la loi à toute industrie ou personne du territoire choisi, elle est libre de porter la question de ses droits légaux devant les tribunaux attitrés. La question de savoir si elle est lésée du fait de la dislocation des rapports entre les tarifs, devrait elle aussi être réglée par la même voie.

*Proposition n° 14.* L'extension de la portée de la loi à Terre-Neuve a indubitablement avangé les compagnies ferroviaires au détriment des compagnies de navigation. Cependant, si nous sommes bien renseignés, les unes et les autres ont convenu d'un *modus vivendi* assez satisfaisant, qui mitige dans une certaine mesure le tort causé par le classement du trafic maritime entre North-Sydney et Port-aux-Basques comme trafic exclusivement ferroviaire. En tout état de cause, il s'agit là d'une situation que le Parlement ne devrait pas tenter de redresser par une modification apportée à la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. Cette dernière n'a pas d'autre but de réparation que de dédommager les compagnies ferroviaires des pertes subies du chef de la réduction statutaire de leurs taxes. Si les



compagnies de navigation peuvent prouver qu'elles ont besoin d'être subventionnées et que leurs services ont une valeur de premier ordre, elles n'ont qu'à s'adresser à la Commission maritime canadienne, qui étudiera sans doute chaque cause dont elle est saisie suivant le bien-fondé de chacune. La question ne rentre pas dans le cadre de la présente enquête, qui porte sur les effets de l'application de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes.

#### RECOMMANDATIONS

1. Nous recommandons que l'article 4 (1) de ladite loi soit modifié par l'adjonction de l'alinéa d) suivant, destiné à ratifier la pratique actuelle de la Commission des transports et des compagnies ferroviaires:
 

“d) Mouvements de sortie du trafic en direction de l'ouest, par voie ferrée et lac, ainsi que par voie ferrée, lac et voie ferrée, d'endroits situés sur les lignes de l'Est en allant vers des endroits de l'ouest du Canada par des ports au delà des limites des lignes de l'Est à la jonction Diamond ou à Lévis; par exemple, de Moncton à Winnipeg via le port de Point-Edward et, de là, par eau à Port-Arthur ou à Fort-William—l'abaissement de vingt pour cent des tarifs s'appliquant à la partie des tarifs d'entier parcours exigible pour le transport sur les lignes de l'Est, soit la distance milliaire du trajet de Moncton, en direction de l'ouest, jusqu'à la jonction Diamond ou Lévis.”
2. Nous recommandons d'abroger l'article 6 de ladite loi. Cette abrogation, sur ce point également, vise à mettre d'accord la loi et la pratique actuelle
3. Nous ne recommandons pas d'autre modification à la loi en question.

## CHAPITRE X

### TARIF DU NID-DE-CORBEAU

Le tarif connu sous ce nom constitue une partie importante de notre structure des tarifs-marchandises. Il doit son existence à une mesure du Parlement, prise il y a plus de cinquante ans, dans le but de venir en aide à la culture des céréales dans les Prairies. Cette culture promettait alors de devenir, comme elle l'est devenue, un facteur important de l'économie canadienne, à condition que les producteurs jouissent de prix de transport favorisant l'importation de leurs provisions essentielles et l'exportation de leurs produits aux marchés mondiaux éloignés. La loi adoptée par le Parlement autorisait la passation, entre le gouvernement du Canada et la compagnie du Pacifique-Canadien, d'une convention qui prévoyait dans une de ses dispositions la fixation dudit tarif. Des détails plus complets sur cette convention de septembre 1897, seront donnés dans les pages suivantes.

La portée et l'application du tarif du Nid-de-Corbeau ont été grandement modifiées depuis son entrée en vigueur. Il s'applique (soit législativement, soit par ordonnance de la Commission des transports du Canada, soit par mesure prise par les chemins de fer eux-mêmes, comme on le verra), seulement à l'égard des expéditions de grains, de farine et de certains autres produits des céréales, et il est fixé à un niveau inférieur de 3c. les 100 livres au tarif exigé par la compagnie du Pacifique-Canadien en septembre 1897 sur les expéditions de grains et de farine de tous les points de sa ligne principale des Prairies à l'ouest de Fort-William, jusqu'à Fort-William et Port-Arthur. Il s'applique aux expéditions des marchandises suivantes:

- a) Grains et farine transportés de tous les points situés sur toutes les lignes de chemin de fer à l'ouest de Fort-William jusqu'à Fort-William et Port-Arthur sur toutes les lignes établies par toute compagnie relevant du Parlement;
- b) Grains et farine transportés de points des Prairies jusqu'à Westfort et Armstrong;
- c) Grains et farine transportés de points des Prairies jusqu'à Vancouver et à d'autres ports du Pacifique pour exportation. (Mais, dans ce cas, la distance de Calgary à Vancouver via le Pacifique-Canadien est censée être la même que la distance d'Edmonton à Vancouver, soit 766 milles, au lieu de la distance réelle de 642 milles);
- d) Grains et farine transportés de points des Prairies sur le chemin de fer de la baie d'Hudson jusqu'à Churchill pour exportation;
- e) Certains sous-produits de l'industrie de la meunerie, des distilleries et des brasseries, et aussi certaines provendes non comprises, à strictement parler, sous les noms de "grains" et de "farine", tels qu'ils sont employés dans les paragraphes a), b), c) et d) ci-dessus;
- f) Le tarif du Nid-de-Corbeau sert aussi indirectement à maintenir à un bas niveau les taxes exigées quant aux grains et à la farine expédiés dans les limites de l'Ouest du Canada. Les chemins de fer n'ont pas eu l'autorisation d'appliquer les récentes majorations des tarifs-marchandises aux susdites taxes, parce que la Commission estimait que ces majorations, ainsi appliquées, élargiraient trop l'écart entre les deux tarifs.

Nous pouvons maintenant exposer les détails de la convention de 1897, dans la mesure où l'étude de la question l'exige.

En 1897, la compagnie du Pacifique-Canadien désirait établir un chemin de fer de Lethbridge (alors dans les Territoires du Nord-Ouest, et aujourd'hui en Alberta) à travers le col du Nid-de-Corbeau jusqu'à Nelson (Colombie-Britannique) et avait besoin d'aide financière à cette fin. Le Parlement autorisa le gouvernement à accorder cette aide sous forme d'une subvention de \$11,000 par mille de chemin de fer construit, ladite subvention ne devant pas dépasser la somme totale de \$3,630,000. En retour de cette aide financière, la compagnie prit certains engagements envers le gouvernement, dont trois se rapportaient au tarif-marchandises. Le premier avait trait à la réglementation de certaines taxes et nous en parlerons plus loin au présent chapitre. Les autres établissaient le tarif connu plus tard sous le nom de tarif du Nid-de-Corbeau. En voici le texte:

"d) Qu'une réduction sera faite dans les prix et péages généraux de la compagnie tels qu'exigés aujourd'hui, ou tels que contenus dans son tarif de fret actuel, quels que soient ceux qui sont maintenant les plus bas, par charge de wagon ou autrement, sur les espèces de marchandises ci-dessous mentionnées, allant vers l'ouest, depuis et y compris Fort-William et tous les points à l'est de Fort-William sur le chemin de fer de la compagnie, jusqu'à tous les points à l'ouest de Fort-William sur la ligne-mère de la compagnie, ou sur toute ligne de chemin de fer dans tout le Canada possédée ou affermée par la compagnie ou exploitée pour son compte, soit que les expéditions se fassent entièrement par chemin de fer, ou par eau et chemin de fer, cette réduction devant s'élever aux proportions respectives suivantes, savoir:

Sur tous les fruits verts et frais, 33½ p. 100;

Huile de charbon, 20 p. 100;

Cordage et ficelle d'engerbage, 10 p. 100;

Instruments aratoires de toutes sortes, montés ou démontés, 10 p. 100;

Fer, y compris le fer en barres et en bandes, la tôle du Canada, la tôle galvanisée, en feuilles, les tuyaux, ajustages de tuyaux, clous, carvelles et fers à cheval, 10 p. 100.

Fils métalliques de toutes sortes, 10 p. 100;

Vitres, 10 p. 100;

Papier pour les fins de construction et pour les toitures, 10 p. 100;

Feutre pour toitures, boîtes et emballage, 10 p. 100;

Peintures de toutes sortes et huiles, 10 p. 100;

Bestiaux, 10 p. 100;

Ustensiles en bois, 10 p. 100;

Meubles de ménage, 10 p. 100.

"Et qu'aucun prix plus élevé que ces prix ou péages réduits ne sera à l'avenir exigé par la compagnie sur aucune de ces marchandises qui seront transportées par la compagnie entre les points susdits; ces réductions devant prendre effet le ou avant le premier janvier mil huit cent quatre-vingt-dix-huit;

"e) Qu'il sera fait une réduction dans les prix du fret actuels de la compagnie sur le grain et la farine, depuis tous les points de sa ligne-mère, de ses embranchements ou correspondances, à l'ouest de Fort-William, jusqu'à Fort-William et Port-Arthur et à tous les points à l'est, de trois centins par cent livres, effectuée de la manière suivante: un centin et demi par cent livres le ou avant le premier jour de septembre mil huit cent quatre-vingt-dix-huit, et un centin et demi par cent livres le ou avant le premier jour de septembre mil huit cent quatre-vingt-dix-neuf; et qu'aucun prix plus élevé que ces prix ou péages réduits ne sera exigé sur ces marchandises après les dates mentionnées, à partir des points susdits."

La ligne de chemin de fer fut établie, le gouvernement paya à la compagnie une subvention de \$3,494,720, et la convention concernant le tarif-marchandises devint en pleine vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1899.

Lors de la controverse soulevée au sujet de ce tarif du Nid-de-Corbeau, on a demandé à la Commission royale de prendre en bonne considération les avantages, autres que le seul montant de la subvention, que la compagnie escomptait obtenir, et qu'elle a obtenus de fait, en signant cette convention avec

le gouvernement. Il va de soi que la compagnie n'a pas établi la ligne simplement à cause de la subvention. La valeur véritable de la subvention résidait en ce qu'elle permettait à la compagnie de relier entièrement par voie ferrée sa ligne principale à la région de Kootenay, lui assurant ainsi, dans un vaste territoire censé riche particulièrement en ressources minérales, un monopole ferroviaire sans lequel des compagnies des États-Unis auraient pu faire passer des lignes dans ce territoire. De plus, le parachèvement de la ligne donnait à la compagnie le droit à la concession, de la part du gouvernement de la Colombie-Britannique, de 250,000 acres de terre dans cette province; il est à noter cependant, que sur ce vaste territoire, la compagnie s'engageait à céder et céda 50,000 acres de terrain carbonifère au gouvernement du Canada.

Pour donner une idée, en passant, de l'effet de la convention sur les taxes exigibles pour les expéditions de grains et de farine, prenons par exemple le point d'expédition de Regina sur la ligne principale de la compagnie. Le tarif de Regina à Fort-William, en septembre 1897, était de 23c. par 100 livres. Le 1<sup>er</sup> septembre 1899, et en vertu de la convention, cette taxe fut réduite à 20c. Du 6 juillet 1922 à la date actuelle, elle a été de 20c., mais dans l'intervalle, elle a subi des modifications qu'il faut signaler.

La taxe de 20c. par 100 livres à partir de Regina demeura en vigueur de septembre 1899 à octobre 1903, puis fut abaissée à 18 cents par la compagnie, afin de résister à la concurrence infligée à son trafic de grains et de farine du fait du tarif, inférieur à celui du Nid-de-Corbeau, accordé par le *Canadian Northern Railway*, aux termes d'une convention signée entre cette compagnie et le gouvernement du Manitoba, et sur laquelle il est inutile de s'étendre.

Cette taxe de 18c. par 100 livres de Regina à la tête des Grands lacs, (allant, il va sans dire, avec des taux correspondants de tous les autres points d'expédition des Prairies) resta en vigueur pendant environ quinze ans, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 1918. A cette date, la raison motivant la taxe moins élevée ayant disparu en même temps que la susdite convention, le Pacifique-Canadien releva la taxe au niveau de 20c. autorisé par la convention du Nid-de-Corbeau.

Pendant la dernière période de la Grande Guerre, la nécessité d'augmenter les tarifs ferroviaires au Canada s'imposa au Parlement et au pays. A la suite de la forte hausse des frais de la main-d'œuvre qui suivit de près le jugement rendu par la Commission McAdoo aux États-Unis en 1918, la Commission des chemins de fer du Canada fut chargée par le gouvernement d'élaborer un nouvel ensemble général des tarifs-marchandises, majorés, qui furent mis en vigueur le 12 août 1918 par un arrêté en conseil édicté en vertu de la Loi des mesures de guerre. Cette majoration générale, d'environ 25 p. 100, rendait les taxes sur les grains et la farine supérieures à celles du Nid-de-Corbeau; la taxe pour Regina était de 24c. Cette suspension du tarif du Nid-de-Corbeau fut ratifiée par le Parlement à la session de 1919 au moyen d'une modification apportée à la Loi des chemins de fer, mais la loi modificatrice contenait une clause conditionnelle limitant la période de suspension à trois ans. Ces trois ans commencèrent à courir à partir du 7 juillet 1919.

Il ressort des comptes rendus que le Parlement ne consentit à cette suspension du tarif du Nid-de-Corbeau et d'autre tarifs assujétis à cette époque à diverses conventions, qu'après de longues délibérations. Le premier ministre exposa en ces termes à la Chambre des communes les raisons de la suspension:

“Considérant l'énorme augmentation des frais d'exploitation causée par le coût accru des matériaux et de la main-d'œuvre, nous avons estimé qu'il était indispensable d'adopter l'arrêté en conseil qui a été déposé à la Chambre, autorisant une augmentation des tarifs malgré des conventions comme celles qui ont été mentionnées ici ce matin. Il fallait choisir entre la faillite, avec l'arrêt des

opérations ferroviaires, et l'adoption de cette mesure. Il n'y avait pas d'alternative. Le choix était difficile à exercer, et nous avons été obligés d'être guidés par ce qui, à notre avis, convenait le mieux dans l'intérêt public."

Le premier ministre ajoutait que le président de la Commission des chemins de fer avait établi très clairement que cette dernière ne pouvait pas bien exercer ses fonctions, parce qu'elle n'était pas en mesure d'établir une structure tarifaire uniforme dans tout le Canada, si elle devait compter, en fixant des tarifs proportionnés aux besoins requis par la marche des opérations ferroviaires, avec l'existence de conventions établissant des tarifs sur lesquels elle n'avait aucune juridiction.

La taxe du 24c. à partir de Regina resta en vigueur jusqu'au 13 septembre 1920, date où elle fut portée à 32.5c. Le 1<sup>er</sup> janvier 1921, elle fut abaissée à 31c. et, le 1<sup>er</sup> décembre 1921, à 29c. Finalement, le 6 juillet 1922, la période de suspension étant expirée, elle revint à 20c., soit à égalité avec celle de la convention du Nid-de-Corbeau où, comme il est dit plus haut, elle est restée stationnaire depuis lors.

Entre 1922 et 1925, l'interprétation de quelques parties de la Convention de 1897 donna lieu à beaucoup de confusion et à quelques procès. Il serait inutile de raconter ici ces procédures, et il est préférable de ne pas perdre de temps à les examiner.

Il convient maintenant de revenir au texte des deux engagements au sujet du tarif-marchandises, cités ci-dessus et pris par la compagnie du Pacifique-Canadien en 1897. L'un d'eux se rapporte au trafic d'un bon nombre d'articles en direction de l'ouest, et l'autre, qui vient d'être cité, aux expéditions de grain et de farine en direction de l'est. On remarquera qu'il n'est spécifié aucune limite de temps relative à la durée des engagements. Le premier stipule que "aucun prix plus élevé que ces prix ou péages réduits ne sera à l'avenir exigé par la compagnie", et le second, que "aucun prix plus élevé que ces prix ou péages réduits ne sera exigé après les dates mentionnées". Comme il a été dit dans toutes nos délibérations, la compagnie s'est engagée à maintenir ces taux "à perpétuité".

Mais il va sans dire que le Parlement est toujours resté libre de légiférer en matière des points contenus dans ces engagements, et de modifier ces points au fur et à mesure que le bien public pourrait paraître l'exiger à l'occasion. Ainsi, comme on l'a vu, ces taxes ont été augmentées très fortement pendant une période commençant en 1918, qu'il s'agisse du trafic à destination de l'est ou de celui vers l'ouest.

En 1925, le Parlement revisa le tarif du Nid-de-Corbeau en adoptant une loi qui modifiait la position de la compagnie du Pacifique-Canadien à deux égards: d'abord, elle libérait spécifiquement la compagnie de son obligation de maintenir des taxes réduites sur quelques espèces de marchandises transportées vers l'ouest, et depuis lors ces taxes sont uniquement du ressort de la Commission des transports.

En second lieu, la loi accrut l'obligation de la compagnie relativement aux taxes sur le grain et la farine à destination de l'est en l'étendant non seulement au trafic circulant de points sur les lignes de la compagnie en existence lors de la passation du contrat, tel que c'était prévu en 1897, mais à toutes les lignes de la compagnie à l'ouest de Fort-William, dès le moment de leur construction.

En plus de son effet sur la position de la compagnie du Pacifique-Canadien en vertu de la convention de 1897, la loi vise toutes les autres lignes de chemin de fer de l'Ouest en étendant le tarif du Nid-de-Corbeau à tout le trafic du grain et de la farine transportés à destination de l'est de points situés sur ces lignes, tout comme sur les lignes du Pacifique-Canadien.

La disposition de la Loi des chemins de fer qui traite des pouvoirs attribués à la Commission des transports "pour fixer, déterminer et mettre en vigueur des tarifs équitables et raisonnables" est celle du paragraphe 5 de l'article 325. La mesure législative de 1925, dont nous venons de parler, a pris la forme d'une clause conditionnelle ajoutée au paragraphe 5, et du nouveau paragraphe 6 suivant:

"Toutefois, par dérogation à toute disposition contenue dans le présent paragraphe, les tarifs du grain et de la farine sont, à et à compter de la date du vingt-cinquième jour de juin mil neuf cent vingt-cinq, régis par les dispositions de la convention conclue en conformité du chapitre cinq du Statut du Canada, 1897; mais ces tarifs s'appliquent à tout trafic en circulation, à partir de tous les endroits sur toutes les lignes de chemin de fer à l'ouest de Fort-William jusqu'à Fort-William ou Port-Arthur, sur toutes les lignes actuellement ou désormais construites par une compagnie assujétie à la juridiction du Parlement."

"6. La Commission ne doit faire grâce d'aucune accusation de disparité injuste, qu'elle soit exercée contre des expéditeurs, des consignataires ou des localités, ou de préférence indue ou déraisonnable à l'égard des tarifs du grain et de la farine régis par les dispositions du chapitre cinq du Statut du Canada, 1897, et par la convention faite ou conclue en conformité dudit statut dans le territoire, et dont il est question au paragraphe précédent, pour le motif que cette disparité ou préférence est justifiée ou requise par ladite loi ou par la convention faite ou conclue en conformité de ladite loi."

En tant donc qu'il s'agit de restrictions statutaires (ou de ce qu'au point de vue de l'expéditeur, on pourrait appeler des sauvegardes statutaires) concernant les tarifs applicables au grain et aux produits du grain, il n'y en a pas d'autres que celles énoncées dans la loi ci-dessus mentionnée, et elles s'appliquent uniquement aux expéditions de grain et de farine en circulation vers l'est jusqu'à Fort-William et Port-Arthur en provenance d'endroits sur toutes les lignes de chemin de fer à l'ouest de Fort-William. Les tarifs sur le trafic circulant vers l'ouest ou le nord, ou sur les produits du grain autres que la farine dans toute direction ne sont pas mentionnés dans les dispositions ci-dessus. Toute extension des tarifs faite sous ces derniers rapports provient de la Commission des transports ou des chemins de fer eux-mêmes. Nous allons maintenant étudier brièvement cet aspect de la question.

La mesure dans laquelle l'application du tarif du Nid-de-Corbeau est actuellement en vigueur a été exposée ci-dessus aux alinéas a), b), c), d), e) et f) du présent chapitre. Dans presque tous ces cas, l'application dépasse la disposition statutaire expresse sur un ou plusieurs points, et elle est due à une mesure "d'extension" prise par la Commission des transports ou par les chemins de fer eux-mêmes.

Il faut d'abord attirer l'attention sur l'alinéa a). La convention de 1897 stipulait que les taxes sur le grain et la farine devaient être maintenues à un niveau inférieur de 3c. par 100 livres aux taxes alors exigées à partir d'endroits sur la ligne principale, les embranchements et les correspondances de la compagnie. A l'époque, les tarifs de quelques embranchements étaient plus élevés que ceux de la ligne principale à des endroits également éloignés. La réduction de 3c., lorsqu'elle fut appliquée à chacun de ces tarifs, créa une disparité entre eux, et aucune disposition de la convention ou de la loi de 1925 n'empêchait le maintien de cette disparité qui, de fait, continua jusqu'à ce que la Commission des transports y mît fin en 1927, à la suite d'une plainte formulée par quelques expéditeurs que desservait des embranchements. Les dispositions de l'alinéa b) concernent les expéditions à Westfort et Armstrong, et celles de l'alinéa c), qui étend l'application du tarif vers l'ouest aux expéditions à destination des ports du Pacifique, furent établies par une ordonnance définitive de la Commission des transports en 1927. L'extension du tarif aux expéditions vers la baie d'Hudson (alinéa d)) fut établie par les Chemins de fer Nationaux et son

extension à certains sous-produits de la meunerie, des distilleries et des brasseries, et à certaines provendes (alinéa e)) est due aux chemins de fer, qui décidèrent qu'ils ne pouvaient pas logiquement espérer toucher sur les expéditions de produits inférieurs des céréales, une taxe plus élevée que celle exigée à l'égard de la farine. Nous avons déjà dit, à l'alinéa f), que l'existence de ces taxes sur les expéditions directes de grain et de farine a obligé la Commission des transports de refuser aux chemins de fer l'autorisation d'appliquer les majorations tarifaires aux expéditions domestiques de ces marchandises dans les limites de l'Ouest du Canada.

D'après ce qui précède, il est évident que l'on peut dire de la loi de 1925 qu'elle n'est que l'assiette des tarifs actuels du Nid-de-Corbeau, parce que ces tarifs ont pris une extension et une ampleur qui dépassent de beaucoup les dispositions strictes de la loi. Leur champ d'application comprend, en ce qui touche les susdites expéditions en provenance des Prairies, tout le territoire ferroviaire borné par les Grands lacs, l'océan Pacifique et la baie d'Hudson, et entraîne, sur certaines autres taxes, les effets accessoires dont il a déjà été question. Cette extension de leur champ d'application était inévitable, parce qu'elle paraît avoir été la conséquence naturelle de la situation créée par la loi. La Commission des transports et les chemins de fer eux-mêmes, en 1927 et plus tard, étaient tenus de prendre les mesures qu'ils ont prises pour supprimer les anomalies que créait l'existence de taxes divergentes sur le trafic circulant en différentes directions (et, en certains cas, partant de différents points du Pacifique-Canadien dans la même direction), appliquées au grain et à la farine provenant des Prairies et destinées à l'exportation. Il semble tout à fait probable que la convention actuelle, qui prévoit un traitement égal à l'égard de tous les expéditeurs continuera d'être valide aussi longtemps que la loi demeurera en vigueur.

On a demandé à la Commission royale de proposer l'abrogation de la loi. L'instigateur de cette proposition est le Pacifique-Canadien qui soutient ce qui suit:

- (1) Il est à souhaiter que tous les tarifs de taxes soient sous tous rapports du ressort de la Commission des transports, et
- (2) Bien que l'intérêt national puisse exiger une aide spéciale aux producteurs de céréales de l'Ouest canadien, une telle aide ne devrait pas être accordée aux dépens d'autres usagers des services ferroviaires ni aux dépens des chemins de fer.

Cette thèse du Pacifique-Canadien tient comme établi que le tarif du Nid-de-Corbeau sur le grain et la farine a toujours été un fardeau soit pour les chemins de fer, soit pour les expéditeurs et les consignataires d'autres denrées.

Cette thèse n'est pas corroborée par les faits. Pendant la première période de l'application du tarif du Nid-de-Corbeau, soit depuis la mise en vigueur de la convention de 1897 jusqu'à 1918, ce tarif n'a imposé de fardeau à personne. Après avoir été en vigueur pendant environ quatre ans, il fut, en 1903, réduit par la compagnie elle-même au niveau d'un tarif de concurrence plus bas, déjà mentionné, qui resta stationnaire pendant environ quinze ans, soit jusqu'à la suppression de la concurrence en 1918. Ce tarif de concurrence serait resté en vigueur durant toute cette longue période, même si la convention du Nid-de-Corbeau n'avait pas été conclue. Puis vint la période de suspension qui expira en juillet 1922, durant laquelle, il va sans dire, le tarif du Nid-de-Corbeau n'était pas en vigueur. Quant à la situation prédominante depuis lors, le Pacifique-Canadien déclare ce qui suit dans son exposé:

"Cependant, depuis le rétablissement en 1922 du tarif du Nid-de-Corbeau, il est à croire que le fardeau plus lourd imposé par le bas niveau du tarif est retombé sur les expéditeurs et les consignataires d'autres marchandises."

A l'appui de son exposé en faveur de l'abrogation des mesures législatives portant sur le tarif du Nid-de-Corbeau, le Pacifique-Canadien allègue, entre autres choses:

"Dans les conditions actuelles, le niveau des taxes du grain transporté par le Nid-de-Corbeau n'est pas rémunérateur."

Il serait inutile de chercher à vérifier la justesse de cette affirmation dans un délai et à des frais modérés. Il faudrait pour cela calculer le montant des frais de manutention de telle ou telle denrée, ou de l'accomplissement de tel ou tel service, par un chemin de fer qui manutentionne des denrées très variées et accomplit des services très divers. Toutefois, la compagnie du Pacifique-Canadien, tout en admettant la grande difficulté de la tâche, s'est efforcée de fournir à la Commission royale le montant approximatif du coût du transport de la récolte de céréales de l'Ouest. Elle a présenté à cette fin une étude dont l'élaboration est censée avoir exigé plus de 10,000 heures-homme (4 années-homme). L'année choisie pour cette étude était 1948.

Il est vraisemblable que cette étude, exécutée par des employés supérieurs de la compagnie à force de temps et en y apportant un vaste savoir spécialisé contient des connaissances que la compagnie pourra utiliser pour ses propres besoins. Mais ce qui prouve la difficulté de l'entreprise, c'est qu'après avoir appliqué les méthodes de solution qui leur semblaient les plus appropriées, lesdits spécialistes n'ont abouti à aucune conclusion plus précise que la suivante, donnée dans le mémoire de la compagnie: "Par conséquent, bien qu'on ne connaisse pas le déficit exact en dollars résultant des taxes concernant le grain transporté par le Nid-de-Corbeau, dans l'Ouest du Canada, on verra qu'il s'élève à une somme allant de \$13,769,000 à \$16,947,000." Le temps pris et le talent exercé pour en arriver à ce chiffre vague n'embrassent que les opérations d'une seule année (1948). L'étude révèle sans doute un déficit minimum d'un chiffre élevé, mais il est impossible de dire à quel chiffre aurait pu aboutir l'application de quelques autres méthodes de solution qu'on affirme être plus précises.

Lorsque la compagnie, sur la foi de l'étude présentée, demanda à la Commission royale de conclure que le tarif du Nid-de-Corbeau n'est pas rémunérateur, l'avocat des provinces des Prairies contesta la conclusion et soutint que s'il fallait approfondir la comptabilité des prix de revient employée, les provinces demanderaient la permission de vérifier les pièces probantes de la compagnie et d'embrasser, pour leur propre étude, non seulement les opérations d'une seule année, mais celles d'une période beaucoup plus longue. Vu que l'attitude de la compagnie était d'attaquer le maintien des taxes pour la raison qu'elles ne sont pas rentables, tandis que les provinces tenaient au maintien de ces taxes, on ne pouvait naturellement pas frustrer ces dernières du droit de répondre à la thèse de la compagnie en la faisant soumettre à un examen de spécialistes et en échafaudant leur propre thèse contraire. Le fait de trancher ce litige provenant d'une comptabilité contentieuse doublée d'une question très compliquée, aurait forcé la Commission royale à prendre des mesures si longues et si dispendieuses qu'il aurait été contre l'intérêt de tous les intéressés de s'y lancer. Il nous semble maintenant que nous avons agi sagement en ne prenant aucune mesure à cet égard, non seulement à cause de l'épargne de temps et d'argent, mais aussi et principalement, comme on le verra plus tard, parce que le fait de trancher la question de savoir si, oui ou non, ces taxes sont réellement rentables importe peu en matière des propositions que nous comptons faire à l'égard de leur solution future. Ces propositions mériteraient d'être adoptées, que ces taxes elles-mêmes soient rentables ou non.

En traitant de ce sujet jusqu'à présent, nous nous sommes servis des termes généralement employés à cette fin et qui, étant constamment ceux de la convention de 1897, font comprendre qu'il s'agit toujours au fond de décider si, oui ou non, la compagnie du Pacifique-Canadien devrait continuer d'être



liée par une convention qui, selon elle, est devenue excessivement onéreuse. Nous avons fait de même comprendre que les Chemins de fer Nationaux du Canada ont été obligés, peut-être injustement, d'appliquer un tarif résultant d'une convention dont ils n'étaient pas signataires.

Dans son état actuel, la question ne se présente pas sous l'aspect exposé ci-dessus, compte tenu des nombreuses années qui se sont écoulées et des nombreux changements qui sont survenus depuis 1897, de même que de l'attitude adoptée par le Parlement et par le gouvernement à l'égard du tarif en question, très souvent pendant toute cette longue période, en arrivant à des décisions touchant l'intérêt national. Il a été soutenu, au nom du gouvernement et à une date aussi reculée que 1925, que le tarif du Nid-de-Corbeau se présentait au Parlement sous l'aspect non pas d'un contrat théorique mais d'une situation à prévoir. A vrai dire, la modification susmentionnée apportée à l'article 325 de la Loi des chemins de fer en 1925 visait à mettre fin à la convention de 1897 conclue entre les parties, c'est-à-dire le gouvernement et la compagnie du Pacifique-Canadien, et à la remplacer par des dispositions stabilisant un tarif-marchandises obligatoire pour toutes les compagnies ferroviaires, en vue de tenir compte d'une situation qui existait alors, qui avait été prévue en 1897, et qui s'était réalisée pendant les nombreuses années de validité de la convention, essentiellement par suite de l'application de cette dernière. Il semble évident que la mention de la convention de 1897, dans la loi de 1925 qui reste en vigueur, avait simplement pour but d'énumérer les taxes dont le Parlement prescrivait désormais l'application sur toutes les lignes de chemin de fer dans la région mentionnée.

En proposant au Parlement la susdite disposition additionnelle à la Loi des chemins de fer en 1925, le ministre des Chemins de fer et Canaux déclarait ce qui suit:

"Le présent bill est une mesure législative visant hardiment à supprimer non seulement la convention du Nid-de-Corbeau, mais une vingtaine de conventions plus ou moins importantes... Nous essayons... de nous débarrasser de plusieurs conventions,—et nous en avons plusieurs au sujet de l'Intercolonial, les unes de peu d'importance, les autres de plus grande portée,—afin de faciliter équitablement la tâche de la Commission des chemins de fer du Canada."

Puis, le ministre proposa la disposition additionnelle rédigée dans les termes actuels de la clause ajoutée aux paragraphes 5 et 6 de l'article 325, qui mentionne la convention de 1897. Il est évident que, d'après tout ce qui précède, l'intention était de résilier la convention elle-même, mais en adoptant les taxes édictées sous son empire et qui en étaient venues à être appelées taxes de la convention du Nid-de-Corbeau, comme la base permanente de la tarification future de tout le trafic du grain et de la farine circulant des Prairies vers l'est.

Au cours de la même année, c'est-à-dire en 1925, et avant de présenter le projet de loi dont il vient d'être question, le gouvernement publiait l'arrêté en conseil C.P. 886 ordonnant à la Commission des chemins de fer du Canada d'étudier la structure des tarifs ferroviaires au pays en vue de réaliser une péréquation des tarifs entre les personnes et les localités "dans des circonstances et conditions sensiblement analogues". Le vaste champ d'étude et d'action qui s'ouvrait devant la Commission en vertu dudit arrêté avait pour seule limite l'exclusion des taxes du Nid-de-Corbeau sur les grains et la farine. Voici le texte des passages du décret qui s'appliquent à ces tarifs:

"Le Comité du Conseil privé est d'avis que la méthode de la péréquation des tarifs-marchandises devrait être reconnue, dans la plus grande mesure possible, comme le seul moyen de traiter équitablement toutes les parties du Canada, et comme la méthode la plus apte à faciliter l'échange des denrées entre les diverses parties du Canada de même qu'à favoriser l'industrie et l'agriculture et l'expansion du commerce d'exportation.

Le Comité est aussi d'avis qu'étant donné que la production et l'exportation des grains et de la farine constituent l'un des principaux éléments de succès du Canada, et afin de favoriser une plus grande mise en valeur des grandes provinces productrices de céréales de l'Ouest, dont dépend dans une large mesure l'avenir du Canada, *il est désirable que le coût maximum du transport de ces produits soit calculé et connu.* Par conséquent, les taxes maxima des grains et de la farine, actuellement en vigueur en vertu de la convention du Nid-de-Corbeau ne devraient pas être relevées.

Le Comité est également d'avis qu'avant d'entreprendre ladite étude, il est indispensable de veiller à ce que les dispositions de la Loi des chemins de fer portant sur les tarifs et les taxes, et sur la compétence de la Commission des chemins de fer à cet égard, ne soient assujéties à aucune limitation *autre que les dispositions susmentionnées, relatives aux grains et à la farine.*"

On trouve dans l'arrêté en conseil C.P. 1487 du 7 avril des directives au sujet de la façon dont la Commission des transports doit procéder à la péréquation. L'arrêté déclare entre autres choses ce qui suit:

"...il convient donc de charger la Commission des transports du Canada d'étudier à fond la structure des tarifs des chemins de fer et des compagnies ferroviaires qui relèvent du Parlement, en vue d'établir une structure des tarifs équitable et raisonnable qui, dans des circonstances et dans des conditions sensiblement analogues, sera la même dans son application pour toutes les personnes et les localités, de façon à permettre l'échange le plus libre possible de denrées entre les divers territoires et provinces du Canada et l'expansion du commerce canadien tant à l'étranger qu'au pays, compte tenu des besoins de l'agriculture et des autres industries primaires.

Par conséquent, le Comité recommande que la Commission des transports du Canada soit chargée d'entreprendre une étude générale des tarifs-marchandises d'après les modalités établies à l'alinéa qui précède, *sous réserve des dispositions statutaires spéciales qui régissent certains tarifs-marchandises.*"

Les susdites dispositions législatives sont la Loi des chemins de fer, modifiée en 1925, qui fixe des tarifs pour les grains et la farine, et la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, de 1927.

Cette réserve des arrêtés en conseil concorde avec la thèse soutenue par les porte-paroles du gouvernement lors du débat sur la loi de 1925, savoir qu'étant donné l'intervalle écoulé depuis 1897 et les nouveaux événements qui s'étaient produits, il n'y avait plus de convention passée entre le gouvernement et la Pacifique-Canadien, mais entre le gouvernement et les habitants des Prairies.

Vingt-six années se sont écoulées depuis 1925; il y a maintenant cinquante-deux ans que le tarif du Nid-de-Corbeau est entré pleinement en vigueur. Les taxes des grains et de la farine provenant des Prairies n'ont jamais été plus élevées que celles fixées par la convention de 1897, sauf pendant la période durant laquelle elles ont été suspendues par suite des nécessités impérieuses de la Grande Guerre.

Nous avons dit plus haut dans le présent chapitre que la convention de 1897 contenait, outre les engagements pris "à perpétuité" relativement au "tarif du Nid-de-Corbeau", une autre disposition concernant la réglementation de certains tarifs, et en vertu de laquelle le Pacifique-Canadien consentait à une renonciation partielle du droit légal dont il jouissait alors, celui d'exiger les tarifs qu'il voulait, en maître absolu, tant que ses recettes n'excéderaient pas la somme requise pour payer des dividendes de 10 p. 100 sur ses actions. Voici ce que déclarait le ministre des Chemins de fer et des Canaux en proposant le projet de loi:

"D'après l'opinion généralement répandue dans l'Ouest canadien, et que partagent, je crois, les gens de l'Est, la convention qui permet au Pacifique-Canadien d'exiger les tarifs qu'il veut tant que ses recettes n'excèdent pas la

somme requise pour payer un dividende de 10 p. 100 sur ses actions, crée un état de choses considéré comme chargeant d'un très lourd fardeau les habitants de l'Ouest qui espèrent depuis longtemps en être quelque peu soulagés."

Aux termes de la convention, les taxes régionales de transport sur le chemin de fer projeté, de même qu'entre des points situés sur ce chemin de fer et des points situés sur la ligne principale de la compagnie, dans tout le Canada, devaient être du ressort de l'État ou de toute commission ferroviaire que le Parlement pourrait subséquemment établir.

Après avoir décrit la concession de tarifs-marchandises ainsi obtenue de la compagnie, le ministre ajoutait:

"Cette concession est de la plus haute importance. Je considère qu'elle équivaut à une somme d'argent très élevée et je crois que les habitants de l'Ouest l'estimeront à sa juste valeur. Si les honorables députés qui s'opposent à cette convention avaient discuté à cet effet avec le Pacifique-Canadien, ils seraient convaincus que les représentants de la compagnie attribuaient à cette concession une très grande importance; estimant qu'elle représentait une forte somme d'argent, ils n'ont cédé que lorsqu'ils se sont rendu compte que l'État était déterminé à ne leur accorder du secours financier que s'ils consentaient à accepter les conditions que nous leur posions."

Le Parlement considérait l'ensemble des diverses dispositions de la convention de 1897 relatives aux tarifs-marchandises comme une mesure durable et d'une grande importance, constituant "à la fois l'annonce et l'inauguration d'une nouvelle politique nationale". On fit ressortir que leur but essentiel était de dégrever d'une charge pénible la population qui habitait alors l'Ouest, et qu'un autre résultat à prévoir était celui d'augmenter fortement la population des Prairies et d'encourager l'expansion d'une industrie que le Canada entier avait intérêt à favoriser.

Ces dispositions publiées se heurtèrent à une seule critique grave: le droit enlevé à la compagnie n'était pas un dédommagement suffisant du privilège précieux qu'elle recevait et la réduction de 3c. des taxes, par 100 livres, sur les grains et la farine était trop faible en comparaison des taxes plus basses qui faisaient alors l'objet de pourparlers entre le gouvernement du Manitoba et une autre compagnie ferroviaire. Il s'agit des taxes qui entrèrent en vigueur lors du parachèvement de la ligne de l'autre compagnie en 1903 et qui poussèrent le Pacifique-Canadien à réduire son tarif du Nid-de-Corbeau afin de résister à la concurrence.

Depuis 1897, l'essor économique pris par l'Ouest a fait de cette région le facteur principal de l'économie canadienne, celui que ses habitants, le gouvernement fédéral et le Parlement avaient prévu à l'époque. La forte augmentation de la population des Prairies et l'expansion remarquable que la culture des céréales a prise dans cette région depuis ont été accompagnées et favorisées au cours des années par l'important rôle joué par l'assurance d'avoir un tarif-marchandises constant relativement au transport des grains vers les marchés mondiaux.

Ce tarif a été critiqué pour la raison, entre autres, qu'il n'est plus en accord avec le prix actuel du blé, qui est comparativement élevé. Le prix du blé subit de fortes fluctuations en fonction de la situation mondiale. Lorsque la convention fut conclue en 1897, ce prix était de 99c. le boisseau. En 1899, il était de 70c., en 1932, de moins de 55c. en moyenne. Au cours de la dernière période quinquennale terminée le 31 juillet 1950, les cultivateurs touchaient \$1.75 par boisseau de blé. En 1922 et de nouveau en 1925, dates où le Parlement affermit son autorité en matière du tarif de transport des grains et de la farine, les prix variaient entre \$1.50 et \$2 le boisseau. S'il est permis de dire que prix et tarifs sont reliés, les mesures prises par le Parlement à cette époque impliquent forcément qu'à ces prix, ce rapport était considéré comme équitable.

Quel que soit le prix du blé, la plus forte partie de la récolte doit, chaque année, être transportée sur un long parcours vers des marchés lointains, par voie ferrée, puisqu'il n'y a pas moyen d'utiliser d'autre mode de transport.

Depuis nombre d'années déjà, il est admis qu'en matière de régimes de transport au Canada, les inconvénients subis du fait du voiturage, forcément de longue durée, des marchandises entre l'Est et l'Ouest sont mitigés, au cours du transport, par quatre grandes mesures d'allègement: la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, dans la région de l'Atlantique, les canaux à circulation gratuite dans le centre du Canada, les tarifs de concurrence du transport ferroviaire transcontinental, sur le littoral du Pacifique, et le tarif du Nid-de-Corbeau, dans les Prairies.

Il vaut la peine de remarquer à quel point la situation s'est modifiée au cours des dernières années. Lors du débat parlementaire de 1925, dont il a été question plus haut, la concurrence du transport par eau était considérée comme le grand avantage que possédaient les provinces centrales sur les Prairies. Il n'était pas question du camionnage. Ce nouveau mode de transport commençait alors à compter, mais il n'était pas encore devenu un rival dangereux des chemins de fer. Depuis 1925, l'expansion remarquable de ce moyen de transport a obligé les chemins de fer à fortement réduire leurs tarifs-marchandises dans l'Ontario et dans le Québec.

Il est avantageux, ici, de résumer les exposés présentés devant la Commission royale au sujet de l'avenir du tarif du Nid-de-Corbeau, par des gouvernements provinciaux et par divers organismes et particuliers qui ont étudié la question.

Les organismes et particuliers suivants sont en faveur du maintien des dispositions statutaires régissant ce tarif:

Les gouvernements du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick;

La ville de Winnipeg et la Chambre de commerce de Winnipeg;

La *Manitoba Federation of Agriculture and Co-operation*;

L'*Alberta Federation of Agriculture*;

Le Comité du transport du *Board of Trade* des Maritimes;

La Chambre de commerce de Fort-William et de Port-Arthur;

La Fédération canadienne de l'agriculture;

Le Congrès canadien du travail;

Les syndicats du blé de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba;

Les *United Grain Growers*;

Les chambres de commerce de Calgary et d'Edmonton;

M. E. J. Young, ex-administrateur des Chemins de fer Nationaux du Canada.

Au nombre de ceux qui préconisent le *statu quo*, les suivants avaient certaines observations supplémentaires à formuler:

Le gouvernement du Manitoba déclare que les questions de savoir si une subvention devrait être versée aux chemins de fer comme dédommagement au manque de recettes résultant des taxes, ou si ces taxes devraient être majorées en tout temps, appartiennent à l'avenir. Le Parlement pourra les étudier lorsqu'elles se poseront.

Le gouvernement de la Saskatchewan affirme que si le tarif n'est pas rémunérateur, il faudrait prendre des mesures correctives. Si l'on décide d'accorder une subvention, elle devrait être versée aux chemins de fer.

Le gouvernement de l'Alberta déclare que le grain ne devrait pas être transporté à perte. S'il y a perte, le tarif devrait être maintenu tel quel et une subvention devrait être versée aux chemins de fer d'après le principe sur lequel est fondée la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes. Sans être en faveur du *statu quo* à perpétuité du tarif, il déclare que seul le Parlement devrait avoir le pouvoir de modifier ce dernier.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick soutient que toute perte résultant du maintien du tarif devrait être comblée au moyen d'une subvention versée aux chemins de fer.

Le comité du transport du *Board of Trade* des Maritimes est en faveur du versement aux chemins de fer d'une subvention qui leur permettrait de combler les pertes possibles.

Les gouvernements de la Nouvelle-Écosse, de l'île du Prince-Édouard et de Terre-Neuve n'ont fait aucune déclaration au sujet du tarif du Nid-de-Corbeau. Le gouvernement de la Colombie-Britannique n'en fait aucune mention particulière, bien que sa manière générale de juger les "régimes de primes accordées aux industries" puisse n'être pas étrangère à son abstention. Selon lui, l'aide financière accordée à toute industrie qui en a besoin devrait prendre une forme autre que celle des concessions en matière de tarifs-marchandises.

Les organismes suivants se sont déclarés opposés au maintien du tarif du Nid-de-Corbeau par réglementation statutaire:

Le *Board of Trade* de Vancouver;

La *British Columbia Fruit Growers Association*;

Les *British Columbia Paper Manufacturers and Converters*;

La *British Columbia Feed Manufacturers Association*;

La *Canadian Industrial Traffic League*;

Le Pacifique-Canadien

Quelques-uns des organismes susnommés ont fait les réserves suivantes quant au maintien du *statu quo* au sujet du tarif du Nid-de-Corbeau:

Selon les *British Columbia Paper Manufacturers and Converters*, le tarif du Nid-de-Corbeau devrait être révisé et, au besoin, les compagnies ferroviaires devraient être subventionnées, d'une manière ou d'une autre.

La *British Columbia Feed Manufacturers Association*, quoique opposée aux tarifs statutaires, est d'avis que le tarif du Nid-de-Corbeau rapporte "un juste rendement" aux chemins de fer.

D'après la *Canadian Industrial Traffic League*, si l'on veut maintenir le *statu quo* à l'égard dudit tarif, il s'agirait de fixer des taxes régulières et de parfaire la différence entre les deux montants sous forme d'une subvention accordée aux compagnies.

L'Association des manufacturiers canadiens dit que toutes les marchandises transportées moyennant des tarifs non statutaires doivent suppléer à l'insuffisance de recettes qui, à son avis, résulte de l'application du tarif. Le remède consisterait à modeler ce tarif sur les taux prévus dans la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes.

Nous avons déjà exposé au long les idées du Pacifique-Canadien. Cette compagnie préconise l'abrogation de la convention et le paiement d'une prime aux cultivateurs de céréales qui ont besoin d'aide.

D'après les Chemins de fer Nationaux du Canada, la solution voulant que tous les tarifs soient du ressort de la Commission des transports "n'est pas dépourvue de mérite". En outre, il conviendrait de vérifier le montant des

recettes que les tarifs rapportent et de s'enquérir des avantages qu'en retirent certaines régions. La compagnie invoque le rapport de la Commission Sirois qui déclare que le grain de l'Ouest est transporté à des tarifs non rémunérateurs.

Il s'agit maintenant de décider si nous devrions ou non conseiller d'abroger la réglementation statutaire du tarif du Nid-de-Corbeau. Cette réglementation abrogée, la tarification des grains et de la farine expédiés dépendrait, comme toute autre tarification, des chemins de fer et de la Commission des transports, et la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes resterait la seule mesure statutaire d'intérêt national relative aux tarifs-marchandises intéressant les habitants et les industries d'une région du Canada.

La conclusion qui s'impose à la Commission royale, c'est qu'il n'est pas encore temps que le Parlement renonce à la régie directe du tarif en question, qu'il s'arrogea en 1897. Peut-être sera-t-il temps de le faire plus tard avec l'évolution de la situation économique au Canada, mais ce moment n'est certes pas encore venu. Au contraire, ce serait agir à l'encontre de l'intérêt national actuel, étant donné l'instabilité qui domine les affaires internationales, et par conséquent, l'incertitude des prévisions relatives aux marchés mondiaux, que d'exposer la grande industrie d'exportation du blé aux désordres qui seraient inévitablement créés par l'abandon de la protection statutaire. Cet abandon voudrait dire que le Parlement ne considère plus la culture des céréales d'exportation de l'Ouest canadien comme une industrie qui, dans l'intérêt national, requiert un traitement spécial. A n'en pas douter, cette mesure, prise actuellement, produirait un effet très regrettable.

Quel serait le résultat immédiat de l'abrogation de la régie? D'après le Pacifique-Canadien: (1) la Commission des transports fixerait les nouvelles taxes des grains après "une étude des plus complètes et des plus approfondies"; (2) l'abrogation allègerait les dépenses des expéditeurs et des consignataires qui, d'après la compagnie, font les frais des avantages accordés aux cultivateurs de céréales de l'Ouest du fait du tarif du Nid-de-Corbeau.

La proposition selon laquelle la Commission des transports serait autorisée à fixer le nouveau tarif sur les grains et la farine équivaldrait à dire que dans les conditions actuelles, la tarification serait l'affaire d'un organisme chargé, selon ses propres termes, d'établir et de réviser les tarifs "quelles que soient les conditions géographiques ou économiques", parce qu'il s'occupe, selon lui, "simplement et purement du caractère raisonnable de la taxe que la compagnie ferroviaire cherche à percevoir pour le transport d'une denrée donnée, quels qu'en soient le mode de fabrication ou la provenance". (Nous avons étudié ce point à fond au chapitre intitulé "Désavantages économiques, géographiques et autres de certaines parties du Canada".)

A notre avis, il n'est pas encore temps, en ce qui concerne cette grande industrie d'exportation, de passer outre aux considérations négatives dont la Commission des transports doit tenir compte. A l'idée selon laquelle, en l'occurrence, le Parlement pourrait donner des directives spéciales à la Commission des transports, on répondra que cette méthode donnerait probablement des résultats peu satisfaisants. Tant qu'il sera nécessaire d'élaborer des projets à l'égard de ces tarifs, il vaudrait mieux que le Parlement continue de le faire.

En terminant nos observations sur cet aspect de la question, il est bon de citer le passage suivant tiré d'un mémoire présenté par la *United Grain Growers Limited*. Nous souscrivons à cette déclaration, qui résume les principales considérations dont l'étude nous a conduits à des conclusions:

"En résumé, nous sommes d'avis qu'il est nécessaire de maintenir la régie parlementaire des tarifs sur les grains d'exportation de l'Ouest canadien, qui sont transportés jusqu'à la tête des Grands lacs et jusqu'au littoral du Pacifique. Cela ressort de la nature particulière de l'industrie de la culture des céréales

d'exportation et de son rapport avec l'économie de l'Ouest et celle du Canada tout entier. Il faut tenir compte d'autres considérations importantes: il est impossible, par exemple, de protéger la culture du blé contre les dangers de la situation internationale, auxquels le Canada ne peut rien. Le tarif applicable aux grains impose au cultivateur une charge directe qu'il ne peut reporter sur d'autres. Ce tarif n'est pas et ne peut être maintenu à un bas niveau sous l'effet de la concurrence exercée par d'autres moyens de transport ou sous l'effet du principe du "maximum possible"; ce sont là deux facteurs qui jouent un rôle important à l'endroit d'autres tarifs-marchandises. L'essor de la culture des céréales et des Prairies en général a fait constamment l'objet de l'intérêt national, sous la forme, au début, d'une convention solennelle signée de plein gré par le Pacifique-Canadien, puis d'une loi adoptée et ratifiée à plusieurs reprises par le Parlement. Si ce dernier abandonnait son droit de regard en la matière et confiait la réglementation du tarif à la Commission des transports, il empêcherait que cette réglementation soit conforme aux principes de l'intérêt national, qui dirigent le développement du Canada depuis un demi-siècle."

Soutenir que le *statu quo* devrait être maintenu à l'égard du tarif du Nid-de-Corbeau, c'est dire simplement que le Parlement devrait continuer à exercer un droit de regard direct sur ce tarif. On ne peut dire, et personne ne l'a demandé, que son niveau actuel doive être maintenu à perpétuité. Tout ce que les adversaires de l'abrogation ont demandé, c'est que le Parlement continue à exercer son droit de regard et qu'il majore ou diminue les taxes en question, selon qu'il le jugera équitable et raisonnable.

Il convient de passer maintenant à l'affirmation voulant que le tarif en question soit devenu une lourde charge pour les autres expéditeurs et consignataires qui doivent porter tout le fardeau de la majoration des taxes de transport, sans l'appui de ceux que le tarif fixe du Nid-de-Corbeau avantage.

Nous avons vu qu'il existe au Canada deux lois spéciales régissant les tarifs-marchandises et visant à alléger jusqu'à un certain point le fardeau de régions déterminées: la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et la loi de 1925 qui fixe le tarif des grains et de la farine transportés par le Nid-de-Corbeau. La première vise à faire bénéficier de certains tarifs avantageux toutes les personnes et toutes les industries des provinces Maritimes ainsi que du "territoire choisi" qu'elle mentionne; la seconde n'avantage que les cultivateurs de céréales des provinces des Prairies. Elles diffèrent l'une de l'autre sous plusieurs rapports, mais principalement en ceci: la première maintient les tarifs de taxes exigés de l'expéditeur à un niveau inférieur d'environ 20 p. 100 aux tarifs en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1927, mais elle spécifie que la Commission des transports peut majorer ou réduire ces tarifs de base, à l'occasion, en fonction des augmentations ou des diminutions des frais de l'exploitation ferroviaire. (Lorsqu'on agite toute question relative à cette première loi, il faut tenir compte de toute implication juridique qui peut émaner des dispositions de son article 8.) La seconde loi ne prescrit rien de tel. La différence entre les deux mesures a eu pour résultat que les tarifs-marchandises dans les provinces Maritimes ont été relevés au prorata des majorations générales autorisées au cours des trois dernières années, soit au total 45 p. 100, tandis que le tarif du Nid-de-Corbeau est resté stationnaire. On a fait ressortir que si ce dernier tarif avait été relevé au prorata des majorations susmentionnées, l'ensemble du taux d'augmentation aurait été très inférieur à 45 p. 100; il se serait probablement établi à 38½ p. 100 environ. Cette conclusion est fondée sur les calculs contenus dans le passage suivant extrait du mémoire que le Pacifique-Canadien a présenté au mois d'octobre 1949, après la première majoration de 21 p. 100 des tarifs:

"Il est possible, en se reportant au jugement rendu par la Commission des transports dans la cause de la demande de majoration de 21 p. 100, de démontrer que les effets des bas tarifs des grains sont actuellement ressentis surtout par les expéditeurs et les consignataires de denrées autres que le grain. On lit à

la page 66 de ce jugement (XXXVIII J. O. R. & R.) que la Commission des transports a évalué le manquant de recettes du Pacifique-Canadien à un peu plus de trente millions de dollars. Ce supplément de recettes devait provenir d'un relèvement des tarifs applicables à un trafic-marchandises représentant, pour le Pacifique-Canadien, un revenu légèrement supérieur à \$137 millions; c'est pourquoi ces tarifs furent relevés de 21 p. 100. Si la décision avait tenu compte du trafic des grains, la valeur du trafic total aurait été portée à 170 millions de dollars et le taux de la majoration aurait été d'environ 18 p. 100 au lieu des 21 p. 100 autorisés par la Commission selon la formule qu'elle avait adoptée."

Si donc, le Parlement doit continuer à régir le tarif en question, il faut encore se poser la question suivante: que faire en vue d'obvier à toute injustice que ce tarif pourrait créer à l'endroit d'autres expéditeurs? Sur ce point, il y aurait deux propositions à examiner. La première est renfermée dans le mémoire du Pacifique-Canadien dont nous avons déjà parlé ailleurs: la compagnie propose la tenue d'une enquête pour constater si ce tarif est rémunérateur ou non, et la fixation de nouvelles taxes conformes au résultat de cette enquête. La Commission royale a refusé, lors des audiences, d'entreprendre une pareille enquête, pour les motifs déjà mentionnés. Ce n'est pas à dire qu'il est impossible, dans les cas ordinaires, de constater si telle ou telle taxe est d'un rendement suffisant relativement au service auquel elle s'applique, mais, de l'aveu général, c'est là une tâche hérissée de difficultés. Quant au tarif du Nid-de-Corbeau, l'enquête donnerait lieu à de si nombreuses contestations touchant en particulier la position du Pacifique-Canadien (ce fait est apparu clairement lors des audiences) que même de longues et coûteuses recherches ne donneraient pas les résultats escomptés.

La seconde proposition se dégage de l'extrait que nous venons de citer de l'exposé présenté par le Pacifique-Canadien au sujet de la répercussion des majorations générales. Elle tend à l'adoption d'une mesure par laquelle ce tarif du Nid-de-Corbeau serait majoré au prorata des relèvements généraux des tarifs-marchandises, tout comme les tarifs fixés sous le régime de la Loi des taux de transport des marchandises dans les Provinces maritimes. Si une telle mesure avait existé, ce tarif (de même que tous les autres) aurait alors été majoré en 1948 d'environ 18 p. 100, d'après les calculs du Pacifique-Canadien, au lieu de 21 p. 100.

Si cette dernière proposition était adoptée, il resterait à trancher une dernière question: qui doit combler l'écart entre les montants des tarifs de base et les montants du taux de majoration? En d'autres termes, le fardeau de l'augmentation devrait-il être porté par les expéditeurs de grain et de farine ou par le Trésor fédéral sous forme de subvention? Dans le second cas, la subvention devrait être payée aux chemins de fer tout comme sous le régime établi par la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes.

On a consacré beaucoup de temps à la question de savoir s'il avait été prouvé que le tarif du Nid-de-Corbeau, soustrait jusqu'ici aux majorations générales des tarifs-marchandises, devrait maintenant y être assujéti. Répétons-le: si on réclame l'abolition de pareille exonération, c'est surtout parce qu'elle pèse trop lourdement sur les expéditeurs d'autres denrées. Bien que cet argument paraisse plausible en théorie, un examen de toutes les données recueillies prouve qu'il n'est pas bien fondé. Sans doute, le tarif du Nid-de-Corbeau est à l'avantage des expéditeurs de grain et de farine de l'Ouest canadien. Mais pour leur part, les autres expéditeurs de la région ne se plaignent d'aucun grave inconvénient résultant de l'exonération en question. De tous les témoignages rendus devant la Commission royale, on peut conclure qu'au contraire ces expéditeurs préféreraient continuer à supporter la charge de toute nouvelle majoration qui s'imposerait à l'endroit de leurs tarifs (par exemple, la différence entre les majorations de 18 et 21 p. 100) plutôt que de



voir disparaître l'exonération de relèvements dont bénéficient les grains et la farine. Les expéditeurs des provinces Maritimes sont, dans l'ensemble, assez satisfaits des privilèges dont ils jouissent sous le régime de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes dans sa forme actuelle; aussi, leur représentant auprès de la Commission royale n'a pas souscrit à la proposition voulant que le tarif du Nid-de-Corbeau subisse les majorations générales des tarifs-marchandises. Vu qu'ils sont avantagés par rapport à ceux de l'ouest, les expéditeurs des provinces centrales laissent clairement entendre qu'ils ne réclament, dans les conditions présentes, aucun allègement. L'Association des chemins de fer du Canada estime que les compagnies ferroviaires perdent chaque année au moins 50 millions de dollars comme conséquence directe des tarifs de concurrence qu'elles imposent pour résister à la concurrence du camionnage. On peut déduire de ce fait qu'en l'absence de cette concurrence, les expéditeurs intéressés, dont la grande majorité se trouve dans les provinces centrales, seraient appelés à payer des tarifs réguliers beaucoup plus élevés que ceux présentement en vigueur. Il n'est nullement question dans leur cas de grave inconvénient.

Dans l'ensemble, on n'est donc aucunement autorisé à affirmer que l'exonération de relèvement dont jouit le tarif du Nid-de-Corbeau impose des charges excessives aux expéditeurs, soit en général, soit en particulier. Fondée sur un tel argument, la demande de majoration de ce tarif ne peut être prise en considération.

Reste la question des chemins de fer eux-mêmes. Existe-t-il quelque raison de les indemniser de toute charge supplémentaire qu'ils auraient à porter par suite de cette exonération de relèvement dont bénéficie le tarif du Nid-de-Corbeau? Il n'est pas facile de préciser quels arguments on peut, à cet égard, avancer en leur faveur. Si le tarif du Nid-de-Corbeau était assujéti aux majorations générales, le taux de ces dernières fléchirait. De toute façon, le Pacifique-Canadien a déclaré que "depuis 1922, les effets de l'insuffisance du tarif du Nid-de-Corbeau atteignent surtout les autres expéditeurs", ce qui laisse entendre que les chemins de fer ne peuvent vraiment guère se plaindre de l'effet de ce tarif.

Quant à la question générale de l'aide du gouvernement aux chemins de fer (on parle d'habitude de "subvention"), la seule recommandation formulée dans le présent rapport est celle que contient le chapitre XI intitulé "Le rail, trait d'union entre l'Est et l'Ouest".

## CHAPITRE XI

### LE RAIL, TRAIT D'UNION ENTRE L'EST ET L'OUEST

Plusieurs mémoires présentés devant la Commission royale indiquaient les mesures à prendre en vue d'alléger le fardeau que les tarifs-marchandises imposent aux provinces de l'Ouest, la situation géographique de celles-ci obligeant les marchandises importées et exportées à franchir de longs trajets à travers de vastes régions improductives ou seulement à demi-productives. Le présent rapport étudie dans un autre chapitre le projet de subvention préconisé par le gouvernement de la Saskatchewan, qui ne paraît pas avoir abordé le problème du bon côté. On trouve la déclaration suivante dans l'exposé soumis par la *United Farmers of Alberta Cooperative Limited*:

“Le Canada est divisé en deux régions civilisées séparées par un quasi-désert économique. Nous estimons que pour tous les services fournis aux gens de l'Ouest du pays par les réseaux ferroviaires transcontinentaux, il conviendrait de prévoir, dans le calcul des imputations actuelles, une formule qui tiendrait compte des considérations politiques que nous venons de mentionner. Selon cette formule, on soustrairait une proportion des frais de l'exploitation improductible du parcours, par exemple entre Sudbury et la tête des Grands lacs, et cette déduction serait couverte par des subventions provenant du trésor national aussi longtemps que la chose sera jugée nécessaire.”

Il semble que cette déclaration place davantage le problème sous son vrai jour. Les résolutions adoptées en 1948 par les congrès nationaux, dont il est question dans le chapitre traitant des désavantages économiques et géographiques, sont conçues dans des termes équivalents. On y lit d'un côté que “les disparités injustes entre les nombreuses régions géographiques du Dominion” devraient disparaître, et de l'autre, que “l'entreprise coûteuse de joindre l'Est et l'Ouest a, depuis les tout débuts, constitué un problème national”.

C'est l'existence de ce lien essentiel entre les deux vastes régions du Canada qu'il faut reconnaître. Ce lien est nécessaire non seulement pour assurer les échanges commerciaux, mais aussi pour organiser notre défense nationale. Le problème est de le maintenir, aussi longtemps du moins qu'il ne pourra faire ses propres frais. Cette question intéresse le pays tout entier et non pas seulement l'Ouest canadien, et il incombe à la nation de la résoudre, comme elle le fait notamment pour le maintien du réseau de nos canaux.

Il semble donc approprié, dans les circonstances, de voir à ce que le coût du maintien de cette portion de notre réseau transcontinental de chemin de fer, qui sert de lien ou de pont entre l'Est et l'Ouest, soit imputable sur les recettes générales du pays. Cet arrangement réduirait les dépenses des chemins de fer en soulageant ces derniers d'une obligation dont ils doivent actuellement se dédommager en imposant des tarifs-marchandises relativement élevés sur le trafic direct qui franchit ce pont entre les deux régions.

L'exposé de la *United Farmers of Alberta Co-operative Limited*, mentionné plus haut, parle des dépenses que le Trésor fédéral devrait assumer comme “proportion des frais d'exploitation subis à l'égard du trafic entre Sudbury et la tête des Grands lacs”. De fait, il n'y a pas de différence réelle entre l'idée exprimée par cette formule et la mesure ici recommandée, qui est censée produire un résultat analogue par l'application d'une autre formule, celle d'imputer sur les recettes nationales, non pas une partie du coût réel d'exploitation des trains dans cette région centrale, mais la totalité des frais qu'entraîne le passage du trafic dans ce territoire qui relie les deux grandes régions, tout comme on entretient aux frais des contribuables les canaux sans péage du Canada central pour le passage du trafic.

Les voies ferrées entre Sudbury et Fort-William, sur la ligne principale du Pacifique-Canadien, constituent le "pont" de cette compagnie. Il faudrait délimiter une étendue de voies ferrées correspondante qui serait le "pont" du National-Canadien.

Si cette proposition est adoptée, il faudra que les autorités gouvernementales et ferroviaires règlent en commun certains détails d'application. Une estimation sommaire des frais d'entretien de ce lien entre l'Est et l'Ouest semble indiquer que le Trésor prendra, de ce fait, des engagements s'élevant à 7 millions de dollars environ par année.

On compte que cette assistance sera particulièrement efficace comme allègement des frais du trafic franchissant ce pont en direction ouest. Bien entendu, le régime des tarifs du Nid-de-Corbeau répond dans une grande mesure, mais pas intégralement, aux exigences du trafic en direction est.

## CHAPITRE XII

### RELATIONS ENTRE COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER ET EMPLOYÉS

Les mémoires présentés à la Commission royale au sujet des salaires des employés de chemins de fer étaient d'un caractère très général. La province du Manitoba a déclaré que cette question devrait être "étudiée". La ville de Winnipeg et la Chambre de commerce de cette ville ont affirmé qu'elle devrait être "examinée". La *Manitoba Federation of Agriculture* a exprimé l'opinion que les augmentations de salaire devraient "être l'objet d'un minutieux examen". L'*Alberta Dairymen's Association* a fait remarquer que la Commission des transports n'a aucune juridiction "sur le plus important élément des frais d'exploitation" des chemins de fer. La Fédération canadienne des agriculteurs a souligné que les cheminots sont les travailleurs les mieux rémunérés au Canada, ajoutant que la Commission des transports devrait, lorsqu'elle est saisie des demandes des compagnies ferroviaires en vue de relever les tarifs, avoir la faculté de se rendre compte si les opérations ferroviaires ont été plus efficaces à la suite des relèvements de salaires. D'autres mémoires ont allégué que les cheminots touchaient en moyenne un salaire plus élevé que les employés d'autres industries et ont proposé que la Commission s'assure que ces salaires sont justifiés.

Le Congrès canadien du travail a signalé que les tarifs-marchandises devraient être suffisants pour permettre aux chemins de fer de rémunérer convenablement leurs employés et qu'il incombait à la Commission des transports de veiller à ce que ce but soit atteint. Le Congrès a déclaré que les tarifs-marchandises devraient être assez élevés pour assurer des salaires convenables aux employés et un revenu suffisant aux compagnies de chemins de fer sur leurs mises de fonds. L'Organisation internationale des cheminots a dit qu'elle ne croyait pas que la Commission des transports dût exercer quelque autorité en matière de salaires.

Le porte-parole de la Fraternité des cheminots a déclaré que les salaires des employés de chemins de fer canadiens s'établissaient à environ 20 ou 25c. de moins l'heure que ceux des cheminots américains, et il s'est exprimé en ces termes: "Les vues et demandes des employés ne seront pleinement satisfaites que lorsque la parité canado-américaine aura été restaurée". Il faisait alors allusion à la parité appréciable qui existait entre 1918 et 1922 en vertu de la décision McAdoo.

Le paiement des salaires constitue un article important des frais d'exploitation d'une compagnie ferroviaire. En 1949, la proportion entre les salaires et les frais d'exploitation s'établissait à 56·5 p. 100 pour le Pacifique-Canadien, avec une feuille de paye de \$202,700,000, et à 59·5 p. 100 pour le National-Canadien, dont la feuille de paye s'établissait à \$284,500,000.

### RELATIONS ENTRE COMPAGNIES ET EMPLOYÉS

Normalement, les relations entre les compagnies et les employés de chemins de fer quant à leurs obligations réciproques, y compris les questions de salaire, sont les mêmes que dans les autres industries. On trouve dans la Loi de 1948 sur les relations industrielles et les enquêtes en matière de différends industriels une réglementation spéciale des relations industrielles tendant à déterminer et à régir les droits et devoirs respectifs des employés et des employeurs et à leur indiquer les moyens de régler leurs différends. Cette loi traite surtout de sujets tels que: (1) droit des patrons et employés de s'organiser pour la

protection et l'avancement de leurs intérêts respectifs; (2) prévention de pratiques déloyales dans les questions ouvrières; (3) négociations et conventions collectives; (4) grèves et lockouts; (5) arbitrage, et (6) enquêtes industrielles destinées à maintenir des relations pacifiques entre employeurs et employés et à faire naître des conditions favorables au règlement des différends.

La loi prescrit que le ministre du Travail sera chargé de son application et elle institue et définit les pouvoirs et les devoirs de la Commission canadienne des relations ouvrières en tant que successeur de la Commission des relations ouvrières en temps de guerre, établie en 1944.

Le but de la loi est de protéger les droits ordinaires des employeurs et des employés de l'industrie, et les diriger et de les limiter dans la mesure nécessaire pour maintenir les conditions de l'emploi à un niveau juste et raisonnable, et de favoriser le prompt règlement des différends dans l'intérêt des parties directement intéressées et du public servi par l'industrie.

En matière de grèves et de lockouts, la loi n'impose aux parties aucune obligation qui pourrait à la longue priver l'employeur de déclarer un lockout ou l'employé du droit de faire la grève. La loi exige tout simplement que les parties diffèrent l'exercice de ces droits et elle impose une ligne de conduite que les intéressés doivent respecter avant que la grève ou le lockout puisse avoir lieu.

Lorsque le différend en vient à une impasse, on nomme une commission d'arbitrage qui doit s'efforcer de trouver un terrain d'entente. Dès qu'elle en est venue à une conclusion, soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix de ses membres, elle fait rapport de ses constatations et de ses recommandations au Ministre. Si les deux parties donnent par écrit leur assentiment à la recommandation de la commission, elles sont liées par la convention. Si l'une d'elles refuse de signer, les tentatives de règlement ont échoué et chacune des parties est libre de faire valoir les droits demeurés en suspens au cours des négociations. La grève ou le lockout suivent alors leur cours, à moins, bien entendu, que les parties n'en viennent à un règlement, spontané ou négocié, sur une nouvelle base.

#### RÉCENTS ÉVÉNEMENTS

A cours de l'hiver de 1948, une demande d'augmentation de salaire de la part de certains employés de chemins de fer a amené la nomination d'une commission d'arbitrage. Cette commission a recommandé une augmentation inférieure à celle qui était demandée et les employés ont rejeté l'offre. La grève a été décrétée pour une date ultérieure et aucun obstacle juridique ne pouvait l'empêcher de se produire. Avant la date fixée, le ministre du Travail prit l'initiative d'intervenir dans l'intérêt du public. Les intéressés demandaient un relèvement de 35c. de l'heure, et la commission d'arbitrage avait recommandé une augmentation de 7c. Grâce à l'intervention du médiateur, les compagnies ferroviaires ont accepté une majoration de 17c. l'heure et ainsi la grève a été évitée.

A l'été de 1950, une situation semblable s'est produite. Une autre question de salaire a occasionné la formation d'une commission d'arbitrage; celle-ci a fait une recommandation qui a été rejetée par les employés et la date de la grève a été fixée. De nouveau, le ministre du Travail a cru bon d'intervenir. Cette fois, la médiation n'a produit aucun résultat et la grève a eu lieu.

Cette grève a eu des conséquences désastreuses. Camions, autobus, avions, tout a été mis en œuvre pour amortir le choc. Mais le peuple canadien s'est immédiatement rendu compte que dans un pays où les distances sont si grandes, la vie économique de la nation dépend du rail. Réuni en session extraordinaire,

le Parlement a voté une loi exceptionnelle ordonnant aux compagnies et aux employés de reprendre leur activité dans les 48 heures. Le gouvernement a déclaré que cette mesure visait à mettre fin à la crise nationale qui existait alors, mais qu'elle n'était pas destinée à servir d'instrument permanent pour la solution des différends entre les sociétés de chemins de fer et leurs employés.

Les compagnies et les employés se sont pliés à cette mesure d'exception et les chemins de fer ont repris leur activité. La grève avait duré du 22 au 30 août. Le différend qui existait entre les parties fut ensuite réglé par un conciliateur nommé en vertu des dispositions de la loi.

#### SUGGESTIONS POUR L'AVENIR

D'après ce qui précède, il appert que, dans leurs relations, les compagnies ferroviaires et leurs employés se sont inspirés des mêmes principes que toutes les autres industries qui tombent sous la juridiction du Parlement canadien. D'aucuns ont proposé de modifier la procédure et d'adopter un nouveau code statutaire de réglementation.

Le principal vœu formulé à l'égard des salaires des cheminots est fondé sur le postulat suivant: (1) les salaires constituent un poste important des frais d'exploitation des chemins de fer puisqu'ils absorbent plus de 50 p. 100 des recettes des compagnies; (2) ces recettes proviennent des tarifs payés par les expéditeurs; (3) le conflit qui donne lieu aux différends en matière de taux et de salaires existe en réalité entre la main-d'œuvre et les expéditeurs; (4) les négociations relatives aux salaires des employés devraient donc, à cause de tout cela, être poursuivies par un organisme dans lequel les expéditeurs sont représentés, soit par une personne choisie parmi les organisations d'expéditeurs, soit par un membre de la Commission des transports qui agirait dans leur intérêt.

De par sa nature même, l'exploitation ferroviaire exige une main-d'œuvre considérable. On n'a pas établi si l'emploi de la main-d'œuvre est plus grand dans les chemins de fer que dans les autres industries dont la production de marchandises ou de services pourrait se comparer à la production ferroviaire (le transport). Aucun renseignement sur le sujet n'a été transmis à la Commission royale, probablement à cause des difficultés qui pourraient surgir si l'on cherchait à établir une juste comparaison. Mais l'argument fondé sur le nombre des travailleurs engagés dans les exploitations ferroviaires semble indiquer aux cheminots que, vu leur nombre considérable, ils devraient admettre que le principal facteur servant à établir la contre-valeur de leur travail ne devrait pas être sa valeur monétaire, comme dans le cas d'autres travailleurs, mais plutôt la rémunération à laquelle les "consommateurs" de ce qu'ils contribuent à produire peuvent être amenés à consentir; en réalité, ces consommateurs (les expéditeurs) sont leurs employeurs et non les compagnies qui les embauchent et réglementent leur travail.

Bien que toutes les industries doivent attendre leurs revenus de la vente au public du produit de leur exploitation, la Commission royale ne connaît aucune autre industrie où l'on demande aux travailleurs d'accepter la situation qui est faite ici aux cheminots; où on leur demande de soumettre leurs réclamations en fait de relèvements de salaire non à la compagnie pour laquelle ils sont censés travailler mais aux consommateurs de l'article (le transport) que produit la compagnie, en partie grâce à leur travail, et qu'elle offre en vente. Les consommateurs de charbon, de vêtements, d'automobiles et probablement de tous les autres produits industriels n'ont pas une telle voix au chapitre lorsqu'il s'agit de fixer les salaires des mineurs, des employés de filatures, d'usines d'automobiles et autres. On peut fort bien imaginer que l'application d'une si étrange

doctrine à l'égard des employés de chemins de fer pourrait aboutir à la longue à la désertion de cette industrie (sinon à pire solution) par l'élément ouvrier de la population.

De leur côté, les cheminots doivent se rappeler qu'ils ont avec les compagnies un intérêt commun à maintenir les frais d'exploitation à un niveau qui permettra au rail de rivaliser avantageusement avec les autres moyens de transport.

Comme autre conséquence de la théorie tendant à faire participer les expéditeurs à la fixation des salaires des cheminots, ces mêmes expéditeurs continueraient à n'avoir rien à dire au sujet des autres dépenses que les compagnies subissent dans leurs opérations et qui constituent une partie des frais d'exploitation devant être couverts par les tarifs. Les compagnies continueraient à se procurer, tel que présentement, aux prix du marché, ces autres articles nécessaires à leur exploitation en dépit des effets qu'ils pourraient avoir sur les tarifs-marchandises payés par les expéditeurs. Le "coût" de la main-d'œuvre seulement serait sujet à l'approbation des "consommateurs".

D'après la recommandation ci-dessus, un organisme de plus grande envergure que la présente commission d'arbitrage devrait être institué par mesure législative pour régler les réclamations des cheminots en matière de salaires, et les décisions de cet organisme devraient lier toutes les parties intéressées. En réalité, c'est là le vrai principe de l'arbitrage obligatoire. Il convient toutefois d'ajouter que si cette méthode paraissait trop rigoureuse, on pourrait recourir à un autre moyen qui satisferait les demandes d'augmentation d'une part et, de l'autre, les intérêts des expéditeurs; il s'agirait de recommander que le gouvernement verse des subventions pour satisfaire ces demandes en totalité ou en partie. L'organisme tout désigné pour faire une telle recommandation serait la Commission des transports ou tout autre organisme où celle-ci serait représentée par un de ses membres.

Ce serait une grave erreur que d'imposer à la Commission des transports la tâche de fixer ou de contribuer à fixer les salaires des employés de chemins de fer, ou même de recommander que le gouvernement verse des subventions. Le devoir de la Commission des transports est d'établir, pour les services rendus, des tarifs justes et raisonnables du point de vue des voituriers et des expéditeurs ou consignataires. Il lui serait impossible de s'acquitter de ce devoir convenablement si des questions étrangères comme la fixation des salaires ou la recommandation des subventions venaient l'en distraire.

Aucune loi spéciale ne devrait être adoptée en vue du règlement des différends ou de la prévention des grèves et des lockouts. Une telle mesure législative serait très vexatoire et aurait une portée pratique presque nulle. Elle ne réglerait rien et soulèverait des troubles. A cet égard, les chemins de fer devraient continuer à être régis par les dispositions de la Loi sur les relations industrielles et les enquêtes en matière de différends, tout comme les autres industries qui relèvent de l'autorité fédérale.

La grève de 1950 est la première grève générale des cheminots qui se soit déclarée au Canada depuis 83 ans, soit depuis la Confédération. D'un côté, elle a produit un bon effet puisqu'elle a démontré à tous, aux autorités comme aux employés des chemins de fer, ainsi qu'aux citoyens en général, les effets désastreux d'une crise de ce genre. Il est peu probable que pareille expérience se renouvelle dans le proche avenir. Il est préférable maintenant de laisser la situation telle qu'elle est en matière de législation. Si jamais un incident semblable survient, le différend devra être réglé par le gouvernement fédéral alors au pouvoir.

## CHAPITRE XIII

### TRANSPORT AÉRIEN

L'aviation civile est régie par les dispositions de la Loi de l'aéronautique, chapitre 3, S.R.C. (1927), modifiée en 1944, 1945 et 1950. La Partie I de ladite loi traite de l'aspect technique de l'aviation civile, qui comprend l'enregistrement des aéronefs, la sécurité et le contrôle de la navigation aérienne, l'aménagement et l'administration des installations destinées à la navigation aérienne, la compétence des pilotes et l'émission de permis. Ses dispositions sont appliquées, pour le compte du ministre (des Transports), par la Division des services de l'air du ministère des Transports.

La Partie II traite des aspects sociaux et économiques des services aériens commerciaux. La Commission des transports aériens, qui applique cette Partie, se prononce sur les demandes de permis d'exploitation de services commerciaux et exerce un contrôle économique sur l'exploitation des services aériens qu'elle a autorisés. La Commission est aussi appelée à conseiller le ministre dans l'exercice des devoirs et pouvoirs que la loi prévoit à l'égard de toute question se rapportant à l'aviation civile.

La Commission royale n'a été saisie d'aucune plainte spécifique relativement à l'aviation civile. Des exposés de faits ont été présentés par la *Mid-West Metal Mining Association*, la *Canadian Airlines Pilots Association*, le *Board of Trade* des Maritimes, la province de l'Île du Prince-Édouard, les *Boards of Trade* de l'Île du Prince-Édouard, la *Canadian Industrial Traffic League*, la province de Terre-Neuve, l'*Eastern Provincial Airways Limited*, et la compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien. Ces organismes ont fait ressortir l'importance du transport aérien en général. Certains d'entre eux ont traité des problèmes régionaux de Terre-Neuve, des provinces Maritimes et des régions septentrionales du Canada. Des questions particulières ont aussi été soulevées.

Les propositions et recommandations peuvent être résumées sous les rubriques suivantes:

a) *Aéroports*

On a allégué:

(1) Qu'il importe de construire des pistes d'envol additionnelles dans les régions septentrionales afin d'améliorer le transport aérien entre les localités minières et les centres commerciaux;

(2) Qu'il importe d'améliorer les installations des aéroports alternatifs et supplémentaires internationaux, dans les provinces Maritimes, de façon que le transport transatlantique puisse se faire plus rapidement lorsque les conditions climatiques empêchent les aéronefs d'atterrir aux aéroports internationaux réguliers de Gander et de Goose-Bay;

(3) Qu'il convient d'améliorer l'aéroport de Charlottetown en vue de permettre l'emploi d'aéronefs plus gros pour le transport de certains produits agricoles et du poisson frais (particulièrement le homard) aux centres américains et dans les provinces de Québec et d'Ontario;

(4) Qu'il importe de construire des pistes d'atterrissage dans le comté de King, Île du Prince-Édouard;

(5) Qu'il convient d'étudier la possibilité de construire des pistes d'atterrissage à Bonavista, Grand-Falls, Corner-Brook et Burgeo, à Terre-Neuve;



(6) Qu'il devrait être permis aux avions de transport commerciaux de cueillir et de déposer des passagers et des marchandises aux bases aériennes américaines d'Argentia et de Stephenville (Terre-Neuve); et

(7) Que les transporteurs par air devraient être requis de prendre à leur charge une portion plus élevée des frais subis par le gouvernement dans l'exploitation des installations destinées à l'aviation civile.

b) *Octroi d'assistance financière fédérale*

On a proposé que l'autorité fédérale accorde une assistance financière:

(1) Pour aider l'aviation canadienne à poursuivre des travaux de recherches et d'expansion;

(2) Pour aider les transporteurs par air à établir un service de cargaisons aériennes entre l'île du Prince-Édouard et Terre-Neuve afin de compléter les services de cabotage en hiver et dans des cas de nécessité urgente; et

(3) Pour aider les transporteurs par air à établir des services aériens suffisants à l'intérieur de la province de Terre-Neuve (par l'octroi de subventions au transport du courrier aérien).

c) *Concurrence*

On a affirmé que la pratique du gouvernement d'empêcher la concurrence entre des endroits désignés d'une même route régulière, autorisée pour un transporteur aérien, ne favorise peut-être pas toujours l'intérêt public.

d) *Exploitation de services aériens commerciaux que possèdent ou contrôlent des voituriers par terre*

Des objections ont été formulées contre le plan visant à empêcher les chemins de fer d'exploiter des services aériens commerciaux.

e) *Corps d'aviation royal canadien*

On a affirmé que le Corps d'aviation royal canadien a procuré des moyens de transport aérien gratuit dans des circonstances où ce trafic aurait dû être confié aux services de transport commerciaux, ce qui a privé les transporteurs par air de recettes dont ils avaient grandement besoin.

## CONCLUSIONS

Il faut envisager les propositions et recommandations qui précèdent à la lumière de la ligne de conduite et de la pratique suivies couramment.

a) *Aéroports*

Notre système d'aéroports est constitué de réseaux de lignes aériennes principales et d'aéroports secondaires. Un réseau de lignes aériennes principales exige (i) des terminus et des aéroports principaux munis d'éclairage et de voies d'accès, ainsi que des édifices nécessaires; (ii) des aéroports intermédiaires, munis d'éclairage et de radio-phares, à tous les cent milles environ; (iii) des installations d'éclairage de secours; (iv) des aides radioélectriques à la navigation, y compris des services de communication; et (v) des services météorologiques.

Le programme selon lequel les aéroports doivent faire partie des réseaux de lignes aériennes principales peut être résumé comme il suit:

(1) Lorsque c'est possible, les aéroports municipaux existants sont utilisés et une assistance financière est fournie en vue de les aménager et les maintenir selon la norme requise;

(2) Lorsque la localité n'est pas organisée en municipalité, ou lorsqu'une municipalité est incapable de fournir son apport financier, ou se désintéresse de la question, le gouvernement construit et entretient les aéroports; et

(3) Le gouvernement a assumé l'entière responsabilité en ce qui concerne la construction, le fonctionnement et l'entretien de tous les aides radioélectriques à la navigation sur tous les réseaux de lignes aériennes principales.

L'aménagement approprié des aéroports faisant partie des réseaux de lignes aériennes principales ressortit à la juridiction du ministère des Transports. Aux aéroports internationaux, où il faut aussi prévoir les moyens de dédouanement, le ministère des Transports agit de concert avec le ministère du Revenu national. L'aménagement d'installations suffisantes aux aéroports domestiques aussi bien qu'aux aéroports internationaux relève du ministère des Transports et du ministère du Revenu national, et les demandes doivent être adressées à ces ministères.

Une assistance financière est accordée pour l'établissement d'aéroports secondaires, lorsque ces derniers sont jugés nécessaires à la mise en valeur des ressources naturelles. Les facteurs suivants entrent en ligne de compte lors de la prise en considération des demandes sollicitant l'assistance financière des autorités fédérales: (i) le volume possible du trafic local; (ii) la disponibilité d'autres moyens de transport; (iii) les avantages que procurera ce service aérien; et (iv) le coût de l'aménagement du terrain d'atterrissage qui fait l'objet de la demande d'assistance. Il y a un an environ, un comité interministériel a été institué aux fins d'étudier les propositions en faveur d'une assistance financière pour la construction d'aéroports additionnels dans les régions septentrionales.

Relativement aux exposés concernant le transport aérien à Terre-Neuve, il ressort de certains renseignements que la Commission des transports aériens et le ministère des Transports ont mis la question à l'étude. Quant aux droits de circulation des transporteurs commerciaux aux bases aériennes américaines d'Argentia et de Stephenville, c'est là une question qui doit être réglée par voie diplomatique entre les gouvernements des deux pays.

La proposition voulant que les voituriers aériens soient appelés à prendre à leur charge une portion plus élevée des frais inhérents aux installations pose un problème que doivent résoudre les autorités; la Commission royale n'est pas compétente à formuler des recommandations à cet égard. D'après les renseignements recueillis, les voituriers aériens sont tenus d'acquitter les droits d'atterrissage et des demandes ont été formulées en vue d'obtenir une réduction de ces droits. Il importe de remarquer que les considérations relatives à la défense nationale, l'acquiescement d'obligations internationales et l'aménagement d'installations utilisées par les transporteurs non commerciaux ont contribué à l'augmentation des dépenses que comportent l'établissement et l'entretien des moyens de transport aérien.

#### *b) Octroi d'une assistance financière fédérale*

Les propositions relatives à ce sujet tiennent à la politique nationale ou administrative sur laquelle il n'est pas possible de faire des recommandations utiles.

Une assistance financière a été accordée en vue de développer l'avionnerie canadienne et d'assurer la préparation de plans de nouveaux modèles d'aéronefs ou le perfectionnement des modèles existants, et des firmes canadiennes construisent présentement des aéronefs sous le régime de conventions avec le gouvernement.

Jusqu'à présent, des services aériens commerciaux dans toutes les parties du pays ont été établis et maintenus sans subventions directes. Il conviendrait peut-être de déroger, dans certains cas, à la pratique établie, mais c'est le gouvernement qui doit en décider après étude de tous les facteurs en jeu.

Des contrats pour le transport du courrier sont adjugés à la suite de négociations entre le ministère des Postes et le voiturier aérien. Le paiement de subventions à des services aériens, par voie de contrats pour le transport du courrier aérien, constitue encore une question de politique gouvernementale.

c) *Concurrence*

Dans les conditions actuelles, la ligne de conduite suivie relativement à la concurrence sur des routes régulières a paru bien conçue. Afin que le public puisse continuer à jouir des avantages des services aériens réguliers, les exploitants de ces services doivent être assurés de tout le trafic qui se présente entre les localités qu'ils desservent. Cependant, la Commission des transports aériens a fait quelques exceptions à la ligne de conduite établie et a permis la concurrence lorsqu'elle était persuadée que cette concurrence ne causerait pas de graves préjudices à l'exploitant régulier.

d) *Exploitation de services aériens commerciaux possédés ou contrôlés par des voituriers par terre*

La Loi de l'aéronautique prévoit que nul permis ne sera délivré, en ce qui concerne un service commercial aérien possédé, loué, contrôlé ou exploité par une personne qui se livre au transport de marchandises ou de voyageurs pour un prix de louage ou une rémunération, par des moyens autres que les aéronefs, à moins que le Gouverneur en conseil ne soit d'avis qu'il est dans l'intérêt public de délivrer ce permis. En conséquence, il a été délivré des permis pour des services domestiques et internationaux aux Lignes aériennes Trans-Canada, filiale appartenant entièrement aux Chemins de fer Nationaux du Canada, et aux *Canadian Pacific Air Lines Limited*, filiale appartenant entièrement à la compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien.

e) *Corps d'aviation royal canadien*

Des mesures qui paraissent satisfaisantes ont été adoptées à la suite de plaintes formulées par des voituriers aériens commerciaux concernant la pratique du Corps d'aviation royal canadien de fournir un transport gratuit qui ne se rattachait pas directement à des fins militaires.

f) *Réglementation*

La réglementation du transport aérien est traitée plus au long dans le chapitre intitulé "Politique nationale en matière de transport".

## CHAPITRE XIV

### TRANSPORT PAR EAU

Les mémoires suivants, qui ont été présentés, traitent spécifiquement de la réglementation du transport par eau.

1. La *Bellacoola Consumers Co-operative Association*, de Bellacoola (Colombie-Britannique), s'est plainte des majorations récentes des prix et des tarifs du transport côtier dans cette province et a présenté la proposition suivante:

"Le problème fondamental dont traite le présent exposé est l'établissement du droit des gens habitant la région côtière de la Colombie-Britannique de disposer d'un organisme quelconque de régie pour réglementer les prix et les tarifs dans les régions desservies par les compagnies de cabotage."

Les témoignages démontrent que le représentant de l'association de Bellacoola ne parlait qu'au nom de celle-ci, et n'avait aucun mandat de la part des autres régions côtières de la Colombie-Britannique. Aucun autre mémoire n'a été présenté à l'appui de cette recommandation.

2. La *Canadian Industrial Traffic League* a recommandé qu'une réglementation semblable à celle que prévoit la Loi des transports soit établie pour les services maritimes entre les littoraux oriental et occidental du Canada (vraisemblablement par voie du canal de Panama).

3. L'*Associated Newfoundland Industries Limited* a présenté à ce sujet la thèse suivante:

"...En raison du volume relativement plus élevé du trafic, l'octroi, à l'égard des tarifs de transport par eau, de subventions égales ou presque égales à celles que la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes prévoit relativement au trafic ferroviaire, pose un problème beaucoup plus important. Nous croyons donc qu'il doit y avoir une réglementation des tarifs de transport maritime de marchandises, à bord de vaisseaux affectés au transport interprovincial dans les limites de la région des provinces Maritimes, si l'on veut venir en aide à la population de Terre-Neuve."

L'*Associated Newfoundland Industries Limited* a déclaré en outre que:

"La réglementation des tarifs-marchandises devrait inclure le transport des marchandises par eau, aussi bien que le trafic ferroviaire, en plaçant le premier sous la juridiction de la Commission maritime ou d'un autre organisme créé par une loi spéciale et investi des pouvoirs régulateurs nécessaires."

Cette réglementation qui n'a pas été mentionnée dans d'autres mémoires en provenance de Terre-Neuve, a soulevé l'opposition du comité du transport du *Board of Trade* des Maritimes, qui a déclaré ce qui suit:

"Le présent comité s'oppose à ce qu'on étende l'application de la Partie II de la Loi des transports au mouvement des marchandises ou des passagers:

- a) Entre ports ou endroits de la Colombie-Britannique;
- b) Entre ports ou endroits de la baie d'Hudson, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île du Prince-Édouard, du golfe et du fleuve Saint-Laurent, à l'est de l'extrémité occidentale de l'île d'Orléans, ou entre deux ou plusieurs endroits de cette région, y compris Terre-Neuve; excepté dans le cas où surgirait la nécessité évidente d'établir une telle réglementation. Nous estimons en outre qu'il ne semble pas y avoir un besoin général d'une telle réglementation, surtout en ce qui concerne les provinces Maritimes; et, tant qu'aucune demande de réglementation basée sur les besoins ne sera formulée, nous croyons qu'il serait injustifiable de créer une réglementation simplement pour le plaisir de la chose."

Au Canada, une faible partie seulement du transport sur les eaux intérieures est réglementée quant aux tarifs et aux services. Cette réglementation s'appuie surtout sur certains articles de la Loi des transports, de la Loi des taux de fret par navigation intérieure et de la Loi des chemins de fer.

En conformité de ses conventions au sujet des subventions, la Commission maritime canadienne régit les prix, les tarifs et les services de toutes les compagnies de transport maritime qui reçoivent des subventions fédérales. Ces dernières ont pour but de fournir un service de transport par eau aux localités éloignées. Au cours de l'année financière 1949-1950, trente services de navigation côtière et fluviale ont bénéficié de subventions se totalisant à plus de deux millions de dollars. Deux de ces services fonctionnaient sur les côtes de l'Ouest, deux sur les Grands lacs et vingt-six sur les côtes de l'Est, y compris le golfe et le fleuve Saint-Laurent.

Les tarifs de cabotage de l'Ouest sont fixés par la *Coastwise Operators Association* de la Colombie-Britannique.

Sur la côte de l'Est, les tarifs sont partiellement établis par un congrès connu sous le nom d'*Associated Newfoundland Lines*, comprenant des compagnies qui s'occupent de transport par eau de Montréal et Halifax à Terre-Neuve.

#### CONCLUSIONS

L'étendue des réglementations applicables au transport par eau a fait l'objet d'enquêtes à différentes reprises dans le passé, et a encore été étudiée longuement par le Parlement en 1937 et en 1938, lors de la présentation et de l'adoption de la Loi des transports. Cette question a de nouveau été discutée par le Parlement lors de la modification de cette loi en 1944 et en 1945. Le sujet est traité plus à fond dans le chapitre intitulé "Politique nationale en matière de transport".

## CHAPITRE XV

### VÉHICULES AUTOMOBILES

La portée de notre enquête s'est limitée, comme il le fallait évidemment, à "toutes les questions de politique économique relevant du Parlement". Le présent chapitre traite du trafic transporté par les véhicules automobiles qui, en général, relève exclusivement des provinces. Mais ce trafic atteint à un tel degré les intérêts des chemins de fer que la Commission royale doit énoncer les faits dont ceux qui s'intéressent aux problèmes ferroviaires doivent tenir compte dans leur étude de la politique canadienne en matière de transport. De plus, il est vrai qu'une partie du trafic, relativement faible peut-être, mais d'importance suffisante pour créer des difficultés aux chemins de fer, est interprovinciale et internationale. Il est donc possible qu'elle relève de la compétence du gouvernement fédéral (quoique, évidemment, la présente Commission royale ne prétende pas exprimer d'opinion sur les questions juridiques qui peuvent en découler).

La concurrence des camions ne se fait sentir que depuis moins de vingt-cinq ans. On fait remarquer, dans le chapitre traitant des tarifs du Nid-de-Corbeau, qu'au cours du grand débat parlementaire de 1925 sur les taux de transport, aucune allusion n'avait été faite au camionnage. Seul le transport par eau fut discuté en tant que facteur ayant pour effet de maintenir les tarifs à un bas niveau dans le Canada central, à l'avantage des expéditeurs de cette région. Depuis lors, la situation a changé très rapidement, à tel point qu'aujourd'hui, la concurrence par eau est rarement mentionnée; la concurrence du camionnage l'a éclipsée presque complètement. Les années d'après-guerre ont vu ce trafic augmenter encore plus rapidement à la suite du perfectionnement des véhicules automobiles et de l'extension des grandes routes pavées. En général, les camions fournissent un service commode à des prix avantageux.

Le National-Canadien a été atteint plus sérieusement que le Pacifique-Canadien par cette concurrence en raison du parcours plus étendu qu'il dessert dans les régions industrielles du Canada central.

En 1923, 515,178 automobiles de tourisme, y compris les taxis, étaient enregistrées au Canada. En 1949, les enregistrements s'élevaient à 1,672,352. En 1949, on comptait au pays 7,696 autobus, urbains et interurbains. Les données statistiques n'indiquent pas la répartition de ces chiffres entre les deux services. C'est l'autobus interurbain qui fait concurrence aux chemins de fer.

Les pertes causées aux chemins de fer par la concurrence des camions proviennent en partie du trafic confié à ces derniers et en partie de l'application par les chemins de fer, de tarifs de concurrence en vue de retenir la plus forte proportion possible de leur trafic. L'Association des chemins de fer du Canada estime que les chemins de fer perdent au moins 50 millions de dollars par année comme conséquence directe des réductions des tarifs-marchandises (tarifs de concurrence) consenties en vue de retenir une partie du trafic.

Les conditions laissent prévoir que les pertes causées aux chemins de fer par le camionnage augmenteront avec les années.

Ces pertes subies par les chemins de fer entraînent une hausse indue des tarifs à l'égard du trafic non concurrentiel, c'est-à-dire du trafic à longue distance et de peu de valeur. Ce fardeau retombe surtout sur les régions du pays, comme les provinces des Prairies, où la concurrence du camionnage est beaucoup plus faible que dans le Canada central.

Les véhicules automobiles empruntent les grandes routes provinciales possédées et entretenues par les gouvernements des provinces. Ces derniers en retirent des recettes provenant des droits de permis et des taxes sur l'essence. Au cours des témoignages entendus par la présente Commission royale, on a discuté la question de savoir si le revenu payé aux provinces par l'industrie du camionnage constitue une compensation proportionnée à l'usage qu'elle fait des grandes routes. Le plus que l'on puisse dire ici à ce sujet, c'est qu'il est dans l'intérêt des provinces de prélever de cette source au moins assez de recettes pour éviter une perte, sinon pour réaliser un profit, et il ne semble pas y avoir lieu de croire que les provinces agissent différemment.

Au sujet de la distribution du commerce entre les camions de louage et les camions privés, nous n'avons pas de renseignements précis, mais les données statistiques disponibles démontrent que les camions privés sont beaucoup plus nombreux que les camions de louage, et que, d'un autre côté, ces derniers transportent une plus grande partie du trafic que leur nombre ne semble l'indiquer. Il y a deux classes de camions de louage: quelques-uns circulent en qualité de voituriers publics loués, et d'autres transportent par contrat des marchandises pour le compte d'expéditeurs.

Chaque province a une méthode différente de régir le camionnage. La Colombie-Britannique règlemente les tarifs et les routes, et accorde les permis en se basant sur la commodité et la nécessité publiques. L'Alberta aussi exige une preuve de nécessité et de convenance publiques, mais elle ne régite pas les tarifs. La Saskatchewan et le Manitoba demandent une preuve de nécessité et de convenance publiques et règlent les tarifs. L'Ontario ne règlemente pas les tarifs, mais exige une preuve de nécessité et de convenance publiques. Le Québec exige une preuve d'utilité et de nécessité publiques et voit à l'enregistrement des échelles de tarifs. Les provinces Maritimes limitent leur réglementation aux questions de sécurité publique. Elles ne règlementent pas les tarifs et ne demandent pas une preuve de nécessité et d'utilité publiques.

Il ressort clairement des faits exposés dans le présent chapitre que les véhicules automobiles, qui relèvent surtout de l'autorité des provinces, font une concurrence des plus sérieuses aux chemins de fer. Il semble aussi probable que cette concurrence s'intensifiera avec l'expansion des grandes routes. Au sujet du problème du trafic sur les grandes routes, il ne faut pas perdre de vue que le camionnage ne représente pas simplement une forme de concurrence injuste à l'égard des chemins de fer, mais qu'il joue également un rôle important dans l'industrie du transport. Une grande partie du trafic qui est transporté par camions n'irait pas aux chemins de fer de toute façon. Dans le chapitre qui traite du sujet, nous tentons de dégager de ces conditions une formule d'administration nationale des transports.

## CHAPITRE XVI

### LA COMMISSION DES TRANSPORTS DU CANADA

#### COMPOSITION ET FONCTIONS DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS

Depuis son institution, en 1903, jusqu'en 1938, la Commission était connue sous le nom de Commission des chemins de fer du Canada. En vertu de la Loi des transports, elle est devenue en 1938 la Commission des transports du Canada.

La Commission se composa d'abord de trois membres. Porté à six en 1908, le nombre des commissaires n'a pas été modifié depuis. Chaque commissaire désigné reste en fonction moyennant bonne conduite, pendant dix ans à compter de la date de sa nomination; sauf pour raison d'âge, il peut être nommé de nouveau à l'expiration de son mandat. Il peut être révoqué en tout temps par le Gouverneur en conseil à la demande du Sénat et de la Chambre des communes. Un commissaire est relevé de ses fonctions dès qu'il atteint l'âge de 75 ans. Le commissaire en chef de même que le commissaire en chef adjoint doivent avoir été juges d'une cour supérieure, ou avoir exercé pendant au moins dix ans la profession d'avocat ou les fonctions de procureur.

La nature, la juridiction et les pouvoirs de la Commission ont été définis dans une déclaration que faisait récemment sur le sujet l'un de ses hauts fonctionnaires; il nous a paru utile de souscrire à cette déclaration et de la reproduire ici:

"La Commission des transports est une simple création de la loi et possède la seule compétence que lui confère la loi soit expressément soit implicitement: *Duthie c. G.T.R.\**. Elle constitue une cour d'archives mais, en ce qui a trait aux matières nécessaires ou propres à l'exercice régulier de sa juridiction, elle jouit de tous les pouvoirs, droits et privilèges d'une cour supérieure (Articles 9 (2) et 33 (3) de la Loi des chemins de fer). Les ordonnances ou décisions de la Commission ne peuvent être contestées ou revisées devant aucun tribunal, sauf par voie d'appel interjeté sous le régime de l'article 52\*\*.

"Originellement, la juridiction de la Commission des transports ne s'étendait qu'aux chemins de fer. Mais grâce à des mesures législatives subséquentes, cet organisme reçut une juridiction restreinte sur d'autres modes de transport. On peut dire de façon sommaire que sa juridiction actuelle couvre: a) la construction, l'entretien et l'exploitation (y compris les tarifs) des chemins de fer; b) les tarifs des compagnies de téléphone, de télégraphe et de messagerie; c) les droits de péage sur les ponts et tunnels internationaux; d) la délivrance de permis et l'imposition de tarifs à l'endroit des navires naviguant sur les "Grands lacs" et le fleuve "Mackenzie", tel que les définit la Loi des transports de 1938; e) les questions particulières à l'égard desquelles juridiction lui est conférée par un certain nombre de lois générales et spéciales, telles que la Loi des ponts, la *Loi concernant la Continental Heat and Light Company* et la Loi concernant les eaux de la région de Winnipeg.

"En vertu de l'article 33 de la Loi des chemins de fer, la Commission des transports a juridiction pour instruire, entendre et juger toute requête présentée par une partie intéressée: a) se plaignant qu'une compagnie ou qu'une personne a violé ou négligé d'observer toute disposition de la Loi des chemins de fer, de la loi spéciale ou de toute ordonnance rendue sous l'empire de l'une ou de l'autre loi; b) demandant à la Commission de rendre une ordonnance ou de donner des instructions, une permission, une sanction ou une approbation que la loi l'autorise à rendre ou à donner, ou relativement à toute affaire, chose ou action qui, par la Loi des chemins de fer ou par la loi spéciale, est défendue, autorisée ou exigée. En vertu de l'article 34, la Commission peut également

\* (1905) 4 C.R.C. 304.

\*\* Art. 52 (10).



rendre des ordonnances ou établir des règlements a) à l'égard de toute affaire, action ou chose que la Loi des chemins de fer ou la loi spéciale autorise, prescrit ou défend; b) en termes généraux, pour assurer l'exécution de la Loi des chemins de fer; c) pour exercer toute juridiction qui lui est conférée par toute autre loi."

Depuis que cette déclaration a été faite, la Commission des transports a vu sa juridiction s'étendre de façon à inclure le surveillance des pipe-lines servant au transport du pétrole ou du gaz (Loi de 1949 concernant les pipe-lines):

#### PORTÉE DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS

En autorisant, en 1946, un relèvement de 20 p. 100 des tarifs-marchandises, l'*Interstate Commerce Commission* des États-Unis déclarait ce qui suit, dans l'*ex parte* 162 au sujet de la décision qu'elle allait rendre:

"Notre décision aura des répercussions directes sur la production et la distribution dans les industries du pays, sur la prospérité des diverses régions de ce dernier, aussi bien que sur l'industrie du transport. Ses répercussions s'exerceront aussi bien sur les facteurs de stabilité économique que sur les facteurs tendant à l'effet contraire."

On peut en dire autant des décisions que rend la Commission des transports au sujet du relèvement des tarifs. Son intervention à cet égard est importante non seulement parce qu'elle répond aux besoins des chemins de fer en matière de revenu, mais aussi parce que la majoration dans la forme adoptée, peut agir sur la production et la distribution de même que sur la prospérité de diverses régions.

C'est à cause de la répercussion des décisions de la Commission des transports sur certaines régions que sept gouvernements provinciaux ont contesté les demandes de majoration de tarifs présentées récemment par les compagnies ferroviaires et qu'ils ont demandé l'institution d'une commission royale d'enquête.

#### IMPORTANCE DU CHOIX DES COMMISSAIRES

En 1902, au moment de présenter la loi qui instituait la Commission des chemins de fer (créée en 1903), le ministre des Chemins de fer déclarait ce qui suit:

"Monsieur l'Orateur, à mesure que j'approfondis la question, je suis convaincu que la bonne réputation, la compétence et la sagacité sont les seules considérations à faire entrer en ligne de compte dans le choix des futurs commissaires. A moins que le pays ne retienne les services d'hommes de bonne trempe, de caractère intègre, fermes et honnêtes, d'hommes possédant l'expérience des affaires et de l'exploitation ferroviaire, et doués de connaissances juridiques, nous ne pourrions raisonnablement escompter que la Commission fonctionnera avec succès. Nous devons donc offrir aux futurs membres de cet organisme des conditions qui attireront à la Commission les hommes qu'il nous faut. Nous devons leur offrir un mandat suffisamment long pour les décider à abandonner toute entreprise lucrative dans laquelle ils pourraient être intéressés."

M. Simon J. MacLean, dont les recommandations ont servi de base à l'établissement de la Commission des chemins de fer, déclarait dans le rapport qu'il adressait au gouvernement en 1902:

"L'expérience faite en Angleterre et aux États-Unis incite à conclure que c'est en offrant aux membres de la Commission un mandat semblable à celui des juges que cet organisme pourra s'acquitter de sa mission le plus efficacement. Un mandat à vie écarterait toute solution de continuité dans la réglementation. De plus, en raison de la dignité et de la sécurité que comporte un tel mandat, la Commission pourrait obtenir les services d'hommes hautement qualifiés, ce qui ne lui serait possible, dans le cas d'un mandat moins long, qu'en versant aux commissaires des traitements dépassant de beaucoup ceux que le pays a les moyens de payer."

Après avoir signalé "qu'aucune espèce de réglementation ne peut résoudre tous les griefs qui ont pu être soulevés" et que certains de ces griefs "découlent de forces économiques soulevant des problèmes qu'une mesure législative ne saurait résoudre", M. MacLean déclarait: "La réglementation servira les intérêts non seulement de l'expéditeur mais aussi du chemin de fer. Pourvue d'un personnel compétent et qui sache s'imposer, la Commission servira d'arbitre. Elle assumera des responsabilités envers les deux parties."

Des déclarations prononcées en 1902 par M. McLean et le ministre des Chemins de fer, il ressort clairement qu'on estimait alors de la plus haute importance que la Commission eût "un personnel compétent et qui sache s'imposer", que le mandat des commissaires fût suffisamment long pour attirer les hommes les mieux qualifiés et que "le choix des titulaires constituait le problème essentiel."

Si ces facteurs étaient importants en 1902, ils le sont bien davantage aujourd'hui. En effet, la juridiction de la Commission des transports s'étend à un domaine plus vaste et les montants en jeu dans les causes de tarifs atteignent des centaines de millions de dollars. L'ampleur des pouvoirs que possède la Commission des transports dans des matières qui ne sont pas du ressort de la présente Commission royale, notamment les lignes téléphoniques, rend plus impérieuse encore la nécessité d'un organisme puissant, pourvu d'un personnel compétent et actif.

Des mesures législatives revêtant cette institution de pouvoirs étendus ne sauraient remédier à tous les maux. Le succès des travaux de la Commission des transports dépend en définitive de la compétence de ses membres et du personnel mis à leur disposition.

#### GRIEFS CONCERNANT LA COMMISSION DES TRANSPORTS

La Commission royale a été saisie contre la Commission des transports, de griefs nombreux et variés qu'on peut résumer comme il suit:

1. Le principal grief des chemins de fer porte sur le retard apporté dans l'octroi de majorations de tarifs destinées à corriger "le déséquilibre entre tarifs et frais". Dans l'ensemble, toutefois, les compagnies ferroviaires paraissent satisfaites des décisions de la Commission des transports. L'avocat du Pacifique-Canadien affirme que depuis 1903 la Commission des transports a compté parmi ses membres plusieurs hommes éminents; qu'elle a constitué une saine jurisprudence fondée sur des principes éprouvés et établis de réglementation puisés à la fois en Grande-Bretagne et aux États-Unis et qu'il n'existe pas un seul principe fondamental de cette jurisprudence qui ne s'appuie sur la justice et l'impartialité envers le public et les chemins de fer. Il soutient que la Commission des transports possède l'organisation, les titres et qualités ainsi que l'expérience requises pour déterminer ce qui constitue des tarifs justes et raisonnables. Le président du Pacifique-Canadien soutient qu'on pourrait augmenter le personnel de la Commission des transports, le nombre de ses techniciens et peut-être aussi celui des commissaires même. Un autre témoin du Pacifique-Canadien a affirmé, au sujet de la Commission des transports, que sa division du trafic dispose d'un personnel suffisant et que ce service est bien administré, mais qu'un personnel plus nombreux pourrait être requis dès que commencera l'enquête générale sur les tarifs-marchandises. Un comptable témoignant pour le Pacifique-Canadien déclare que le personnel comptable de la Commission des transports devrait être accru et que si l'on adopte un système uniforme de comptabilité, il faudra réorganiser cette division. Le National-Canadien souscrit à ces deux dernières propositions. Pour sa part, l'avocat du Pacifique-Canadien a déclaré: "Il est facile aux parties en cause, mécontentes de ce que la Commission des transports n'ait pas accepté

tous leurs arguments, de déclarer que celle-ci a appliqué de faux principes, et que son attitude est, d'une part, trop conforme à la lettre de la loi ou, d'autre part, tout à fait contraire aux principes établis de tarification..."

Quant aux griefs formulés par les provinces, les chemins de fer se contentent de dire qu'ils s'expliquent par ce fait "qu'elles ont perdu leur cause" et qu'elles sont en conséquence mécontentes de la décision.

2. Les provinces ont critiqué la Commission des transports sur plusieurs points, dont voici les principaux: tout en disposant des pouvoirs nécessaires pour agir dans certains cas, la Commission s'en est abstenue; elle n'a pas exercé un contrôle suffisant sur les affaires et les tarifs des chemins de fer, en particulier les tarifs de concurrence; elle n'a pas agi suffisamment de son propre chef et de sa propre initiative; elle s'est trompée en acceptant à propos de certaines questions les avis de hauts fonctionnaires des chemins de fer sans en faire une étude approfondie; elle n'est pas parvenue à réaliser la péréquation; elle a pris une attitude négative sur la question des conditions géographiques, climatiques et économiques et du traitement discriminatoire en matière de transport à long et à court trajet; elle n'a pas porté une attention suffisante aux conséquences de ses décisions dans le domaine économique; elle s'est contentée d'attendre qu'on formulât des griefs et elle a placé un fardeau trop lourd sur les expéditeurs qui réclamaient des tarifs particuliers; elle n'a pas résolu convenablement le problème des majorations de tarifs-marchandises, adoptant à cet égard la méthode facile mais injuste des majorations uniformes par pourcentage; en s'en tenant servilement à ses décisions antérieures, elle a restreint ses pouvoirs; enfin, la Commission des transports n'avait pas à sa disposition un personnel suffisant de conseillers, de comptables, d'économistes, d'experts en matières tarifaires et de statisticiens.

#### REMÈDES PROPOSÉS

D'un caractère vague et général, les remèdes proposés se répartissent en quatre catégories.

(1) Les propositions de la première catégorie ont trait au choix des membres de la Commission des transports ainsi qu'à l'augmentation de son personnel. Elles peuvent se résumer comme il suit:

Les membres de la Commission des transports devraient posséder "la plus haute compétence possible de façon à s'acquitter avec discernement et autorité des fonctions que leur assigne la loi";

Les cadres administratifs de la Commission des transports devraient être "renforcés" et cet organisme devrait avoir à sa disposition un personnel "suffisant" de conseillers, d'experts, de comptables, d'ingénieurs, d'économistes, d'experts en tarification et de statisticiens;

Il devrait être établi un régime "d'examineurs" semblable à celui que compte l'organisation de l'*Interstate Commerce Commission* aux États-Unis. Ces examineurs sont de hauts fonctionnaires de la Commission américaine qui entendent certaines catégories de causes à divers endroits du pays et font rapport à la Commission;

La Commission des transports devrait avoir dans chaque province un bureau composé de représentants locaux et disposant d'un personnel "suffisant";

Elle devrait être composée d'hommes qui "comprennent les problèmes du transport";

On a fait ressortir l'importance des décisions de ladite Commission, et la nécessité d'un organisme "ferme";

(2) Les vœux formulés relativement à la deuxième catégorie portent sur les points suivants:

La Commission des transports devrait se montrer "plus active" en matière d'enquêtes;

Elle devrait "continuellement étudier les tarifs, les reviser et les mettre au point plus souvent de sa propre initiative";

Elle devrait faire preuve "d'une plus grande initiative" ainsi "qu'imposer et maintenir" l'égalité des tarifs entre toutes les régions;

Elle devrait être "affranchie de ses décisions antérieures";

Son attitude devrait être "moins négative" et "plus concrète";

Elle devrait maintenir une réglementation plus serrée des "tarifs particuliers", des niveaux de tarifs, de la comptabilité, du partage de l'actif en postes ferroviaires et non ferroviaires, et particulièrement des tarifs de concurrence.

(3) Les vœux exprimés à l'égard de la troisième catégorie, soit l'extension des pouvoirs de la Commission des transports, se résument comme il suit:

Les pouvoirs de la Commission des transports devraient être "élucidés" et "élargis";

La Commission devrait être investie de responsabilités plus complètes en matière de direction; elle devrait avoir notamment le pouvoir et l'obligation d'imposer aux chemins de fer un régime d'économie, d'exiger une collaboration fondée sur les dispositions de la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien, "de déterminer la norme de service" que les chemins de fer sont tenus de fournir, et le droit de "contraindre les chemins de fer à tirer plein parti des perfectionnements techniques";

La Commission devrait "examiner l'état d'efficacité" de l'exploitation ferroviaire lorsque lui sont présentées des demandes de majoration de tarifs consécutives aux augmentations de salaire accordées aux cheminots;

Elle devrait exercer une régie sur le transport par air, par route et par eau;

Elle devrait avoir le pouvoir de régir l'imposition d'un "minimum" et d'un "maximum" pour les tarifs.

(4) Les vœux concernant la quatrième catégorie de griefs visent à limiter les pouvoirs de la Commission des transports. Ils renferment les recommandations suivantes:

Le gouvernement devrait jouer un "rôle plus actif" et "intervenir dans les questions d'importance majeure";

Les pouvoirs de la Commission des transports sont suffisamment étendus et ne devraient pas l'être davantage;

Ces pouvoirs devraient être "définis de façon plus précise";

La Commission ne devrait pas être une "commission d'orientation économique";

Une réglementation plus restreinte des chemins de fer serait à souhaiter; la multiplicité des règlements paralyse la direction, réduit l'initiative et aboutit à ce résultat que la Commission impose ses vues aux administrateurs des chemins de fer;

La ligne de conduite que doit suivre la Commission devrait être définie par la loi;

La Commission devrait être moins indépendante et assujétie davantage au contrôle du gouvernement;

La tâche de la Commission devrait consister "d'abord à empêcher toute disparité de traitement".

#### APPRÉCIATION DU BIEN-FONDÉ DES GRIEFS

Il faut se rappeler que les griefs sont, dans l'ensemble, le fait de deux parties qui ont été en complet désaccord à l'occasion de plusieurs causes soumises à la Commission des transports en pleine époque de transformation économique consécutive à la Guerre mondiale et d'abolition de la régie des prix;

aucune des parties en litige n'a été entièrement satisfaite des décisions de la Commission. Plusieurs des questions soulevées doivent être envisagées à la lumière de ces données.

Certains des griefs formulés au cours des audiences furent par la suite abandonnés ou tempérés. En voici deux exemples: a) la plainte à l'effet que la Commission des transports ne tenait pas compte des conditions géographiques, climatiques et économiques; dans leurs dernières remarques, toutes les parties ont admis qu'il ne fallait pas faire de la Commission un instrument d'orientation économique; b) le grief portant que la Commission ne devrait pas être liée par ses décisions antérieures; toutes les parties ont convenu que la Commission n'est pas liée par ces décisions et que l'article 51 de la Loi des chemins de fer établit clairement ce point.

Dans l'ensemble, il semblerait que les sujets suivants de critique de la Commission, qui ont été corroborés par les faits, méritent d'être rapportés ici, dans l'espoir qu'il en résultera une amélioration de la procédure suivie à l'avenir:

1. Étant donné le retard prolongé qu'elle a mis à disposer de la demande de majoration de 30 p. 100 présentée en 1946, la Commission des transports aurait dû accorder une augmentation provisoire en temps opportun. Il faut signaler d'autre part que les chemins de fer n'ont pas réclamé une telle majoration.
2. La Commission aurait accepté l'hypothèse selon laquelle tous les tarifs pourraient, en toute justice et équité, subir une forte majoration uniforme par pourcentage, sans qu'il soit tenu compte de la longueur du parcours, de la nature de la denrée ou du rapport entre le volume et la valeur de l'article. C'est là une hypothèse injustifiée.
3. La Commission n'aurait pas obtenu elle-même ou contraint les compagnies ferroviaires de lui fournir les statistiques voulues concernant les mouvements de marchandises de façon à lui permettre de désigner les articles pouvant supporter des majorations plus ou moins élevées des tarifs.
4. La Commission n'aurait pas accordé une attention suffisante à la classification de façon à s'assurer que les articles sont convenablement classifiés en fonction des changements survenus dans les conditions existantes.
5. La Commission n'aurait pas, au cours des années, exercé suffisamment son droit de regard sur les tarifs de concurrence. Il suffira à cet égard de se reporter aux conclusions exposées sur le sujet dans la partie du présent rapport qui traite des tarifs de concurrence.
6. Durant les vingt-trois dernières années, la Commission n'aurait pas pris les mesures nécessaires en vue de réaliser la péréquation des tarifs entre l'Ouest et l'Est.
7. La Commission n'aurait pas accordé l'attention voulue aux conséquences des majorations de tarifs sur le trafic à long parcours.

Bien que toutes ces questions soient exposées dans une autre partie du présent rapport, il est nécessaire d'ajouter ici les observations suivantes en toute équité pour la Commission:

a) A l'époque où la première des récentes demandes de majoration des tarifs a été présentée, soit en 1946, la Commission des transports avait été relativement inactive pendant une longue période durant laquelle les tarifs étaient restés "gelés" et la situation prospère du trafic avait créé une impression de sécurité chez les sociétés ferroviaires et la Commission;

- b) Tout en paraissant reconnaître que la méthode de relèvement uniforme des tarifs par pourcentage pouvait n'être pas juste et raisonnable dans toutes ses conséquences, la Commission des transports a déclaré qu'il lui était impossible de s'écarter de cette méthode, vu qu'il lui manquait les statistiques bien établies qui lui auraient permis de dresser une échelle différente de majorations;
- c) Ayant reçu l'ordre d'instituer une enquête générale sur les tarifs-marchandises, la Commission était sans doute d'avis qu'il convenait d'attendre les résultats de cette enquête avant de trancher certaines des questions en litige;
- d) Les chemins de fer sont responsables dans une certaine mesure des conditions peu satisfaisantes qui existent, par suite de leur négligence ou inaptitude à fournir à la Commission des transports les renseignements qui lui auraient permis de s'occuper avec plus de diligence et d'efficacité du problème des ajustements de tarifs.

#### APPRÉCIATION DES PROPOSITIONS

Les propositions, soumises sont dans l'ensemble trop vagues pour être de quelque utilité. La plupart pourraient plus justement passer pour des griefs formulés en guise de recommandations.

Invités à donner des précisions sur les pouvoirs plus étendus que la loi devrait conférer à la Commission des transports ou sur les définitions précises qui devraient être insérées dans la Loi des chemins de fer, les intéressés ont, pour la plupart, soutenu que la Commission devrait avoir d'amples pouvoirs discrétionnaires et que la loi est satisfaisante dans sa forme actuelle, mais que, par ses décisions, la Commission a "circonscrit" elle-même son champ d'action.

On peut l'affirmer en toute impartialité: chacun désire que les pouvoirs de la Commission des transports demeurent inchangés, mais avec l'espoir et dans l'attente que les litiges survenus dernièrement inciteront la Commission à porter à l'avenir plus d'attention à la préparation de ses décisions.

Rien de ce qui a été avancé devant la Commission royale ne l'autorise à recommander quelque extension ou limitation des pouvoirs que détient présentement la Commission des transports sous le régime de la Loi des chemins de fer.

Rien de ce qui a été avancé devant la Commission royale ne l'autorise à recommander l'établissement, dans les diverses provinces, de bureaux régionaux de la Commission des transports.

Quant à la nomination d'examineurs qui exerceraient des fonctions analogues à celles des examinateurs de l'*Interstate Commerce Commission*, la Commission elle-même, en vertu de l'article 12 de la Loi des chemins de fer, dispose de pouvoirs étendus à l'effet de permettre à deux, ou, dans certains cas, à l'un de ses membres, d'entendre les causes dont elle est saisie, et ces pouvoirs, elle les exerce présentement. En vertu de l'article précité, des audiences sont tenues en diverses localités de façon à accommoder les parties intéressées.

#### CONCLUSIONS

Exception faite des recommandations pertinentes consignées ailleurs dans le présent rapport, rien ne justifie la modification des pouvoirs et des fonctions de la Commission des transports.

Il n'est pas désirable de décréter des directives statutaires établissant des principes rigides auxquels la Commission des transports devra se conformer.

La Commission devrait continuer de jouir d'amples pouvoirs discrétionnaires.

Il est possible, sous le régime des lois existantes, d'apporter une solution convenable à la plupart des griefs formulés.

La majorité des propositions soumises sont en réalité des critiques que la Commission des transports peut facilement réfuter.

En abordant le problème de la Commission des transports, on ne saurait trop insister sur l'importance de ses fonctions et la nécessité de maintenir une norme élevée quant au choix de ses membres. Depuis qu'elle a été instituée, la Commission a vu ses responsabilités s'accroître à maints égards et s'étendre sa juridiction. Appelé présentement à régler quelques-uns des services publics les plus importants du pays, cet organisme rend des décisions d'une importance vitale et d'une grande portée pour la presque totalité des Canadiens.

Comme les tâches imposées à la Commission des transports semblent devoir être désormais très lourdes, le mandat de ses membres ne devrait plus être limité à dix ans. Cette limite a nécessairement pour effet d'éloigner des hommes qualifiés, qui se rendent compte qu'en acceptant de devenir commissaires ils risquent que leur âge ou les changements survenus dans la situation commerciale les placent dans une position désavantageuse lorsqu'ils retourneront à leurs affaires. On n'a pas donné suite à la recommandation de M. McLean au sujet d'un mandat à vie, mais on pourrait bien en adopter le principe en offrant aux commissaires un statut semblable à celui des juges de la Cour de l'Échiquier et comportant une clause de retraite à soixante-quinze ans. Les titres et qualités que la loi exige du commissaire en chef et de son adjoint devraient demeurer inchangés. Il n'est pas proposé que la Loi des chemins de fer exige des autres membres des titres déterminés; une telle disposition pourrait faire obstacle à certaines nominations fort désirables. Le soin de décider dans chaque cas des qualités requises du titulaire doit être laissé à la discrétion du Gouverneur en conseil.

Il est naturellement de première importance qu'un tribunal administratif et judiciaire qui traite de questions aussi importantes que celles-là ait à sa disposition un personnel suffisant de spécialistes. Les articles 21 et 25 de la Loi des chemins de fer renferment déjà des dispositions à cet effet. Un personnel beaucoup plus nombreux peut être nécessaire à certaines époques, notamment au cours d'une enquête générale sur les tarifs-marchandises.

#### RECOMMANDATIONS

Tous les conseils exprimés dans les conclusions ci-dessus devront être considérés comme subordonnés aux recommandations que contient le chapitre intitulé "Politique nationale en matière de transport", et qui se rapportent à la réorganisation du système de régie et de coordination de tous les organismes de transport.

## CHAPITRE XVII

### POLITIQUE NATIONALE EN MATIÈRE DE TRANSPORT

L'alinéa a) de l'article 2 du décret C.P. 6033 renferme le passage suivant qui est d'extrême importance:

"...et recommander quelles mesures il y aurait lieu d'adopter afin de permettre au *programme national de transport* de favoriser le mieux possible le bien-être économique général de tout le Canada".

On a laissé entendre qu'au Canada, la politique nationale en matière de transport pêche sous certains rapports, qu'elle n'est, par exemple, ni "coordonnée" ni "complète".

Les grandes lignes de cette politique ressortent d'un examen des faits suivants:

- a) La construction du chemin de fer Intercolonial afin de permettre aux provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick d'écouler leurs produits dans le centre du Canada;
- b) La construction du chemin de fer Pacifique-Canadien afin de réunir la Colombie-Britannique au reste du Canada;
- c) L'accord visant à établir et à maintenir une liaison continue entre l'île du Prince-Édouard et le continent canadien;
- d) Les conditions de l'Union de Terre-Neuve, prévoyant que le Canada doit prendre à son compte les services ferroviaires et maritimes de Terre-Neuve et les confier au National-Canadien, et qu'il doit entretenir un service de vapeurs pour le transport des marchandises et des passagers entre North-Sydney et Port-aux-Basques;

(Toutes ces mesures font partie des conditions de l'union des différentes provinces susmentionnées au Canada; elles mettent en relief le rôle important que les transports ont joué dans la formation de la confédération, en 1867, et depuis jusqu'à l'admission de Terre-Neuve, en 1949.)

- e) L'adoption, par le Parlement, de la Convention du Nid-de-Corbeau en vue d'assurer le transport à bon marché des grains en provenance des provinces des Prairies, jusqu'à la tête des Grands lacs, à destination des marchés étrangers; cette convention ne s'appliquait, à l'origine, qu'aux lignes du Pacifique-Canadien qui existaient en 1897, mais le Parlement, par statut, rendit ultérieurement ces tarifs obligatoires pour tous les chemins de fer;
- f) L'adoption, en 1927, de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, loi prévoyant des taux réduits pour le trafic en direction de l'Ouest et pour le trafic à l'intérieur du "territoire choisi" désigné par ladite loi; l'application de la loi en question, autant que possible, à l'île de Terre-Neuve en 1949;

(L'initiative du Parlement, dans ces domaines, démontre qu'il reconnaît l'importance que présentent les transports dans les régions particulières et la nécessité possible d'accorder un traitement spécial dans certaines circonstances.)

- g) La construction du chemin de fer National-Transcontinental afin d'encourager l'expédition de marchandises par les ports canadiens;
- h) La construction, au coût de \$328 millions, au centre du Canada, d'un vaste réseau de canaux qui est devenu exempt de péages, et dont l'entretien est à la charge de l'État;



- i) L'octroi de grandes étendues de terrain, ainsi que de subventions, afin d'encourager et d'aider la construction de chemins de fer et de favoriser l'essor du pays;
- j) La prise de possession par le pays, au cours des années 1918 à 1923, des lignes de chemin de fer en faillite et leur fusion, avec les lignes de l'État, en un réseau désigné comme chemins de fer Nationaux du Canada;
- k) La construction du chemin de fer de la baie d'Hudson et l'aménagement du port de Churchill;
- l) Le subventionnement des services de navigation côtière et une mise de fonds considérable en faveur des ports et autres installations pour la navigation;
- m) L'importante mise de fonds en faveur d'Air-Canada et l'exploitation de cette dernière compagnie, ainsi que l'aide accordée à d'autres lignes aériennes;

(Ces mesures démontrent que le Parlement s'intéresse beaucoup aux transports et qu'il y participe activement.)

- n) La création, en 1903, de la Commission des chemins de fer du Canada qui, en 1938, est devenue la Commission des transports du Canada;
- o) L'adoption, en 1938, de la Loi des transports qui assure un certain degré de coordination;
- p) La création, en 1944, de la Commission des transports aériens; et
- q) La création, en 1947, de la Commission maritime canadienne.

(Ces mesures indiquent l'intérêt que porte le Parlement à la réglementation et à la surveillance des moyens de transport.)

Elles font également partie de la politique nationale et démontrent que le Parlement ne cesse de se préoccuper du problème du transport au Canada, y compris ceux que comportent les grandes distances et la population éparses. Le Parlement a autorisé la dépense de sommes énormes afin de surmonter ces difficultés qui entravaient le développement du pays.

Le Canada, en raison même de sa situation géographique, de la distance considérable qui sépare ses extrémités, des vastes étendues relativement improductives qui se trouvent entre ses régions colonisées et de l'existence de nombreuses régions montagneuses, est un pays auquel il est difficile de fournir des moyens de transport. Et pourtant, dans un espace de temps relativement court, il a été doté de deux réseaux ferroviaires à la fois importants et efficaces, d'un vaste réseau de canaux au centre, et d'un système de transport par air qui prend rapidement de l'expansion. D'après la constitution canadienne, le contrôle du trafic routier est, en majeure partie, dévolu aux législatures des différentes provinces. Les gouvernements provinciaux ont affecté de grosses sommes à la voirie et notre pays est graduellement doté d'un réseau de bonnes routes. A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral collabore avec les gouvernements provinciaux à la construction de la "route transcanadienne" qui reliera les provinces du Canada, de l'Atlantique au Pacifique, route qui se prêtera au transport automobile.

Il a toujours été admis que les chemins de fer sont de première importance pour le Canada et ses habitants. Notre pays couvre une étendue considérable et ne compte qu'une population restreinte; il occupe cependant le troisième rang dans l'univers en ce qui concerne l'exportation des marchandises. De par la nature même des choses, cela exige que les denrées primaires soient transportées sur de grandes distances, et en grande partie par voie ferrée.

Pour que nos produits puissent soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux, les chemins de fer doivent être en mesure de transporter les marchandises à bon marché et d'une manière efficace. Il importe donc, non seulement pour les chemins de fer mais aussi pour notre population, que les deux principaux réseaux ferroviaires soient maintenus à la hauteur des progrès réalisés dans les autres pays qui font concurrence aux producteurs canadiens pour la conquête des marchés mondiaux. Sinon, les Canadiens se trouveront dans une situation désavantageuse.

Le Canada, plutôt fortuitement qu'à dessein, est devenu propriétaire de ce qui, aujourd'hui, constitue l'un des plus grands réseaux ferroviaires de l'univers, parce que l'État et les provinces avaient garanti les obligations des compagnies ferroviaires qui se sont par la suite fusionnées au réseau des chemins de fer Nationaux du Canada. Cette situation est unique dans l'histoire; notre pays possède et exploite un réseau qui concurrence un chemin de fer privé presque aussi considérable; ensemble ces deux réseaux assurent plus de 90 p. 100 de tout le transport ferroviaire du pays.

La politique nationale en matière de transport veut que ces deux importants réseaux puissent fonctionner de pair afin de fournir les services nécessaires au pays et à sa population, tout en assurant un contrôle et un équilibre réciproques, sans empêcher la compagnie privée de subsister, de progresser et de réaliser des recettes convenables.

On a proposé à la Commission royale que les deux réseaux ferroviaires soient fusionnés et appartiennent à l'État qui les exploiterait. Cette idée n'est pas nouvelle; elle a été maintes fois étudiée et rejetée. La Commission, après l'examen qu'il lui a été possible de faire de la question, en est venue à la conclusion qu'une telle fusion n'apporterait pas un remède efficace aux problèmes avec lesquels le réseau ferroviaire du Canada est censé être aux prises à l'heure actuelle. Cette question est traitée plus longuement dans un autre chapitre.

#### COORDINATION

Des mémoires présentés à la Commission royale préconisent la "coordination" et l'"intégration" de tous les moyens de transport, ainsi que la réglementation de chacun par une seule et même commission, afin de réaliser cette intégration et cette coordination.

A la question de coordination des moyens de transport se rattachent certains faits qu'il est maintenant intéressant d'examiner. En 1938, le Parlement adoptait la Loi des transports portant le titre: "Loi instituant une Commission des transports au Canada, ayant juridiction en matière de transport par chemins de fer, navires et aéronefs". L'ancienne Commission des chemins de fer du Canada changeait simplement de nom et ses membres demeuraient en fonctions. La Loi en question définit ensuite comme suit les fonctions de ladite Commission:

"3 (2) La Commission devra remplir les fonctions qui lui sont conférées par la présente loi et par la *Loi des chemins de fer* aux fins de coordonner et d'harmoniser les opérations de tous les voituriers s'occupant du transport par chemins de fer, par navires et aéronefs, et la Commission devra donner à la présente loi, ainsi qu'à la *Loi des chemins de fer*, telle juste interprétation qui lui permette d'atteindre le plus efficacement les fins ci-haut mentionnées."

Cette disposition mentionne que l'objet de la loi est de coordonner et d'harmoniser les opérations de tous les voituriers de certaines désignations, c'est-à-dire, les chemins de fer, les navires et les aéronefs. Mais d'autres dispositions (articles 12 et 15) limitent considérablement les fonctions de la Commission des transports en ce qui concerne le transport par air et par eau.

Comme conséquence, ladite Commission a conservé pleine juridiction sur le transport par rail, mais une juridiction très limitée sur le transport par air et par eau.

En 1944, le Parlement a modifié sa politique en matière de coordination. La loi adoptée cette année-là abrogeait l'article 3(2) susmentionné et y substituait le suivant:

"3 (2) La Commission devra remplir les fonctions qui lui sont conférées par la présente loi et par la *Loi des chemins de fer* aux fins de coordonner et d'harmoniser les opérations de tous les voituriers s'occupant de transport par chemins de fer et par navires, et la Commission devra donner à la présente loi, ainsi qu'à la *Loi des chemins de fer*, telle juste interprétation qui permette d'atteindre le plus efficacement les fins ci-dessus mentionnées."

A la même session, le Parlement prévoyait la réglementation distincte du transport par air en instituant une commission connue sous le nom de Commission des transports aériens et composée de trois membres nommés par le gouverneur en conseil.

L'action du Parlement, en 1944, a eu pour effet d'amoinrir considérablement la possibilité de coordonner et d'harmoniser, sous le contrôle fédéral, les différents moyens de transport. Il laissait à la Commission des transports du Canada le soin de réaliser cette coordination et cette harmonisation seulement en ce qui concerne les chemins de fer et une section peu importante du réseau de transport par eau. Par conséquent, le transport par air et la majeure partie du transport par eau ne sont pas compris dans la politique actuelle de coordination et d'harmonisation du Parlement.

En 1947, le Parlement a adopté une autre loi stipulant la création de la Commission maritime canadienne. Celle-ci ne saurait être considérée comme un organisme de réglementation au même titre que la Commission des transports du Canada et la Commission des transports aériens, mais ses attributions et ses fonctions influent à certains égards sur le transport par eau; par exemple, elle fait enquête sur les services de navigation entre les ports canadiens, ainsi qu'entre les ports situés au Canada et ceux de l'extérieur, qui sont nécessaires au maintien et à l'expansion du commerce intérieur et extérieur du pays; elle vérifie également ces services et tient des dossiers pertinents (art. 7a). Elle administre aussi les subventions aux vapeurs côtiers que le Parlement vote chaque année. A cet effet, elle conclut avec les compagnies intéressées des contrats renfermant des clauses quant aux taxes que celles-ci peuvent exiger.

Le Parlement a donc prévu, en 1938, la création d'une Commission des transports (au lieu d'une commission des chemins de fer), mais il n'a pas été aussi loin qu'il aurait pu en vue de réaliser la coordination complète de "tous les voituriers s'occupant de transport". Les lois adoptées ces dernières années tendent également à s'éloigner de l'intégration et de la coordination, de sorte qu'il existe actuellement trois organismes au lieu d'un seul qui sont chargés de réglementer les transports.

Néanmoins, plusieurs mémoires présentés aux audiences de la Commission demandent que des mesures soient prises pour réaliser ce qu'on a appelé "la coordination et la réglementation" de tous les modes de transport. Évidemment, il faut entendre par là tous les modes de transport qui relèvent du Parlement. On a mentionné en particulier les avantages qu'il y aurait à assujétir les camions au même contrôle et à la même réglementation que les chemins de fer. Mais il y a ici un obstacle important. La majeure partie du transport par camion est intraprovinciale et la plupart de ce trafic intraprovincial consiste en camionnage privé, c'est-à-dire, en camionnage effectué par des particuliers et des établissements commerciaux qui transportent

leurs propres marchandises. Une très faible proportion seulement représente du camionnage de louage. Tout ce transport par camion intraprovincial privé et de louage, échappe à la juridiction du Parlement, ce qui met obstacle à la coordination et à l'intégration des services routiers et ferroviaires.

Dans certains milieux, on est porté à critiquer cet état de choses et à exprimer l'avis qu'il est indésirable et devrait prendre fin. Mais les situations de ce genre ne sauraient manquer de surgir dans un pays comme le nôtre où la juridiction se trouve partagée entre une autorité centrale et plusieurs autorités locales. Les provinces ne pourraient exister comme telles sans posséder certains droits législatifs et exécutifs inexpugnables. D'où l'impossibilité d'une politique nationale proprement dite qui embrasse toutes les questions du ressort exclusif des provinces. L'enseignement, par exemple, est un sujet qui, dans les pays n'ayant qu'une seule législature, est considéré comme un instrument très puissant de politique nationale uniforme. Mais le Canada ne peut avoir un système d'enseignement national parce que chaque province, dans son propre territoire, a le dernier mot à dire, dans toutes les questions qui se rapportent à l'enseignement. Il en va de même des transports. Il est difficile de voir comment le transport provincial (ainsi qu'on pourrait l'appeler) peut être confié à la régie du Parlement du Canada, sans une modification à la constitution. Mais, même si le changement pouvait s'opérer plus rapidement, la première question qui se pose est celle-ci: quelle est l'attitude actuelle des divers gouvernements provinciaux à ce sujet?

Les sept gouvernements provinciaux qui se sont unis pour demander la création de la présente commission royale ont été interrogés. Six d'entre eux ont déclaré qu'ils n'accepteraient pas de se départir de leur compétence exclusive en matière de transport automobile intraprovincial. La seule province à exprimer un avis quelque peu différent a été la Saskatchewan; son gouvernement a déclaré qu'il consentirait à céder au gouvernement du Canada le contrôle et la réglementation des tarifs de camionnage commercial à l'intérieur de ses frontières, moyennant deux conditions: (1) qu'aucune perte dans les revenus provinciaux ne résulte de cette cession; (2) que le gouvernement du Canada pourvoie, à ses propres frais, à la construction de routes pavées dans la province. Les provinces d'Ontario et de Québec n'étaient pas représentées devant la Commission, mais nous avons raison de croire que ni l'une ni l'autre ne consentiraient à céder au gouvernement fédéral leur juridiction en la matière. Terre-Neuve n'a pas fait allusion au sujet.

Cette attitude des provinces ne laisse guère prévoir la réalisation prochaine d'une régie centrale et d'une réglementation uniforme de tous les transports, y compris ceux qui relèvent des provinces.

En dépit de cette opposition manifestée par les provinces, il convient d'exposer brièvement les vues exprimées à ce sujet.

L'Association des manufacturiers canadiens désirerait voir une loi semblable à la Loi des chemins de fer s'appliquer à tous les modes de transport; consciente du fait que l'opposition des provinces à la juridiction fédérale met obstacle à la régie centrale, elle émet l'opinion que celles-ci devraient s'unir pour édicter une loi uniforme au sujet du camionnage.

La *Ship-by-Rail Association*, la *Canadian Industrial Traffic League*, le *Board of Trade* des Maritimes, la *British Columbia Feed Manufacturers Association*, le *Board of Trade* de Vancouver, les *British Columbia Paper Manufacturers and Converters* et le Conseil d'orientation économique du Saguenay sont tous en faveur de la réglementation, mais admettent en même temps que cette mesure, dans les circonstances actuelles, doit demeurer du

ressort des provinces. Certains de ces organismes voudraient que la situation reste telle quelle, d'autres préconisent la création d'un organisme central de régie.

Le Comité fédéral mixte de législation de la Fraternité des cheminots, recommande "d'appliquer à tous les modes de transport de louage, y compris le transport routier, une réglementation et une régie uniformes et efficaces". Il se borne à recommander la réglementation du camionnage de louage et ne désire pas imposer de restrictions à l'usage des camions privés.

Le Congrès canadien du Travail recommande: (1) d'assigner à chaque service de transport la tâche qu'il peut accomplir le plus économiquement; (2) de soumettre tous les services de transport au contrôle de la Commission des transports du Canada; de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de façon à rendre la chose possible.

L'*International Brotherhood of Teamsters* s'oppose à la régie du camionnage par le gouvernement fédéral.

La *Canadian Automotive Transportation Association* s'oppose à la réglementation du camionnage par une autorité centrale. Elle dit que ce système serait préjudiciable à l'intérêt public parce qu'il supposerait la réglementation des camions au profit des chemins de fer.

La seule question pratique qui subsiste en ce qui concerne la réglementation du transport automobile par loi fédérale se rapporte au trafic interprovincial et au trafic international. A supposer que l'autorité du Parlement comprenne la régie de ces modes de transport, il resterait à décider si l'établissement d'une telle régie favoriserait l'intérêt public. D'après le texte actuel de la loi, elle pourrait être établie en ajoutant d'abord aux mots "tous les voituriers s'occupant de transport par chemins de fer et par navires", article 3(2) de la Loi des transports, les mots "et par véhicules automobiles faisant le trafic interprovincial ou international" ou quelques mots équivalents. Une telle modification aurait pour effet de placer ces véhicules sur le même pied que les chemins de fer et les navires. Il appartiendrait alors à la Commission des transports du Canada de coordonner et d'harmoniser leurs opérations avec celles de ces autres voituriers. Ces derniers perdraient alors une partie de la liberté d'action dont ils jouissent aujourd'hui, mais d'autre part, ils acquerraient un statut qu'ils ne possèdent pas à l'heure actuelle. Les chemins de fer les auraient encore pour concurrents, mais ils seraient devenus des concurrents dirigés. Ce nouvel arrangement tournerait-il ou non à l'avantage des chemins de fer, comme on semble le supposer généralement? C'est ce que l'expérience pourrait démontrer.

Aux États-Unis, l'*Interstate Commerce Commission*, à quelques exceptions près, réglemente les véhicules automobiles qui s'occupent de trafic entre États. Celui-ci représente une plus forte proportion du trafic total des véhicules automobiles du pays que dans le cas du Canada. Ceci s'explique par le grand nombre d'États de l'Union (48) dont le territoire est moins étendu que la moyenne des provinces canadiennes, et par le volume considérable de trafic entre États qui en résulte, tout particulièrement dans les régions comme celles comprises dans la Nouvelle-Angleterre et les États de l'Atlantique. Les camionneurs appartiennent à trois catégories: les voituriers publics, les voituriers à forfait et les voituriers privés. Les tarifs ne sont réglementés qu'à l'égard des voituriers publics et des voituriers à forfait. La loi oblige les voituriers publics à publier des "tarifs équitables et non discriminatoires", susceptibles de modification seulement après trente jours d'avis, et l'*Interstate Commerce Commission* est autorisée à prescrire pour eux les tarifs maxima

et les tarifs minima. Les voituriers à forfait sont tenus de déposer des tarifs minima et, en l'occurrence, la commission en question est autorisée à prescrire les tarifs minima, mais non les tarifs maxima.

Il convient de signaler que, sur un total d'environ 50,000 camions de louage, au plus 1,500 sont, d'après une estimation, occupés dans tout le Canada au trafic interprovincial et international.

En 1937, et de nouveau en 1940, des projets de loi présentés au Parlement prévoyaient la régie du camionnage interprovincial et international de la part du gouvernement fédéral. Ces projets de loi ont suscité une vive opposition et ont finalement été retirés.

Le camionnage sous toutes ses formes a pris un grand essor depuis 1937. Le moment est venu où le Parlement ferait bien d'examiner de nouveau cette question de régie. Il ne semble exister aucune raison valable de ne pas demander à ceux qui exercent une entreprise relevant du Parlement (en présumant qu'il en est ainsi), en concurrence avec d'autres dont les tarifs sont réglementés, de se soumettre à un mode semblable de régie. Bien entendu, cela ne veut pas dire qu'un mode de transport devrait être réglementé seulement au profit d'un autre.

#### RÉORGANISATION DE LA RÉGIE

Dans la mesure où le Parlement a la faculté de réglementer et de régir les transports, le but à atteindre ne doit pas se limiter à l'œuvre en quelque sorte négative du redressement des abus; il doit comporter un effort réellement constructif et positif tendant à perfectionner les services du transport de façon à les rendre efficaces et suffisants, et aussi à "coordonner et harmoniser" ces services dans l'intérêt du public. Le meilleur moyen de réglementer les chemins de fer est de fonder ces règlements dans ceux qui régissent déjà les autres organismes de transport. Il est vrai que le principal obstacle à la réalisation intégrale de cet objectif si avantageux se trouve dans le fait que le Parlement n'a aucune juridiction en matière de transport strictement restreint aux limites de la province. Naturellement, on peut espérer que les provinces consentiront un jour à collaborer avec les autorités fédérales à la réalisation d'un programme commun de coordination. Néanmoins, d'ici là rien n'empêche le Parlement de procéder, dans la pleine mesure de son autorité, à l'établissement d'un réseau national de transport soumis à la régie et à la réglementation d'une commission de contrôle compétente. Les nombreux moyens de transports,—chemins de fer, voies fluviales et maritimes, aviation, transport routier, et maintenant les pipe-lines,—sont dorénavant inséparablement liés entre eux. Ils devraient être réglementés de manière à répondre aux besoins du pays par une action collective et non pas seulement individuelle. A titre d'exemple d'un problème qui mériterait d'être étudié dès maintenant, il convient de souligner que le rôle des voituriers par eau, dans le cadre du transport canadien en général, devrait être plus nettement défini afin qu'il soit permis à ces entreprises d'occuper la place qui leur revient dans le réseau national des transports.

Tout ce qui précède soulève la question de savoir si la politique de coordination étroite et de contrôle centralisé dans laquelle le Parlement semblait porté à s'engager lors de l'adoption de la Loi des transports en 1938, ne devrait pas être de nouveau remise à l'étude en vue d'en étendre plutôt que d'en restreindre la portée, comme on a semblé vouloir le faire à l'occasion de mesures législatives plus récentes. S'il est possible de réviser et de rendre plus efficace le programme adopté en 1938, on devrait commencer par établir un solide organisme de régie capable d'assumer la tâche. Il existe présentement trois

organismes distincts, chacun devant contrôler (de façon plus ou moins étendue dans chaque cas) une partie du réseau canadien des transports. Ce sont: la Commission des transports, la Commission des transports aériens et la Commission maritime canadienne. On peut croire qu'il n'est pas facile, la régie étant dispersée, d'appliquer à tous les services canadiens de transport les mêmes principes régulateurs qui tendent vers un but commun, celui de permettre à chaque service d'accomplir sa tâche de façon avantageuse et convenable dans le cadre des transports nationaux. Tout organisme indépendant et distinct a tendance à formuler son programme des transports sans tenir compte du rapport qui existe entre les différents organismes. On devrait corriger cette anomalie par l'institution d'une autorité centrale habilitée à prendre en mains la grande tâche d'une régie coordonnée, disposant de toute l'expérience acquise par les organismes distincts en ces dernières années.

Par l'adoption de cette mesure, on réunirait les trois organismes sus-nommés, lesquels, réorganisés et unifiés, se consacraient dorénavant à la réalisation d'un programme bien élaboré de coordination et de réglementation des transports.

(Afin d'éviter tout malentendu, il convient de noter que les vœux formulés aux présentes ne visent en aucune façon à porter atteinte aux fonctions qu'exercent les Services de l'air du ministère des Transports, qui continueraient à détenir leurs pouvoirs et à exercer leurs fonctions tel que présentement.)

Un important facteur, qui milite en faveur de l'unification proposée ici, est celui du personnel. La réglementation des transports est devenue un sujet d'ordre technique et d'une grande complexité; elle exige l'intervention de spécialistes en maints domaines d'activité. On ne peut attendre des membres d'une commission, quelque judicieux qu'en ait été le choix, les connaissances universelles qu'exige le règlement satisfaisant des affaires et la solution de tous les différends qui surgissent entre les parties en cause. Il faut s'en remettre largement aux conseils de spécialistes. Il est donc indispensable d'avoir à sa disposition les meilleurs conseillers et, conséquemment, le meilleur personnel possible, eu égard aux restrictions obligatoires en matière de dépenses. L'énumération des différentes catégories de fonctions du personnel, notamment, le trafic, les problèmes économiques, la statistique, la comptabilité, la délivrance des permis et le travail de secrétaire, démontre l'opportunité de réunir ces fonctions sous une seule autorité. En plus de favoriser l'efficacité du personnel et l'exercice approprié des fonctions, il semble évident que la fusion recommandée produirait une épargne appréciable de frais et de salaires.

## REMERCIEMENTS

La Commission tient à remercier ses avocats, M<sup>e</sup> Frank M. Covert, c.r., et M<sup>e</sup> Gaston Desmarais, c.r.; son secrétaire, M. G. R. Hunter, et son secrétaire adjoint, M. Gérald Morisset, de même que tous ceux qui lui ont soumis des propositions ou fourni des renseignements indispensables à l'enquête.

Le tout respectueusement soumis.

*Le président,*

W.-F.-A. TURGEON.

*Les commissaires,*

H. F. ANGUS,

H. A. INNIS.

M. H. F. Angus donne son assentiment au présent rapport, sous certaines réserves exposées au chapitre "Observations et réserves" qui suit.



## OBSERVATIONS ET RÉSERVES DE M. H. F. ANGUS

## RÉSERVES APPORTÉES AUX CONCLUSIONS DU CHAPITRE I SUR LES DÉSAVANTAGES ÉCONOMIQUES, GÉOGRAPHIQUES ET AUTRES AVEC LESQUELS CERTAINES RÉGIONS DU CANADA SONT AUX PRISES

Je regrette de ne pouvoir approuver, sans faire une réserve particulière, les conclusions auxquelles en sont venus mes collègues dans ce chapitre.

Les gouvernements provinciaux se plaignent, à mon avis, de l'effet de la politique nationale sur la population plutôt que du facteur physique de l'éloignement des marchés et des sources d'approvisionnement. Ils ne contestent pas le bien-fondé de cette politique qui concerne non seulement les tarifs mais l'existence même du Canada en tant que pays distinct; ils se plaignent qu'on a fait trop peu pour dédommager les personnes qui souffrent économiquement de cet état de choses. Cette plainte n'est pas dirigée contre les chemins de fer, mais contre le gouvernement fédéral à qui l'on demande en réalité de subventionner les chemins de fer afin de leur permettre de renoncer aux taux de transport élevés des marchandises.

## RÉSERVES APPORTÉES AUX CONCLUSIONS EXPOSÉES DANS LA SECTION 2 DU CHAPITRE II, INTITULÉE ASSIETTE DES TARIFS ET TAUX DE LA RÉMUNÉRATION

1. Je m'unis à mes collègues pour ne pas recommander la modification de l'article 325 de la Loi des chemins de fer, proposée par le Pacifique-Canadien, mais je ne puis me rallier au raisonnement exposé dans la partie du rapport relative à l'assiette des tarifs et aux taux de la rémunération. Il importe d'établir ce point clairement, car certaines parties de ce raisonnement pourraient être opposées aux idées que j'exprimerai, au sujet des recettes globales que les taxes devraient rapporter pour être équitables et raisonnables, tant pour les chemins de fer que pour les expéditeurs et les consommateurs.

2. Voici les raisons qui m'empêchent de recommander la modification proposée:

- a) Le plan que nous avons recommandé à l'égard de la nouvelle capitalisation des Chemins de fer Nationaux du Canada ne comporte aucun des dangers contre lesquels la modification proposée est censée protéger le Pacifique-Canadien. Elle est donc inutile.
- b) Bien que la Commission des transports puisse trouver commode d'employer la méthode de l'assiette des tarifs et du taux de la rémunération pour déterminer les recettes que le Pacifique-Canadien devrait réaliser, je ne crois pas que l'emploi de cette méthode devrait lui être imposée par la loi, sans règlement préalable de certaines des questions très controversées qui entourent l'établissement d'une base de tarifs.

## OBSERVATIONS SUR LES RELATIONS ENTRE LES COMPAGNIES FERROVIAIRES ET LES CHEMINOTS

Une politique d'ensemble en matière de transport devrait tenir compte des intérêts des cheminots qui, tout comme les expéditeurs ou les actionnaires, ont droit à un traitement juste et raisonnable. Au Canada, on ne s'est pas attaqué au problème de front et le coût de la main-d'œuvre en particulier a été considéré comme une dépense que l'administration se devait de maintenir aussi basse que possible. Les cheminots ont dû compter sur leur faculté de négociation et, par conséquent, sur le pouvoir qu'ils ont d'interrompre le fonctionnement des chemins de fer en recourant à la grève. La Loi sur les rela-

tions industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail s'étend aux chemins de fer et établit des formalités de négociation et de conciliation qui doivent être observées avant toute déclaration de grève ou de lock-out.

La guerre a été suivie d'une demande générale en faveur d'une semaine de travail plus courte et de meilleures conditions de travail, alors que l'inflation entraînait inévitablement une demande d'augmentation de salaire, exprimée en dollars. Dans le cas des chemins de fer, cette pression a coïncidé avec les difficultés étudiées ailleurs dans le présent rapport: fléchissement du volume du trafic et modification de la tarification imposée par la concurrence automobile. Aussi les formalités prévues par la loi en question ont-elles été soumises à une tension considérable (et peut-être exceptionnelle). Quelque temps après la clôture de nos audiences, cette tension aboutit à une grève qui fut réglée par une loi *ad hoc* imposant l'arbitrage obligatoire.

Si les choses devaient en demeurer là, nous disposerions, effectivement mais non formellement, de l'arbitrage obligatoire comme stade final des différends intéressant les cheminots. C'est un mode d'arbitrage obligatoire plein de tact mais extrêmement coûteux et incommode. Il repose sur les ennuis intolérables qu'entraîne la cessation des opérations des chemins de fer et, pour ce motif, fait une distinction entre les chemins de fer et les autres entreprises, distinction inconnue dans la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail.

L'effet qu'exercera cet événement sur les prochains différends du travail nous est encore inconnu. L'administration des chemins de fer ne saurait se permettre de céder trop facilement aux demandes, si raisonnables soient-elles, car elle pourrait se voir refuser la majoration consécutive des tarifs-marchandises qu'il lui faudrait demander à la Commission des transports du Canada. Le meilleur moyen, pour l'administration, de démontrer son efficacité en tant que négociatrice serait de ne pas concéder plus que ce qui pourrait être recommandé à la suite de procédures de conciliation entamées en vertu de la loi et de soumettre à l'arbitrage, à la suite d'une grève, d'une session spéciale du Parlement et d'une loi *ad hoc*, toute différence entre la décision du comité de conciliation et la demande des cheminots. S'il était possible de simplifier ces méthodes compliquées, de façon à rendre justice aux intéressés, les avantages en seraient certes manifestes.

Une étude de la situation des cheminots, semblable à celle qui a eu lieu au cours des audiences, a précédé la grève survenue dernièrement. Exception faite des cheminots, les intéressés se préoccupaient surtout de maintenir les tarifs-marchandises aussi bas que possible. Il leur a fallu en conséquence examiner le revenu net auquel avaient droit les chemins de fer ainsi que les salaires et les conditions de travail auxquels avaient droit les cheminots. Aucun mémoire pratique n'a été présenté, mais l'opinion générale qui semblait régner, c'est que l'administration des chemins de fer avait le devoir de mener une lutte aussi dure que possible et que la Commission des transports devait s'assurer que ce devoir avait été rempli. Les chemins de fer ne se sont pas plaints des mesures de négociation en elles-mêmes, mais de l'intervalle qui s'est écoulé entre la date des augmentations de salaire et celle des majorations des tarifs-marchandises.

Si l'on admettait que les chemins de fer ont droit à un revenu net, équitable et raisonnable, ou qu'un chemin de fer "type" doit réaliser un revenu autorisé déterminable, on tirerait au clair, dans une certaine mesure, la situation de la main-d'œuvre. Tant qu'il serait économiquement et légalement possible au chemin de fer type de gagner son revenu autorisé, toute augmentation du coût de la main-d'œuvre devrait retomber sur les expéditeurs et les consommateurs sous forme de tarifs-marchandises plus élevés. Le revenu net

du chemin de fer jouerait en quelque sorte un rôle identique au liquide des freins hydrauliques. L'avantage qu'il offrirait résiderait en son incompressibilité relative et en son impuissance à se dilater.

Il s'ensuivrait que les parties intéressées aux salaires ou au coût de la main-d'œuvre seraient, d'une part, les cheminots et, d'autre part, les expéditeurs ou les consommateurs. L'administration des chemins de fer aurait tout au plus un intérêt accessoire, un intérêt qui surgirait une fois les tarifs-marchandises portés à leur plafond économique, point auquel des taxes plus élevées ne rapporteraient pas un revenu plus considérable.

Il est également évident que les différends ouvriers intéressant les chemins de fer diffèrent des autres sous certains aspects importants:

- a) Les chemins de fer, contrairement aux autres employeurs, vendent leurs services à prix réglementés.
- b) Jusqu'à un certain point, le revenu net des chemins de fer se trouve protégé par le relèvement desdits prix (ou par le versement de subventions lorsqu'une régie est maintenue pour des raisons d'ordre public). Dans cette mesure, les augmentations du coût de la main-d'œuvre retomberont sur les usagers des chemins de fer (ou sur les contribuables). Mais supposons que les chemins de fer aient concédé, au cours de négociations, tout ce qu'a accordé l'arbitrage dernièrement. La Commission des transports aurait-elle tenu compte de leurs engagements?
- c) Les chemins de fer, contrairement aux employeurs industriels, ne peuvent pas abandonner la partie la moins avantageuse de leur exploitation parce que le coût de la main-d'œuvre monte. Les cheminots ne peuvent exiger de prix suffisamment élevés pour se classer hors du marché de la main-d'œuvre.
- d) Les chemins de fer, contrairement à certains employeurs, ne disposent jamais de grosses recettes de surplus pouvant servir à solder en partie une augmentation du coût de la main-d'œuvre.
- e) Les négociations entre l'administration des chemins de fer et la main-d'œuvre sont imparfaitement bilatérales: les chemins de fer ne peuvent fermer la porte à leurs employés.
- f) Les grèves, si elles éclatent, imposent une pression aux expéditeurs et aux consommateurs plutôt qu'aux employeurs. Cette pression est très forte et nécessite des mesures statutaires en quelques jours.

Ces facteurs sembleraient justifier certaines divergences de procédés lorsqu'il s'agit de déterminer les salaires et les conditions de travail. L'apparente faculté de négociation des cheminots est excessive et dirigée au mauvais endroit, c'est-à-dire que les cheminots négocient avec l'administration, tout en faisant pression auprès du public. Mais si l'arbitrage était obligatoire en pratique, les cheminots posséderaient une faculté réelle de négociation moindre que dans la plupart des métiers et tout dépendrait de la manière de voir des arbitres. Il existait, par exemple, une différence importante entre la décision du comité de conciliation et celle du comité d'arbitrage lors du différend ouvrier survenu dernièrement. Il s'agit donc de trouver un moyen terme entre la liberté entière de négociation d'une part et l'arbitrage obligatoire d'autre part.

La solution définitive de ce problème devrait remplir plusieurs conditions. Il faudrait que les cheminots l'acceptent comme équitable. Il faudrait qu'elle supprime la crainte, exprimée au cours de nos audiences, que les cheminots se servent de leur faculté de négociation sans limites pour imposer des conditions grossièrement injustes envers les autres bénéficiaires de revenus

au Canada. Il faudrait qu'elle exonère l'administration des chemins de fer de la tâche ingrate de convaincre la Commission des transports que personne n'aurait pu montrer autant d'intransigeance lors des pourparlers. Il faudrait qu'elle dégage le gouverneur en conseil et le Parlement des fonctions qu'ils ont dû assumer lors des récents différends du travail.

Deux initiatives semblent mériter de faire l'objet d'une étude. Toutes deux visent à donner plus de réalité et plus de prestige aux procédures de conciliation qui paraissent être devenues une simple phase des négociations. La première consisterait à réunir les contestants et à permettre aux parties intéressées à des tarifs-marchandises moins élevés de participer aux délibérations. Le comité de conciliation pourrait, dans le cas des différends ferroviaires, se composer de cinq membres, dont deux seraient nommés par le groupe de la main-d'œuvre, un autre par l'administration des chemins de fer, tandis qu'un quatrième serait nommé pour représenter les usagers des chemins de fer. Tous les usagers, ou leurs porte-parole, pourraient présenter des observations au comité ainsi constitué.

Ce plan permettrait aux usagers d'exprimer leurs idées pendant que les négociations poursuivent encore leur cours. Il y aurait une certaine différence entre la portée d'une décision majoritaire recevant l'appui des usagers et une autre à laquelle ils s'opposeraient; le fait d'exprimer ainsi leur avis pourrait en même temps exercer une certaine influence sur les négociations ultérieures.

Le comité de conciliation pourrait aussi compter trois membres "neutres" ou "impartiaux", de telle sorte que ses conclusions n'auraient pas l'air de refléter les conceptions d'un seul homme. L'unanimité des trois membres neutres aurait beaucoup de poids auprès du public. Dans le cas contraire, le public serait mieux renseigné sur le bien-fondé du différend que s'il ne prenait connaissance que de ce qui est effectivement la décision d'un seul homme. La décision du comité de conciliation n'est pas sans appel. Elle est essentiellement persuasive. Et elle serait établie dans les termes les plus persuasifs possible. Même une divergence d'opinion pourrait contribuer à remédier à tout différend de moindre importance et, de cette façon, orienter toutes négociations supplémentaires.

Les audiences ont révélé qu'il y a deux normes possibles de salaires pour les cheminots au Canada et que l'écart existant entre elles est, somme toute, plus grand que celui qui existe entre les réclamations les plus élevées, formulées par les chemins de fer, en faveur d'un revenu autorisé et la réclamation la moins élevée qui a été généralement accordée. D'aucuns prétendent que les salaires des cheminots devraient être conformes à ceux qui sont payés aux États-Unis et qui sont beaucoup plus élevés à l'heure actuelle. D'autres soutiennent qu'ils devraient être conformes à ceux afférents à des occupations comparables au Canada. Il est facile de trouver à redire contre les deux points de vue. Élever les salaires des cheminots aux niveaux qui ont cours aux États-Unis créerait une classe de travailleurs éminemment privilégiés au Canada. Employer comme norme les salaires afférents à des occupations comparables au Canada serait écarter la possibilité de voir les cheminots, quelquefois du moins, faire œuvre de pionniers en faveur du relèvement de ces normes. Autant il serait désirable en soi de combler l'écart qui sépare les conceptions relatives au revenu autorisé des chemins de fer en recourant à une définition faisant autorité, autant il serait souhaitable de combler, grâce à un consentement réciproque, l'écart qui sépare ces deux normes de salaires des cheminots. La première mesure à prendre consisterait apparemment à adopter certains modes de fixation des salaires un peu plus judicieux que celui dit de "souque à la corde". Les deux propositions ici exposées visent à cette fin.

## OBSERVATIONS SUR LE PROBLÈME FERROVIAIRE AU CANADA

1. Les opinions que j'exprime dans les alinéas suivants sur les problèmes ferroviaires en général sont destinées à compléter les conclusions que contient le présent rapport. Mon but est de regarder au delà des symptômes de mécontentement qui apparaissent dans les mémoires présentés à la Commission royale et de découvrir certains principes fondamentaux, bref, de considérer l'ensemble du tableau et non pas seulement les détails.

2. Au cours de ces observations, j'insiste sur les avantages d'une politique intelligente et bien définie en matière de chemins de fer au Canada. Le but à atteindre, c'est que les différentes parties intéressées au transport ferroviaire soient conscientes, non seulement des intérêts opposés, mais aussi des intérêts communs qui l'emportent sur ceux-là. Expéditeurs et consommateurs, travailleurs et actionnaires, intérêts régionaux et contribuables fédéraux, Pacifique-Canadien et National-Canadien sont tour à tour adversaires et associés. Ces huit parties ont toutes un intérêt commun dans le maintien d'un réseau efficace de transport ferroviaire. Aucune d'elles n'exprime entièrement son objectif lorsqu'elle est engagée dans des négociations ou des différends avec une autre partie ou plusieurs autres. Les parties en cause ont considéré nos audiences plutôt comme un forum en faveur des réclamations, que comme une conférence paritaire en vue de l'acceptation d'une politique mutuellement acceptable. S'il est possible de régler définitivement certaines questions fondamentales, une conférence à l'amiable, organisée occasionnellement par les parties en cause, pourrait contribuer à dissiper les mythes et les légendes et à créer une atmosphère sans laquelle des mésententes continuelles et coûteuses semblent par trop probables.

3. Ce que nous avons accompli peut être comparé à l'installation de feux de circulation rouges, verts et jaunes, sur la route que doit suivre la Commission des transports du Canada, c'est-à-dire, recommander l'interdiction de certaines choses, l'accomplissement d'autres et la prudence dans certains cas. Ce que nous n'avons pas accompli peut être comparé à l'illumination par projecteurs de toute la route,—y compris les secteurs que personne ne nous a signalés,— afin de faciliter la tâche quotidienne de la Commission des transports et peut-être aussi de rendre notre politique en matière de transport ferroviaire intelligible pour la population canadienne.

4. Dans un système économique rationnellement conçu, les taxes que paient les expéditeurs pour le transport de marchandises, ainsi que les prix payés par les voyageurs, devraient assurer aux voituriers des recettes suffisantes pour couvrir leurs frais, ainsi qu'un rendement raisonnable sur leurs capitaux, mais ils ne devraient pas leur permettre de réaliser des bénéfices exorbitants. On peut dire qu'une tarification qui donne le premier résultat est équitable et raisonnable envers le public et envers les chemins de fer. Elle devrait, dans sa forme parfaite, ressembler à une entreprise coopérative grâce à laquelle différentes catégories d'expéditeurs, en achetant ensemble des services de transport, bénéficient de taxes moins élevées que s'ils agissaient indépendamment. Aucun expéditeur ne paierait moins que les débours des services qu'il reçoit, ni plus que la valeur qu'il attache à ces services. On pourrait occasionnellement faire abstraction de la plus faible de ces limites pour des motifs d'intérêt public. La limite la plus élevée ne devrait jamais être dépassée et pourrait en tout temps être réduite dans l'éventualité de moyens de transport moins coûteux.

5. La tarification comporte presque toujours un certain élément d'intérêt public ou national. C'est ce qui arrive, jusqu'à un certain point, lorsque des voyageurs sont transportés sur des embranchements au même taux milliaire que sur des lignes à densité beaucoup plus forte, et, sur une plus grande échelle,

lorsque tout un chemin de fer est construit dans l'attente qu'il ne rapportera jamais de recettes suffisantes pour couvrir ses frais d'exploitation et assurer un rendement raisonnable des capitaux utilisés. C'est ce qui arrive également lorsque certains tarifs sont fixés par la loi, de sorte que le fardeau de toute majoration du coût du transport ferroviaire doit être contrebalancé par certaines autres taxes.

6. La tarification pourrait être conçue de façon à permettre aux voituriers de rentrer dans leurs frais, de réaliser un revenu raisonnable sur leurs placements et d'accomplir également divers services au-dessous du prix coûtant, ou même, de leur propre initiative, de se lancer dans des entreprises utiles pour l'économie toute entière. Un puriste pourrait soutenir qu'en qualifiant d'"équitable et raisonnables" les tarifs qui se rapportent à ces services, la Commission des transports du Canada impose en fait aux expéditeurs une taxe pour acquitter leur part des frais, et il est probable que personne ne s'en souciera tant que cette "imposition" sera faible et que les "contribuables" resteront indéterminés. Toutefois, les mesures de cette nature feront vraisemblablement l'objet de protestations si les expéditeurs sont menacés d'une majoration de taxes ou les chemins de fer, d'une diminution de bénéfices.

7. A vrai dire, il est peu probable qu'une politique nationale de transport, envisagée sur une grande échelle, puisse être acquittée aux frais des expéditeurs. Il n'est pas inusité qu'un chemin de fer de l'État soit exploité à perte ou, de toute façon, sans que les capitaux de l'État rapportent un revenu; parfois, certains avantages sont offerts à un chemin de fer privé afin que l'intérêt privé corresponde à l'intérêt national. Dans ces deux cas, le coût de la politique nationale est à la charge du contribuable.

8. Au cours de nos audiences, plusieurs catégories d'expéditeurs ont prétendu que les chemins de fer devraient être exploités en tant qu'instruments de politique nationale et qu'une partie du coût du transport devrait être à la charge du contribuable. L'avocat du Pacifique-Canadien a soutenu que "les subventions ne sont pas économiques". Ces deux opinions sont discutables. Évidemment, les intéressés particuliers, régionaux ou professionnels, peuvent invoquer l'intérêt national jusqu'à un certain point seulement, et même les systèmes nationaux les plus indiscutables peuvent avoir besoin d'aide pour réaliser une fin qui est rarement, sinon jamais, de nature purement économique. La construction du Pacifique-Canadien peut servir d'exemple. Les subventions peuvent constituer un trait d'union entre l'intérêt national et l'entreprise privée.

9. Les contribuables s'opposeraient à ce qu'on leur demande de financer un trop grand nombre de systèmes nationaux. Mais les intérêts des expéditeurs envers leurs propres entreprises ont probablement plus de poids que leurs intérêts en tant que contribuables. Vu qu'il s'agissait uniquement de taxes fédérales, on ne s'attendait pas à des protestations de la part des gouvernements provinciaux qui estiment que leurs populations ont plus à gagner, grâce aux dépenses fédérales, qu'à perdre par l'imposition fédérale. La plupart des provinces qui ont comparu devant nous se trouvaient dans cette situation. Québec et Ontario n'étaient pas représentés à nos audiences et il en était de même du contribuable fédéral.

10. La tarification, une fois établie, constitue un facteur important dans les décisions concernant l'emplacement économique des industries et tout changement apporté à un système établi est susceptible d'influer en définitive sur l'emplacement de celles-ci en rendant certaines entreprises vulnérables à la concurrence. C'est pourquoi des intérêts établis s'opposent à des changements notables de cette nature et demandent qu'on les évite ou les neutralise dans l'intérêt national.

11. La tarification canadienne subit, à l'heure actuelle, des modifications importantes. A l'instar des autres pays, les camions (qu'il s'agisse de camions de louage ou de camions appartenant à des expéditeurs) ont privé les chemins de fer d'une bonne partie des recettes que ceux-ci avaient antérieurement retirées du transport des denrées d'une valeur relativement élevée sur des distances relativement courtes. Cette perte de recettes a dû être compensée par le trafic qui n'est pas exposé à la concurrence automobile et, par conséquent, surtout par le transport de denrées d'une valeur relativement peu élevée sur des distances relativement grandes. Au Canada, peut-être plus qu'ailleurs, la conséquence a été d'imposer un lourd fardeau aux régimes économiques des régions éloignées. Aussi a-t-on demandé d'orienter la politique nationale de façon à mettre un terme à ce changement dans la tarification et de faire en sorte que le contribuable fédéral vienne réellement à l'aide de l'expéditeur de produits primaires sur de long parcours.

12. Une crise, ou presque, s'est produite à la suite de l'augmentation prononcée du coût du transport ferroviaire, qui a coïncidé avec la crainte d'une régression du volume du trafic élevé atteint durant les dernières années de la Seconde Guerre mondiale. Cette augmentation a porté les chemins de fer à chercher des recettes additionnelles qui doivent nécessairement provenir, pour une large part, de tarifs qui ne sont pas trop exposés à la concurrence des camions. Ces recettes ne peuvent provenir de taxes de concurrence que si les frais des concurrents se sont accrus en proportion de ceux des chemins de fer.

13. L'une des conséquences de cette crise a été de raviver l'intérêt dans la possibilité de contre-balancer ces augmentations du coût du transport ferroviaire. En principe, le prix du transport peut être réduit d'une ou de plusieurs façons, entre autres: a) par la fusion ou l'unification des réseaux ferroviaires; b) par une collaboration réciproque obligatoire; c) par l'élimination de services non rémunérateurs; d) par des changements technologiques. Ces possibilités seront étudiées séparément. Il est à noter qu'elles ont en commun une importante caractéristique: toutes comportent une économie de main-d'œuvre en exigeant moins d'hommes-heures. On devrait également noter que, si l'alternative à la réduction des frais d'exploitation se trouve dans le versement de subventions, c'est le contribuable national qui est d'abord intéressé à savoir si des économies sont réalisées ou non. Nous n'avons pu bénéficier de l'opinion du contribuable. Les expéditeurs n'ont aucun intérêt vital dans la réduction d'une facture qu'ils ne croient pas avoir à acquitter eux-mêmes.

14. La fusion réunit peu d'adeptes. De nombreuses formes d'exploitation commune ont été soigneusement étudiées et condamnées. Il est vrai que les chiffres prévus par les représentants des Chemins de fer Nationaux du Canada, lors de nos audiences, en ce qui concerne les possibilités de revenus de ce réseau, étaient si bas que le contribuable excédé pourrait se demander si un bail mutuellement avantageux avec le Pacifique-Canadien n'aurait pas quelque attrait. Comme alternative, l'étatisation de tous les chemins de fer a des mérites qui ont reconquis par tous les pays modernes. Cependant, le fonctionnement économique, même s'il est matériellement possible, n'est pas de ceux-là. Comme mesure pratique immédiate au Canada, ces deux solutions peuvent être rejetées.

15. La forme de collaboration mitigée entre le National-Canadien et le Pacifique-Canadien, recommandée par la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien, est discutée dans la partie principale du présent rapport. Les économies supplémentaires que l'on compte tirer de cette source sont minimales et il est bon de noter que des projets importants d'économie n'ont en général, été mis de l'avant que lorsqu'il a été question de fusion.

16. L'élimination des services non lucratifs peut prendre la forme d'une réduction ou d'un abandon de certains services. Généralement, il y a des intéressés qui s'opposent à l'une ou l'autre de ces mesures d'économie. En théorie, chaque fois que le coût du transport ferroviaire augmente, cela fait pencher la balance du côté de l'abandon proposé. En fait, les motifs d'opposition se résument à la prétention que le service, en dépit de son caractère non lucratif, devrait être maintenu pour des raisons d'intérêt public. La question revêt un caractère quasi-politique, parce qu'il ne semble pas y avoir moyen de faire acquiescer le coût du service par ceux qui le réclament.

17. Les améliorations technologiques rencontrent généralement moins d'opposition. Cependant, la plupart des améliorations exigent de nouveaux placements de capitaux et les économies ne sont pas immédiates. Pour obtenir de nouveaux capitaux, il faut l'assurance d'un rendement raisonnable, et aucune assurance n'est véritablement convaincante, à moins que le capital placé ne rapporte suffisamment, ou à moins que des titres d'un rang plus élevé que les actions ordinaires ne puissent être offerts aux capitalistes.

18. Une augmentation du volume du trafic, comme il s'en est produit avec les progrès du réarmement, peut aussi être considérée comme réduisant le coût d'une unité de transport, ou comme empêchant ce coût d'augmenter. C'est la seule réduction du coût du transport qui ne comporte pas une réduction d'hommes-heures. Si l'on pouvait avoir confiance que cette augmentation se prolongera longtemps, ce que l'on a appelé la crise du transport ferroviaire prendrait fin. Une période d'expansion économique rapide et soutenue transformerait peut-être de façon définitive le problème du transport au Canada.

19. Outre les possibilités étudiées dans les cinq paragraphes précédents, l'augmentation du coût du transport doit être acceptée comme un fait et le problème résolu en fournissant des revenus aux voituriers publics. La cause principale de cette augmentation est la hausse générale des prix et des salaires, communément appelée inflation. Heureusement, l'inflation au Canada ressemble peu, sinon par son nom, aux désastreuses conditions inflatoires qui ont prévalu dans les pays ravagés par la guerre. Il a même été possible pour des témoins d'affirmer que les taxes fixées en termes de dollars, il y a vingt-cinq ans, devraient rester inchangées ou que les taux différentiels existant avant la Seconde Guerre mondiale devraient être maintenus, en termes de dollars. Cependant, même l'inflation canadienne a joué à l'avantage de certaines industries et au détriment d'autres. Ainsi, peu de manufacturiers se sont plaints de l'augmentation des tarifs-marchandises. Il s'est écoulé un certain temps avant que les prix du transport se ressentent du plein effet de l'inflation et le résultat le plus évident est l'augmentation des salaires. Cette transformation se continue. Il faudrait faire une distinction avec l'augmentation du coût résultant d'heures de travail plus courtes, car cette dernière condition n'est pas une conséquence nécessaire de l'augmentation des prix.

20. L'inflation amplifie, en dollars, les modifications apportées au barème des tarifs par suite de la concurrence du camionnage, ainsi que les anomalies de la tarification. Le principal résultat est probablement psychologique. Chacun accepte avec sérénité tout changement de prix qui grossit son revenu et l'explique de façon plausible, mais se plaint amèrement de tout changement qui augmente ses frais. Tout le monde a tendance à considérer comme transitoires les avantages qu'il retire de l'inflation, mais est porté à en considérer comme permanents les désavantages. C'est particulièrement vrai dans le cas des prix élevés que les producteurs de produits primaires peuvent toucher d'une part et, d'autre part, des taxes élevées qu'ils sont forcés de payer pour le transport de ces marchandises. A maintes reprises, au cours des audiences, on a exprimé la crainte que les prix s'effondrent mais que les taux de transport actuels soient toujours maintenus.



21. Il existait également d'autres sources d'appréhension. La vaste puissance de marchandage dont dispose la main-d'œuvre, par suite de son pouvoir d'immobiliser les services de transport dont dépend la vie même du pays, a fort inquiété quelques-uns des témoins. Même s'il n'y a aucune preuve que ce pouvoir ait été exercé de façon insensée, ou même de façon arrogante et égoïste, on a exprimé la crainte que la chose se produisît.

22. A côté de la crainte et comme second facteur psychologique du problème du transport ferroviaire, il faudrait placer l'ancien mythe de l'injustice régionale qui a cours dans certaines régions et qui peut, à certains moments, engendrer la compassion désabusée envers soi-même.

23. Ces facteurs psychologiques, qui reposent toujours sur une certaine base plausible, contribuent à créer une atmosphère au sein de laquelle la méfiance et le doute prédominent, et où la tentation de rejeter le blâme sur quelqu'un, que ce soit les chemins de fer, la main-d'œuvre ou le Canada central, devient irrésistible. L'empressement des gouvernements, et même des chemins de fer, à venir en aide à une industrie en détresse est vite oublié. Comme résultat, les difficultés des autres sont peu comprises, la sympathie est rare et peu de gens sont prêts à envisager ce qui, après tout, est un problème commun, avec un esprit d'entraide et d'indulgence. Il ne sera possible de créer des relations plus cordiales qu'en mettant à la portée des gens le sens de la politique canadienne en matière de transport. Pour être intelligible, cette politique doit être claire et nette.

24. La crise du transport ferroviaire amplifiée, en apparence du moins, par l'inflation et la crainte d'augmentations subséquentes dans le coût des opérations, a été également aggravée par la situation dans laquelle se sont trouvés les deux plus importants chemins de fer. Le National-Canadien est propriété de l'État. Tout déficit dans ses revenus est tôt ou tard effacé par le contribuable fédéral, parce que la situation dégénère en impuissance à acquitter l'intérêt de la dette consolidée. Si l'intérêt public l'exigeait, ce réseau ferroviaire pourrait fonctionner à des taux qui ne couvriraient pas ses frais. Ainsi, par exemple, la Commission des transports pourrait fixer des taux qui serviraient de tampon contre le choc inflatoire pour les industries du Canada, ou retarder la mise au point du régime des tarifs que la concurrence du camionnage a rendue nécessaire. Le chemin de fer Pacifique-Canadien est propriété privée et l'on ne peut s'attendre qu'il renonce à des recettes convenables, s'il lui est économiquement possible d'en obtenir. Évidemment, il ne peut exister sans revenus convenables. Les chemins de fer de moindre importance sont dans la même situation. Il s'ensuit que le barème général des tarifs doit être établi en tenant compte des besoins du chemin de fer Pacifique-Canadien. Aucune autre norme n'a été sérieusement proposée.

25. Même s'il est possible d'imaginer l'usage d'autres normes en certaines circonstances, on peut difficilement croire que ces occasions surgiront sans que de nouvelles lois soient nécessaires pour guider la Commission des transports en ce qui concerne la situation générale des chemins de fer. L'avenir, nous l'admettons, est imprévisible. Mais les mesures actuelles doivent être basées sur des probabilités. Il n'y a aucune probabilité que le Pacifique-Canadien cesse de servir d'"entreprise type" en matière de tarification.

26. Lorsque le réseau des chemins de fer Nationaux du Canada fut créé, il est douteux que l'on ait prévu le changement de situation du Pacifique-Canadien qui, au lieu de compter parmi plusieurs chemins de fer dont il fallait prendre les besoins en considération, devenait l'unique norme dont on pouvait se servir pour juger du barème général des tarifs ferroviaires. Il est tout à fait possible pour un réseau de chemin de fer, propriété de l'État, d'être la seule norme de tarification, comme cela se produit de nos jours en

Grande-Bretagne, où la somme précise des recettes nécessaires est fixée par la loi. Il est également possible d'établir des taux correspondant à la situation des chemins de fer privés, comme c'est le cas aux États-Unis. Le barème des taux de transport étant établi pour tous, chaque chemin de fer peut essayer d'obtenir le plus haut revenu possible, dans les limites de ce barème. Mais il serait impraticable d'établir un barème de taux pour un chemin de fer privé, qui serait le seul du pays, sans que ce chemin de fer devienne un service public strictement réglementé. Il en est de même si un chemin de fer privé (même s'il n'est pas le seul) est, par la force des choses, la seule norme d'établissement des taux, sous réserve de la faculté contributive des usagers. Un tel chemin de fer se trouve dans une situation particulière. Il est exposé à devenir un service public strictement réglementé et il court le danger d'attaques directes de la part de tous ceux qui sont intéressés à obtenir des taux de transport peu élevés. Le Pacifique-Canadien n'était pas destiné à cette fin, mais il est devenu un chemin de fer de ce genre. La méconnaissance de ce simple fait peut amener une certaine confusion dans les esprits.

27. La situation particulière du Pacifique-Canadien n'est généralement pas reconnue et l'on a tendance à la considérer simplement comme transitoire ou provisoire. Il est facile de comprendre cette hésitation. La compagnie elle-même ne peut pas désirer se voir traiter comme un service public strictement réglementé; elle ne peut non plus souhaiter qu'on s'en serve comme norme d'établissement des taux ou qu'on l'oblige à porter le poids de toutes les attaques dirigées contre les tarifs-marchandises. Toutes les entreprises privées ont à cœur leur propre avancement et renoncer à cette perspective n'est guère agréable. Par contre, les expéditeurs renoncent difficilement aux possibilités de normes extérieures qui pourraient réduire les recettes nécessaires au Pacifique-Canadien. Certaines régions du pays non desservies par ce chemin de fer verront peut-être d'un mauvais œil des taux de transport destinés, dans leur forme du moins, à répondre à ces besoins. On est partout tenté de ne pas tenir compte de la situation de ce chemin de fer ou de la dissimuler par des mots ou en invoquant les légendes d'autrefois. Dans la cause relative à la majoration de 21 p. 100, la Commission des transports du Canada a répété ce qu'elle avait déjà déclaré dans la cause des taux de transport de l'Ouest: "Nos attributions consistent à fixer des taux de transport justes et raisonnables, peu importe ce qu'une compagnie vaut ou ne vaut pas." Les taux de transport sont considérés comme justes et raisonnables "pour les chemins de fer". Les majorations sont nécessaires pour "corriger le déséquilibre" entre les frais et les revenus. On prétend même que le National-Canadien se sera peut-être un jour suffisamment développé pour que l'on se base en partie sur ses besoins en vue de fixer les taux de transport. Tout de même, il est préférable d'envisager la situation sans détours, si peu agréable qu'elle soit, et de la résoudre de façon définitive.

28. Le fait de soustraire à la controverse le revenu net que le Pacifique-Canadien devrait avoir l'occasion de réaliser à même ses opérations ferroviaires comporte de nombreux avantages:

- a) Les causes concernant les recettes générales seraient épurées de questions hautement controversables et l'on pourrait alors les régler avec plus de célérité, ainsi que nous l'avons recommandé ailleurs.
- b) Une norme serait établie et servirait ensuite à évaluer les perspectives de revenu du National-Canadien; elle servirait également de base à une nouvelle capitalisation rationnelle de ce réseau.
- c) Le problème complexe de savoir comment fournir aux chemins de fer des revenus suffisants sans imposer un fardeau trop lourd à l'économie, ou à certains éléments de l'économie, pourrait ainsi être dégagé des autres et étudié sous son vrai jour, c'est-à-dire comme question intéressant les usagers des chemins de fer, ceux qui tirent leur subsistance des chemins de fer et les contribuables.

d) Une fois les possibilités de revenu du Pacifique-Canadien établies, le problème de lui assurer de nouveaux capitaux pourrait être envisagé d'un point de vue réaliste.

e) En résumé, les questions financières afférentes au réseau de transport ferroviaire canadien seraient tirées au clair et mises à la portée du grand public, ce qui constituerait un grand avantage pour tous en créant de la bonne volonté et en facilitant une compréhension mutuelle.

29. Même s'il est désirable d'établir, dans les limites permises, un revenu pour le Pacifique-Canadien, la tâche n'est pas facile. Il se présente des difficultés évidentes, communes à tous les chemins de fer: le choix entre le montant historique de la mise de fond et sa valeur présente comme base servant à déterminer le montant des immobilisations; le calcul approprié des dépenses; la fixation d'un taux de revenu qui soit assez flexible pour convenir aux bonnes comme aux mauvaises années, et le besoin de motifs d'encouragement en faveur des placements à longue échéance, dans l'espoir de bénéfices futurs et non de gains immédiats. De plus, il existe certaines difficultés particulières au Pacifique-Canadien. Celui-ci n'était pas destiné à devenir un service public. C'est pourtant ce qu'il est devenu en ce qui concerne ses opérations ferroviaires. Il n'était sûrement pas destiné à servir de norme pour établir le niveau général des tarifs-marchandises au Canada et, même après que ces taux, en général, eurent été assujettis à la juridiction de la Commission des transports, les comptes du chemin de fer Pacifique-Canadien n'ont pas été tenus avec l'idée que le réseau allait devenir l'aune servant à la fixation des tarifs-marchandises au pays. En réalité, on ne prévoyait guère alors que la Commission des transports aurait à s'occuper du niveau général des tarifs-marchandises, parce que le problème ne s'était pas encore posé.

30. Maintenant qu'il faut nécessairement se servir du Pacifique-Canadien comme base de référence pour établir le niveau général des taux de transport des marchandises, certaines questions importantes et controversables doivent d'abord être réglées. Elles comprennent:

- a) L'interprétation à donner aux transactions entre le chemin de fer Pacifique-Canadien et le gouvernement canadien, pour autant qu'elles concernent la valeur du placement qui devrait rapporter un revenu;
- b) Les obligations, s'il en est, qui incombent au chemin de fer à la suite de l'aide reçue lors de la construction de la ligne du passage du Nid-de-Corbeau;
- c) La distinction à faire entre les placements et les revenus ferroviaires du Pacifique-Canadien, d'une part, et, d'autre part, ses placements et revenus non ferroviaires.

Le Pacifique-Canadien affirme qu'il a droit d'obtenir, de sa seule exploitation ferroviaire, un rendement raisonnable des capitaux consacrés à ses biens ferroviaires. Les critiques nient cette allégation et voient les choses autrement que la compagnie en ce qui concerne l'étendue du placement.

31. Si des décisions critiques doivent être prises au sujet de ces questions, c'est à la Commission des transports de le faire, au point où en sont les choses aujourd'hui, sous réserve d'appel au Gouverneur en conseil et, s'il s'agit de points de droit, à la Cour suprême. Mais il est douteux que l'on ait prévu que la Commission s'occuperait de questions de ce genre. Pendant plus de cinquante ans, elle s'est montrée peu encline à le faire. Si un problème de cette envergure se présente, il serait à souhaiter que la Commission soit guidée par une loi. On ne doit pas oublier que les décisions influenceront sur le sort des compagnies privées aussi bien que sur les recettes du National-Canadien. Ce

sont des décisions qui revêtent un caractère permanent et il est difficile de leur accorder pleine et entière considération dans une cause concernant spécifiquement les recettes.

32. Il serait conforme aux principes les plus sensés que des décisions de cette importance soient prises par le Parlement lui-même. Il est le seul qui puisse rendre des décisions irrévocables. Il peut légiférer de façon à confirmer un accord conclu entre le gouvernement du Canada et le chemin de fer Pacifique-Canadien; ou encore, il peut ratifier des décisions déferées à un conseil d'arbitrage; ou bien, il peut agir conformément aux recommandations même de la Commission des transports. Le plus simple serait de définir par voie législative les placements ferroviaires du Pacifique-Canadien, à une époque déterminée, et de s'en remettre ensuite à la Commission des transports du soin de voir à ce que les placements et les dépréciations subséquents soient dûment inscrits dans les livres, et de fixer de temps à autre le taux de rémunération qui devrait être permis au cours d'une année en particulier ou d'une année comparée avec une autre. Comme conséquence, le revenu autorisé du Pacifique-Canadien serait fixé dans des limites flexibles. Même si les conditions économiques amenaient, pour une année déterminée, la fixation d'un revenu peu élevé, ou empêchaient le chemin de fer d'encaisser le revenu qu'il est autorisé à gagner, il serait nettement établi qu'aucune limite provenant d'une mesure législative ou d'une intervention de la Commission des transports ne doit empêcher la réalisation du revenu autorisé. Une telle restriction pourrait cependant être imposée dans l'intérêt public à condition qu'une indemnisation suffisante soit versée, de façon à ne pas nuire à la faculté du chemin de fer de réaliser le revenu autorisé.

33. En fixant un taux de rémunération applicable à une assiette de tarifs qui aurait été fixée indépendamment et de façon définitive, la Commission des transports n'aurait pas à revenir sur les questions que la loi est censée régler. En fait, elle n'aurait pas à étudier les caractéristiques individuelles du Pacifique-Canadien. Elle fixerait le taux de rémunération qu'à son avis un chemin de fer peut à juste titre attendre de ses placements. En agissant ainsi, il lui faudrait songer au problème que présentent les bonnes et les mauvaises années, ainsi que le désir de la compagnie de progresser. Mais il ne serait nullement question de multiplier l'assiette des tarifs (fixée par une loi) par le taux de rémunération proposé par les chemins de fer, afin de s'assurer si le résultat serait de donner au Pacifique-Canadien un revenu suffisant pour ses "besoins" ou un revenu qui lui permettrait de vendre, sur le marché courant, ses actions ordinaires au pair ou au-dessus du pair.

34. L'assurance de la possibilité de gagner un revenu défini ne signifie pas nécessairement que cette perspective attirera du nouveau capital de participation. Pourtant, une saine politique en matière de transport au Canada exige que les chemins de fer privés soient en mesure de trouver le capital nécessaire au maintien de la qualité de leurs services, sans recourir à des mesures financièrement dangereuses. Les autres solutions destinées à augmenter le revenu autorisé comprendraient: l'émission de valeurs à participation au-dessous du pair; l'achat de valeurs à participation au pair par le gouvernement du Canada, qui pourrait emprunter les fonds nécessaires selon un montant moindre que celui qu'il compterait toucher en dividendes; et l'achat d'obligations à revenu par le gouvernement. La fixation du revenu autorisé permettrait le recours à l'une quelconques de ces méthodes, au besoin, sans que l'on puisse prétendre que le chemin de fer est subventionné.

35. En réalité, le fait de fixer un revenu autorisé pour le Pacifique-Canadien aurait l'avantage de montrer sous son vrai jour toute subvention que le Parlement serait prêt à accorder afin de diminuer le fardeau de rendement

imposé aux tarifs-marchandises. Ces subventions n'augmenteraient pas le revenu autorisé du Pacifique-Canadien, mais elles lui en fourniraient une partie, ce qui réduirait la somme qui devrait provenir des taxes de transport des marchandises. Elles ne constitueraient donc pas, à proprement parler, des subventions au chemin de fer, même si elles étaient versées annuellement, par sommes globales. Il n'est pas nécessaire qu'elles se rapportent à des tarifs particuliers ou à des tarifs en vigueur dans certaines régions. En fixant des taux justes et raisonnables, la Commission des transports allégerait presque automatiquement le prix du transport des marchandises là où le besoin s'en fait sentir davantage. La situation des autres chemins de fer privés demanderait une étude spéciale, suivant la position dans laquelle ils se trouvent.

36. Une subvention du genre décrit dans le paragraphe qui précède peut être comparée à un impôt négatif sur le revenu. L'impôt sur le revenu des corporations entraîne la nécessité d'augmenter les recettes à obtenir des tarifs-marchandises, tandis que la subvention produit l'effet contraire. Nous ne faisons pas cette comparaison dans un but paradoxal, mais pour en arriver à une conclusion pratique. Une subvention modérée pourrait être accordée à l'égard des taxes de transport en général, et répartie équitablement entre toutes les compagnies privées de chemin de fer, simplement en supprimant l'impôt corporatif sur le revenu de ces chemins de fer. Cet impôt, tel qu'il est perçu actuellement, est considéré comme partie des dépenses du chemin de fer et reporté sur les expéditeurs et les consommateurs au moyen des tarifs-marchandises. De prime abord, il est injuste de frapper ces taux d'un impôt s'ils sont déjà considérés comme trop élevés, et il serait évidemment injuste pour la même autorité de les frapper d'abord d'un impôt et de les subventionner ensuite.

37. Actuellement, la situation est plutôt étrange. L'impôt corporatif sur le revenu est scrupuleusement ajouté au prix du transport des marchandises afin qu'il n'y ait pas de réduction du revenu disponible pour acquitter les dividendes. Mais lorsqu'un dégrèvement d'impôt personnel a été permis aux bénéficiaires de dividendes de compagnies canadiennes, les actionnaires ont été dédommagés, en ce qui concernait le revenu ferroviaire, d'une perte qu'ils n'avaient même pas subie. Cette anomalie pourrait être facilement évitée en n'exigeant pas d'impôt corporatif sur le revenu des chemins de fer.

38. Les mesures proposées dans le paragraphe qui précède simplifieraient grandement les causes relatives aux recettes générales et permettraient de les régler beaucoup plus promptement. Une fois l'assiette des tarifs établie, la Commission des transports aurait à fixer le taux de rémunération approprié qu'un chemin de fer serait autorisé à retirer de son placement, selon les circonstances. En pratique, la Commission s'assurerait sans doute si les raisons invoquées suffisaient pour justifier le changement d'un taux qu'elle aurait approuvé dans une cause précédente. Elle multiplierait ensuite le taux de base établi du Pacifique-Canadien par ledit taux de rémunération, afin de calculer le revenu que ce chemin de fer serait autorisé à réaliser. Elle déduirait ensuite toute subvention que le Parlement aurait pu accorder, et déterminerait ainsi quelle partie du revenu devrait provenir des recettes du chemin de fer lui-même. Finalement, elle étudierait les propositions des chemins de fer voulant que la tâche de fournir ces recettes soit répartie entre les divers usagers des chemins de fer. Le conflit d'intérêt apparaîtrait alors sous son vrai jour, c'est-à-dire comme une lutte entre les diverses catégories d'expéditeurs. Les expéditeurs non satisfaits demanderaient peut-être au Parlement d'accorder une subvention plus élevée, mais le fait de ne pas savoir quelle catégorie d'expéditeurs bénéficierait au juste de pareille augmentation freinerait

leurs exigences. En effet, une subvention plus élevée ne ferait que diminuer le fardeau à partager entre les expéditeurs et laisserait la Commission des transports libre de le répartir à sa guise.

39. Il reste à étudier la situation des chemins de fer Nationaux. Cet important réseau a beaucoup à gagner d'une politique ferroviaire nette et sensée. Il faudrait reconnaître franchement ce qui suit:

a) Le Pacifique-Canadien, en ce qui concerne ses opérations ferroviaires, est un service public réglementé qui a droit à la possibilité de retirer un juste revenu de ses placements.

b) Cette considération servira à déterminer le niveau général des tarifs-marchandises au Canada.

c) Le National-Canadien est une entreprise sociale qui doit exploiter certaines propriétés et fournir certains services, peu importe leur valeur au point de vue commercial.

d) Le caractère de ces services et de ces propriétés rend impossible la comparabilité avec le Pacifique-Canadien ou n'importe quel autre chemin de fer.

e) Il n'est pas pratique de faire en sorte que la capitalisation des chemins de fer Nationaux puisse être comparée à celle du Pacifique-Canadien, afin que chaque chemin de fer serve d'épreuve pour juger de l'efficacité de l'autre.

En résumé, même si le Pacifique-Canadien, à titre de service public possédé par une compagnie privée, a droit à la possibilité de retirer un revenu raisonnable en retour de ses placements ferroviaires, on devrait s'attendre que les chemins de fer Nationaux, comme entreprise sociale, se tirent d'affaire au moyen de taxes qui sont raisonnables pour le Pacifique-Canadien. La tentative d'établir une comparaison, soit pour favoriser l'émulation, soit pour juger les deux chemins de fer l'un d'après l'autre, devrait être définitivement abandonnée. Cette modalité n'est pas pratique.

Cette différence reconnue, la capitalisation des chemins de fer Nationaux pourrait être grandement simplifiée. Elle pourrait être égale à la puissance de revenu du réseau capitalisée à un taux d'intérêt peu élevé. Elle pourrait consister en obligations entre les mains du public ou en valeurs à participation que détiendrait le gouvernement. Une grande liberté serait accordée à la direction et lui permettrait d'accumuler un surplus ou une réserve.

40. Pour éviter d'être inconséquent à la suite des conclusions particulières auxquelles j'ai souscrit dans la partie principale du rapport, je désire faire ici quelques réserves: a) je désapprouve le blâme général que la fin du chapitre I jette aux chemins de fer; b) je n'admets pas les raisons pour lesquelles mes collègues refusent d'approuver la modification selon laquelle la Loi des chemins de fer obligerait la Commission des transports du Canada à faire en sorte que les tarifs-marchandises permettent au Pacifique-Canadien de réaliser un taux de rémunération équitable sur ses placements ferroviaires. Il m'a paru nécessaire de compléter nos conclusions particulières par une description de la situation d'ensemble à laquelle ces conclusions s'appliquent; si je m'étais abstenu de faire une telle déclaration, il me semble que je n'aurais pas contribué autant que je l'aurais pu à l'étude de la politique canadienne en matière de transport.

## \*MÉMOIRE SUR LES TRANSPORTS, PAR M. H. A. INNIS

On reconnaît depuis longtemps l'importance du réseau de voies navigables du Saint-Laurent et des Grands lacs, dans l'histoire des transports au Canada. Une particularité commune au régime français et au régime britannique au Canada, ainsi qu'au régime fédéral canadien, consiste en les efforts tentés en vue de permettre à ce réseau de soutenir avec plus de succès la concurrence d'autres voies navigables d'accès au continent, telles que la rivière Hudson, la baie d'Hudson et le Mississipi. Le canal Rideau fut creusé sous le régime britannique en vue de procurer une voie d'accès au Saint-Laurent, sur laquelle le Canada pourrait se rabattre s'il était en guerre avec les États-Unis. Le canal Welland fut creusé dans le but de neutraliser l'avantage procuré à ce dernier pays par le canal Érié, qui va du lac Érié à New-York. L'Acte d'Union de 1840 assura les fonds nécessaires à approfondir les canaux du Saint-Laurent jusqu'à 9 pieds en amont de Montréal, dans la même intention.

L'établissement de voies ferrées aux États-Unis enleva toute sa valeur au réseau de voies navigables du Saint-Laurent, édifié pour soutenir la concurrence de New-York. Le Canada fut à son tour obligé d'établir des voies ferrées et l'on projeta d'établir le Grand-Tronc, pour suppléer à l'insuffisance du réseau des canaux quant à la concurrence faite pour obtenir du trafic. Le désavantage dont souffrait ce réseau ferroviaire, comme moyen de communication complémentaire des voies navigables, prenant une partie de leur trafic, subissant l'influence de leurs tarifs, et dont le terminus oriental était le port libre de Portland, sur le littoral de l'Atlantique, l'obligea de prolonger ses lignes de l'ouest et de leur donner Chicago comme tête de ligne du trafic provenant de l'Ouest central.

La Confédération fut établie en grande partie pour neutraliser les désavantages résultant d'un réseau de voies ferrées et de voies navigables situé dans la région du Saint-Laurent, par l'amélioration des voies navigables et par l'extension de l'autorité de l'État vers l'est, grâce à l'établissement du chemin de fer Intercolonial jusqu'aux ports des Maritimes et à celui d'une ligne ferrée vers l'ouest jusqu'au littoral du Pacifique. L'Intercolonial, terminé en 1876 comme entreprise de l'État et allant d'Halifax à la Rivière-du-Loup, fut prolongé en fin de compte jusqu'à Montréal. Pour mettre à exécution les conditions de l'union de la Colombie-Britannique à la Confédération en 1871, qui exigeaient l'aménagement d'un chemin de fer jusqu'au littoral du Pacifique, le gouvernement en fit construire des tronçons, qu'il céda au Pacifique-Canadien, en même temps qu'il lui concédait des terrains et lui versait des subventions. Un chemin de fer transcontinental, terminé en 1885 de Montréal à Vancouver, fut prolongé en 1890 vers l'est jusqu'au port libre de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick). En 1901, la profondeur des canaux du haut Saint-Laurent était portée à 14 pieds et en 1906, le lit navigable du fleuve en aval de Montréal était creusé jusqu'à 30 pieds de profondeur. Après 1900, Montréal devint, grâce à l'approfondissement des canaux et à l'établissement de voies ferrées, un centre d'exportation du blé de l'Ouest du Canada et des États-Unis.

Les énormes frais occasionnés par la construction de chemins de fer et de canaux obligèrent l'État à fournir de grosses subventions et aggravèrent sensiblement la dette publique. Des prêts garantis par le gouvernement impérial et d'autres expédients permirent de maintenir l'intérêt de la dette à un niveau peu élevé. Les droits de passage sur les canaux, que la concurrence des canaux et des chemins de fer des États-Unis obligea de maintenir à un bas niveau,

---

\* La présente étude vise à approfondir les raisons sur lesquelles s'appuient les conclusions du rapport.

furent abolis en 1903 et ne contribuèrent que dans une faible mesure à faire face à l'intérêt de la dette et aux frais d'exploitation. Les recettes, qu'il était impossible d'obtenir en taxant les produits de première nécessité exportés, provenaient en grande partie de droits douaniers. Le ministre des Finances, M. A. T. Galt, déclarait en 1862 ce qui suit au sujet de la majoration des droits douaniers, surtout au sujet de celle de 1858: "Si le gouvernement a majoré les droits douaniers, c'est afin de pouvoir faire face à l'intérêt d'emprunts contractés pour les travaux publics; ces majorations sont nécessaires pour abaisser toutes les charges diverses pesant sur les denrées d'importation et d'exportation du pays. On a bâti des phares, approfondi le Saint-Laurent et canalisé des cours d'eau afin de réduire à un minimum les frais du transport intérieur par eau. Les chemins de fer ont été subventionnés afin que le commerce, interrompu par les rigueurs de l'hiver, puisse continuer rapidement et sans danger. Toutes ces améliorations ont été entreprises dans le double but de diminuer pour le consommateur le coût de ce qu'il importe, et d'augmenter le résultat *net* du travail du pays, sous sa forme finale de valeur d'échange en Grande-Bretagne\*.

La création de la Confédération obligea d'accepter un moyen terme entre les bas tarifs des Maritimes et les hauts tarifs des Canadas, mais une fois le chemin de fer Intercolonial établi en 1876, on appliqua en 1879 le système de protection nationale destiné à protéger l'industrie canadienne, à assurer du trafic aux chemins de fer et aux canaux canadiens et à obtenir des recettes pour couvrir les déficits et l'intérêt de la dette. Le Pacifique-Canadien fut construit à travers l'Ouest canadien, près de la frontière des États-Unis, puis à travers le sud de la Colombie-Britannique en passant par le col du Nid-de-Corbeau, pour freiner la concurrence réelle et potentielle des lignes ferrées des États-Unis et tirer profit d'un marché protégé par le tarif douanier contre la concurrence de ce dernier pays. On promit à la compagnie qu'elle aurait main mise sur le transport sur long parcours de produits industriels, à partir des fabriques de la région du Saint-Laurent et des Grands lacs jusqu'à l'Ouest canadien et la Colombie-Britannique, et du transport du blé, du bois d'œuvre et d'autres produits à partir de l'Ouest canadien et de la Colombie-Britannique jusque dans l'Est.

La structure des tarifs ferroviaires se ressentit des difficultés financières des entreprises de transport. La concurrence aboutit, surtout après l'abolition des droits de passage sur les canaux, à imposer des prix bas sur les produits d'exportation transportés par voie ferrée, égalant les prix bas des mêmes produits transportés par eau. Le tarif douanier, avec sa signification particulière pour les canaux, avait comme pendant des taxes élevées sur le transport des produits ouvrés importés. La concurrence du transport par eau mit encore mieux en lumière le principe de la valeur du service dans la structure des tarifs-marchandises. Les caractéristiques générales de la politique ferroviaire et du régime des tarifs-marchandises furent étendus de la région du Saint-Laurent à l'Ouest canadien. Les hautes taxes sur les exportations de céréales imposées par le Pacifique-Canadien soulevèrent des protestations de la part des agriculteurs; elles eurent pour effet l'adoption de la convention du Nid-de-Corbeau en 1897 et la conclusion, en 1901, d'un accord entre la province du Manitoba et le chemin de fer *Canadian Northern*. Les taxes basses sur les exportations de céréales eurent comme pendant les hautes taxes sur les produits industriels importés dans l'Ouest canadien, contre-balancées dans une certaine mesure par les dispositions de la convention du Nid-de-Corbeau relatives à ces produits. Les problèmes créés par les taxes élevées frappant le commerce intérieur et les produits ouvrés importés dans la région des Prairies amenèrent l'institution

\* Documents sessionnels de l'Assemblée législative de la Province du Canada, 1862, document n° 23.



de la Commission des chemins de fer et le prononcé d'une série de jugements mitigeant la disparité entre l'Ouest et l'Est sous le rapport des tarifs. Il en résulta aussi des réclamations en faveur de la péréquation des tarifs, ainsi que l'établissement de lignes ferrées rivales, savoir le *Canadien-Northern* grâce surtout à l'appui des gouvernements provinciaux, et le Grand-Tronc-Pacifique et le National transcontinental, appuyés surtout par le gouvernement fédéral.

Un réseau ferroviaire comme celui du Pacifique-Canadien, dont la structure tarifaire faisait ressortir le principe de la valeur du service, obligea ses concurrents à mettre sur pied des réseaux ferroviaires transcontinentaux semblables. Des compagnies rivales étaient libres de construire des lignes dans le territoire situé au nord de celle du Pacifique-Canadien, établie près de la frontière en vue de freiner la concurrence de compagnies des États-Unis. Pour obtenir une partie du trafic plus rémunérateur des produits industriels transportés vers l'ouest, il fallait que le *Canadian Northern* prolongeât sa ligne principale, depuis les Prairies vers l'est jusqu'à la région du Saint-Laurent et, vers l'ouest, par le col de Yellowhead jusqu'à Vancouver. D'un autre côté, dans l'Est canadien, le Grand-Tronc s'efforça de prendre la haute main sur le trafic mieux payant des produits industriels expédiés vers l'Ouest canadien et, en prolongeant ses lignes vers l'ouest, d'organiser un trafic de céréales transportées vers l'est. Lors d'une assemblée d'actionnaires du Grand-Tronc, tenue le 8 mars 1904, M. C. M. Hays déclara ce qui suit: "Le Grand-Tronc est placé dans une situation commerciale plutôt ridicule: il rassemble des marchandises dans la région la plus vaste et la plus prospère du Canada, les transporte à North-Bay, son point de jonction avec le Pacifique-Canadien, et là il les livre à ce dernier pour qu'il les transporte à travers le pays jusque dans cette région prospère et en plein développement dont je parle. Et qu'obtenons-nous en retour? Absolument rien." Le National transcontinental, allant de Moncton à Québec et à Winnipeg, fut établi par le gouvernement fédéral pour être concédé à bail au Grand-Tronc et se raccorder avec la ligne de sa filiale, le Grand-Tronc-Pacifique, allant de Winnipeg à Prince-Rupert par le col de Yellowhead. Les deux nouveaux réseaux transcontinentaux furent encouragés, le *Canadian Northern* par les ambitions de Toronto qui aspirait à devenir métropole, et le Grand-Tronc par celles de Québec et des ports des provinces Maritimes qui voulaient débusquer Montréal de sa position avantageuse par rapport au Pacifique-Canadien.

Comme il était difficile d'obtenir des capitaux, surtout à la suite de la déclaration de guerre en 1914, la Commission Drayton-Acworth, dans un rapport majoritaire, conseilla au gouvernement fédéral de prendre à sa charge les deux nouveaux réseaux transcontinentaux. Plus tard, la Loi des chemins de fer Nationaux du Canada unifia en un seul réseau l'Intercolonial, le Grand-Tronc, le Grand-Tronc-Pacifique, le National-Transcontinental et le *Canadian Northern*. C'est à sir Henry Thornton qu'incomba la tâche d'unifier les divers réseaux, si bien que le Pacifique-Canadien qui, jusque là, avait la grosse part du trafic de long parcours entre l'Est et l'Ouest du Canada, le partagea avec le National-Canadien. Lors de la lutte gigantesque des années 20, le Pacifique-Canadien travailla énergiquement à conserver et à consolider ses avantages, contre l'expansion rapide prise par le National-Canadien. La crise économique des années 30 poussa la Commission Duff à conseiller de prendre des dispositions visant à éviter le gaspillage et le double emploi. Ces conseils aboutirent à l'adoption de la Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien, qui prouva de ce fait que les forces des deux réseaux commençaient à se faire équilibre.

## I

Un réseau ferroviaire transcontinental organisé en fonction d'un régime tarifaire mettant en relief le principe de la valeur du service, avec des taux élevés sur les produits ouvrés et des taux inférieurs sur les matières premières, fit naître la concurrence d'autres entreprises de voiturage, en particulier celles de camionnage, appuyées par les provinces, surtout en matière de construction de routes. Dans les régions industrielles du Saint-Laurent, les effets lointains sur le régime tarifaire de la concurrence du transport par eau, qui faisaient ressortir le principe de la valeur du service, laissèrent les compagnies ferroviaires, le National-Canadien surtout, sans défense contre la concurrence du camionnage. Les camions furent adaptés au voiturage de marchandises des catégories supérieures du régime des tarifs. Les chemins de fer perdirent le trafic très rémunérateur de marchandises de faible volume transportées sur des parcours assez restreints, au profit d'entreprises de camionnage qui pouvaient satisfaire, avec profit, les conditions réclamées de vitesse, de suppression du trop grand nombre d'opérations de manutention, et de petit matériel d'inventaire. En outre, les entreprises de camionnage, tout comme les vapeurs naviguant sur les lacs et les rivières, transportaient des denrées plus volumineuses. L'industrie du camionnage concurrença les compagnies ferroviaires avec un si grand succès qu'elle prit un essor rapide. En 1947, l'Ontario et le Québec possédaient 82,800 milles de routes à revêtement, soit 56·8 p. 100 du total canadien, 213,666 camions automobiles, soit 50·2 p. 100 du total de ceux immatriculés au Canada, et 5,843 autobus, soit 85·5 p. 100 du total de ceux immatriculés. Sur les 2,896 camions de 8 tonnes et demie et plus immatriculés en 1947, l'Ontario en possédait 2,126, et il avait 2,146 des 3,997 camions de 4½ à 8 tonnes. Un haut fonctionnaire des chemins de fer Nationaux du Canada, lors de son témoignage rendu au nom de l'Association des chemins de fer du Canada, décrivit l'effet de cette concurrence sur le rail. D'après lui, les chemins de fer perdaient, au profit des camionneurs, un revenu net se chiffrant par 70 ou 80 millions de dollars, ainsi qu'un revenu net provenant de la fixation de taxes de concurrence destinées à encourager le trafic ferroviaire, de l'ordre de 50 millions, soit en tout de 120 à 130 millions par an.

Le silence gardé par l'Ontario et le Québec lors de causes relatives à des taxes, et aux audiences de notre Commission royale, en dit long. Il laisse supposer que les voituriers par camion ou par eau, concurrents des chemins de fer, ont réussi à maintenir des taux réduits dans la région du Saint-Laurent. Le prolongement des grandes routes améliorées augmente l'intensité du trafic, contribue à multiplier les genres d'industrie, à abaisser les taux de l'intérêt sur les capitaux et même appelle l'agrandissement et l'amélioration du réseau routier. Lorsqu'une région parvient à échapper au plein effet des majorations des taxes ferroviaires, cet effet retombe plus lourdement sur d'autres régions et les oblige à s'appliquer surtout à construire des routes afin d'éviter la charge de taxes plus élevées de transport à courte et à longue distance. Les frais de transport routier de produits destinés à l'exportation sont abaissés et favorisent le trafic ferroviaire à longue distance. Par exemple, le camionnage coûte moins cher que la traction animale et permet de transporter plus loin, par route, les céréales jusqu'aux élévateurs, pour être chargées de là sur des wagons. L'incapacité d'éviter la charge accrue de taxes plus élevées sur le trafic ferroviaire de long parcours limite la solidité financière et restreint la multiplication des genres d'industrie dans ces régions. Le succès de la concurrence du camionnage dans la région du Saint-Laurent, en affaiblissant les ressources d'autres régions, restreint leur possibilité d'éviter la charge de taxes ferroviaires plus élevées par la construction de routes et le transport en camions.

Les provinces de l'Est comme celles de l'Ouest ont essayé, par réglementation et manque de réglementation, de faire en sorte que le camionnage concurrence plus activement le voiturage ferroviaire. De l'aveu général, les règlements du Nouveau-Brunswick sont inefficaces. Les commissions de réglementation de la Saskatchewan et du Manitoba maintiennent les taxes de camionnage à des taux inférieurs à ceux des taxes ferroviaires. Après avoir permis aux chemins de fer de majorer leurs taxes de 21 p. 100, la commission du Manitoba a permis aux compagnies de camionnage de majorer les leurs de 15 p. 100 seulement. Le Pacifique-Canadien a essayé de neutraliser les effets de la concurrence des camions, en prenant la direction des lignes de camionnage Dench, dans l'Ouest, y compris la Colombie-Britannique. La province d'Alberta a donné à entendre qu'elle ne délivrera pas de permis de circulation pour les camions d'entreprises dirigées par le Pacifique-Canadien. Ce dernier, bien qu'assujéti dans son exploitation aux règlements de commissions provinciales, a pu tirer parti de l'absence de règlements régissant le trafic interprovincial par camion, pour rapprocher du niveau des taxes ferroviaires les taxes de camionnage interprovincial entre le Manitoba et la Saskatchewan. Le relèvement des taxes interprovinciales se justifie dans une certaine mesure par la nécessité, par exemple, d'acheter deux plaques de circulation, mais elles nuisent au commerce interprovincial et favorisent le commerce à l'intérieur d'une même province. C'est au gouvernement fédéral qu'il incombe de créer un organisme chargé de recueillir tous les renseignements voulus sur l'importance du camionnage interprovincial.

## II

Les effets de la ruine lente de la structure des tarifs, causée par la concurrence du camionnage, surtout dans la région du Saint-Laurent, se sont manifestés sous la forme d'une étroite collaboration entre les compagnies ferroviaires. Un témoin déposant en faveur du Pacifique-Canadien a représenté la situation des compagnies canadiennes comme un "monopole commun". Ce genre de monopole diffère du monopole pur et simple en ce qu'il peut exister "tant qu'il y a une seule règle variable de conduite au sujet de laquelle les parties au monopole commun n'ont pas conclu d'accord explicite". "Chacun des deux monopolisateurs réalise un gain proche du maximum, lorsque tous deux fixent d'entente, un prix de monopole"\* . En d'autres mots, "si les vendeurs tiennent compte de toute l'influence qu'ils exercent sur le prix, le prix sera celui de monopole" (Chamberlain). Chacune des deux compagnies ferroviaires (c'est là un trait particulier du monopole commun) est résolue à éviter l'apparence et l'accusation de monopole, à insister sur le simulacre de concurrence et à grandir leur dissemblance. On a souligné le contraste entre l'initiative privée et la propriété publique, en partie comme expédient visant à matérialiser l'apparence de concurrence, mais cet expédient ne peut dissimuler que le monopole commun n'est rien autre au fond qu'une forme de monopole pur et simple.

Même avant que la Commission des prix et du commerce en temps de guerre eût mitigé ses règlements, les compagnies ferroviaires demandèrent qu'une majoration uniforme de 30 p. 100 fût appliquée aux taux. Les provinces d'Ontario et de Québec se désintéressèrent de ladite cause, afférente aux effets de la concurrence du transport par camion et par eau dans la région du Saint-Laurent. Par contre, les autres provinces, ne pouvant, malgré tous leurs efforts, se décharger du poids alourdi de taux majorés, s'y intéressèrent vivement, sous la forme d'une opposition qui dura plusieurs années, si bien que la Commission des transports finit par autoriser une majoration de 21 p. 100

\* G. J. Stigler, *Notes on the theory of duopoly*, *Journal of Political Economy*, août 1940, p. 521.

en 1948. Une seconde demande de majoration, de 20 p. 100 de 121 p. 100 ou de relèvement de 45 p. 100 des taux de 1946, souleva de nouveau leur opposition, mais la Commission accorda, en guise de concessions, une suite de majorations, de 8 p. 100 en 1949, puis de 8 et de 4 p. 100 en 1950.

La répercussion produite par des majorations uniformes sur d'autres régions que celle du Saint-Laurent varie selon le caractère géographique, les ressources et les débouchés de la région. C'est le marché qui déterminera, compte tenu des frais de transport acquittés pour l'atteindre, quelles ressources seront exploitées et quels modes de production seront employés. Le régime des tarifs sera adapté à la production et à l'exportation des denrées à vendre et fera ressortir la spécialisation de la production, par des taux inférieurs pour les produits primaires et plus élevés pour les produits ouvrés en provenance d'une industrie en grande partie protégée. Les taux statutaires, comme ceux du Nid-de-Corbeau et ceux du tarif douanier, reflètent et accentuent davantage cette spécialisation par le maintien à un bas niveau des taux des produits primaires ou des céréales et par la majoration de ceux des produits industriels importés. Une majoration de 45 p. 100 des taux des denrées autres que les céréales, le charbon et le coke force les provinces des Prairies à fonder leur économie plus spécialement sur la culture des céréales. L'énorme quantité de matériel de premier établissement accumulé en vue de la production des grains est employée à plus grand rendement, ce qui permet de supporter le relèvement des taux peut-être plus aisément que s'il s'agissait d'autres genres d'exploitation. Mais la même raison qui explique cette plus grande facilité à supporter le fardeau à cause de cette forte spécialisation indique aussi que ce dernier ne peut être déplacé. En vérité, la spécialisation accrue entraîne des désavantages qui lui sont propres. D'après certains témoignages, les compagnies ferroviaires auraient préconisé des taxes basses sur le bétail provenant de l'Ouest parce que ces taxes accroîtraient le volume du trafic à longue distance, au détriment des établissements de salaisons de l'Ouest. Les effets d'une forte spécialisation, inséparables du gros volume de trafic sur long parcours et des majorations uniformes de tarif, se manifestent par divers genres de faiblesse tels que ceux qui caractérisent la dépendance des provinces des Prairies à l'égard des céréales, par des fluctuations dans le rendement des récoltes, ou par le déclin de la population dans la Saskatchewan, toutes choses dues en partie à l'industrialisation croissante de la culture des céréales. Un fort relèvement uniforme a pesé directement sur l'économie et a donné plus d'importance à un genre d'économie plus exposé aux charges directes et indirectes.

Ailleurs que dans la région où s'appliquent les tarifs du Nid-de-Corbeau, les effets d'une majoration uniforme des taxes sur différentes catégories de marchandises ressortent mieux. Sans tenir compte des effets variables de prix à la hausse ou de l'inflation sur telle ou telle denrée, un régime de tarifs mettant en relief le principe de la valeur du service comprend des taxes sur les denrées de catégories supérieures, taxes qui augmentent plus rapidement en chiffres absolus que celles des denrées des catégories inférieures. Ainsi, le régime est doué d'une certaine souplesse, qui permet l'étirage de bas en haut. L'effet est encore plus prononcé s'il se produit une inflation par laquelle les prix des produits ouvrés montent plus rapidement que ceux des produits primaires. Il se peut même que les denrées soumises aux taxes les plus basses ne puissent soutenir le choc de la hausse des prix et qu'on adopte des dispositions spéciales pour abaisser graduellement les taxes augmentées de ces denrées, comme dans le cas des taxes uniformes du charbon. Les majorations uniformes en viennent à peser le plus lourdement sur les catégories supérieures de marchandises transportées le plus loin. Une majoration uniforme peut aboutir, tout comme dans le cas des céréales des provinces des Prairies, à intensifier la spécialisation,

ce qui est arrivé par exemple pour le bois d'œuvre et d'autres produits en Colombie-Britannique, mais comme ces marchandises ne sont pas soumises à des taxes statutaires, il peut arriver que les frais de transport restreignent les débouchés. L'importance du bois d'œuvre, ses fréquentes variations de prix dues au grand rôle qu'il joue dans l'industrie du bâtiment, et sa position dans le cycle commercial contribuent à créer une économie instable et augmentent probablement les difficultés résultant de l'épuisement des ressources forestières. Les frais de transport sur longs parcours des produits industriels importés subiront la plus forte augmentation et il est peut-être significatif que le mémoire de la province de la Colombie-Britannique souligne les désavantages du principe de la valeur du service en matière de tarification, et l'importance de l'élément coût de service. C'est probablement plus qu'une pure coïncidence que la majoration uniforme de 21 p. 100 ait été suivie de la suppression du tarif différentiel en montagne, mais ce n'en est pas moins une qu'à la suite de cette suppression l'Alberta s'est plainte surtout des effets de la violation du principe qui régit le transport sur long et sur faible parcours.

La région des Maritimes s'est spécialisée en produits primaires destinés surtout aux marchés étrangers et en produits fabriqués pour vente au Canada. La spécialisation poussée d'industries des Maritimes\* fut renforcée par la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, qui abaissa de 20 p. 100 au-dessous de leur niveau de 1927 les taux en vigueur à l'intérieur du territoire choisi, aussi bien que les taux des marchandises acheminées du territoire choisi vers l'ouest. Cette spécialisation fut renforcée encore plus par les exigences de guerre et par l'immobilisation des taxes ferroviaires ordonnée par la Commission des prix et du commerce en temps de guerre. Un relèvement uniforme de ces taxes entraîna des difficultés pour les industries des Maritimes dont les affaires dépendaient de la vente sur des marchés canadiens éloignés et, pour certaines, de l'achat de matières premières transportées de régions éloignées du Canada. Les produits primaires agricoles, forestiers et marins, volumineux et peu coûteux, se ressentent des fluctuations des cours mondiaux et des effets de la rigidité relative des prix déterminés par un marché protégé. Par suite de la position difficile du marché mondial et du retour au marché domestique, surtout celui de la région du Saint-Laurent, les problèmes que soulèvent l'adaptation aux exigences de ce marché-là et les taxes de transport sur long parcours deviennent graves. Une concurrence effective dans la région du Saint-Laurent oblige l'industrie à s'appliquer surtout à la production d'articles très spécialisés fabriqués de façon moins efficace dans cette région et non exposés à la concurrence des produits de la Colombie-Britannique et de l'Ouest. L'expansion de la fabrication spécialisée qu'a imposée à la Colombie-Britannique la nécessité de transporter sur de longs parcours, par exemple jusque dans la région du Saint-Laurent, restreint pour les Maritimes le marché de produits semblables. La mévente des produits primaires des Maritimes sur les marchés du Canada central a obligé ces provinces à recourir à divers expédients, tels que le paiement de subventions sur le poisson, l'aide permettant de passer à la production de nouvelles variétés de pommes, et l'établissement de prix minimums pour les pommes de terre. Des majorations uniformes des taux de transport des produits primaires des

\* Les industries assujéties aux longs parcours pour atteindre le marché canadien ont dû vendre leurs produits à des prix arrangés de manière à intégrer les frais de transport dans un prix fixe. Certains produits spéciaux, de haute valeur et de faible volume, dont les frais de transport formaient une petite proportion des prix de vente, se prêtaient fort bien à ce procédé. Les industries de la région du Saint-Laurent jouissent, quant à l'établissement de prix arrangés, d'avantages refusés à celles d'autres régions, comme l'indique l'importance prise par les maisons à commandes par la poste. Les prix arrangés des marchandises ainsi vendues sur catalogue ont contribué à contre-balancer les disparités injustes du régime tarifaire et les difficultés inhérentes à la livraison sur longs parcours, à un marché embrassant tout le pays. Les marchandises qui se prêtent peu aux prix ainsi arrangés sont exposées plus directement aux difficultés tarifaires.

Maritimes aggravent la concurrence sur les marchés du Canada central, d'autant plus que ces produits subissent de fortes variations de prix et qu'ils se vendent livraison franco plutôt que franco wagon. Les denrées des catégories inférieures du tarif, telles que le bois dur de dernière qualité et le charbon de catégorie inférieure se heurtent à de sérieuses difficultés et les denrées volumineuses telles que navets et pommes de terre sont exposées à un surcroît de risques, dont celui d'une baisse des taxes des produits de la région centrale, baisse imposée par la concurrence du camionnage. Comme dans l'Ouest, il se peut que la région Maritime supporte plus facilement les conséquences d'une majoration uniforme des produits spécialisés, fabriqués aussi bien que primaires, mais cette majoration amène à accentuer encore plus la spécialisation et à se charger d'un fardeau qu'on ne peut déplacer. En outre, il est improbable que la région maritime puisse, aussi aisément que l'Ouest, supporter un relèvement uniforme, malgré l'avantage que lui donne le transport par eau. La production soulève des problèmes beaucoup plus compliqués que ceux de l'Ouest, se heurte à une concurrence plus intense des produits de la région centrale. En outre, une majoration uniforme frappe d'une lourde charge les produits bon marché.

La pression constante exercée par le régime des tarifs ferroviaires fait qu'il est difficile d'arriver à la diversité et par là à la stabilité ailleurs que dans la région centrale. De puissantes compagnies industrielles édifiées dans la région du Saint-Laurent, à la faveur d'un régime protectionniste et au détriment d'industries moins solides dans d'autres régions, favorisent, tout comme les compagnies ferroviaires, les expéditions à longue distance. Le privilège exclusif dont jouissent ces dernières à ce sujet est consolidé par des taux de concurrence dans la région centrale et par le tarif douanier. Un témoin a mentionné à ce propos le cas des taxes du ciment transporté de Paris (Ontario) à Vancouver, taxes qui ont été révisées en conformité du tarif douanier, pour empêcher le ciment d'Angleterre d'entrer au Canada.

### III

Le contre-coup des majorations uniformes sur les expéditions à longue distance se manifeste par une spécialisation plus poussée de la production dans des régions autres que celle du Saint-Laurent, ce qui, à son tour, consolide la position d'exclusivité des compagnies ferroviaires en matière de transport sur long parcours et les dédommage du fait d'avoir été évincées du trafic à courte distance par la concurrence du camionnage. Si les compagnies, en particulier le Pacifique-Canadien, s'intéressent au trafic à longue distance, c'est qu'elles peuvent ainsi utiliser plus pleinement la voie ferrée, l'outillage et le matériel roulant. En s'appliquant à maintenir leur maîtrise en ce domaine, elles peuvent réduire leurs frais et augmenter leurs recettes. A preuve que ce genre de trafic est rémunérateur, un témoin du Pacifique-Canadien a déclaré que des taxes transcontinentales inférieures aux bénéfices minimums moyens de 35·3 cents par wagon-mille en 1948 se justifiaient, calculées en fonction des recettes. Les compagnies transcontinentales ont cherché surtout à ce que le trafic sur longue distance rapporte les plus fortes recettes comparativement aux dépenses. Ce qui rehausse l'importance du trafic sur long parcours des denrées primaires roulant dans un seul sens, c'est l'importance encore plus grande du même genre de trafic de produits ouvrés voiturés à des taux plus élevés, en sens inverse, et l'utilisation plus complète du matériel. Dans la région Centrale et dans d'autres, la concurrence du camionnage et du transport par eau oblige les compagnies ferroviaires à s'appuyer toujours plus sur le transport à longue distance et accentue l'importance du tarif douanier comme moyen d'affaiblir la concurrence due à des compagnies des États-Unis.

Le monopole commun des chemins de fer les engage à tenir compte de la somme des recettes, plus que du volume du trafic. A cet égard, les réseaux protégés par des tarifs douanier et des zones où s'exerce leur monopole, agissent comme le font d'autres industries protégées. La concurrence plus intense du camionnage, ayant fait perdre à des compagnies la protection tarifaire dont elles jouissaient dans certaines zones, a accentué le besoin de continuer à s'appuyer sur des zones protégées et sur un monopole du transport de long parcours. Un témoin déposant pour le National-Canadien a dit que les pertes de recettes entraînées par la concurrence du camionnage a fait qu'il est très difficile d'établir des lignes de mise en valeur. Vu que ce réseau, du fait de l'emplacement de ses voies, s'intéresse plus que le Pacifique-Canadien à ouvrir de nouveaux territoires, cet intérêt contribue évidemment à l'expansion économique. Il va de soi que les compagnie transcontinentales, étant aux prises avec un très grand nombre de problèmes administratifs, se placent à un point de vue transcontinental. Le fait qu'elles s'appuient sur le voiturage de long parcours et se préoccupent de taxes et de recettes plutôt que de trafic les entraîne à négliger des régions et oblige le gouvernement fédéral comme les gouvernements provinciaux à prendre une part active à la solution des difficultés que comportent la production et le trafic. Les lois spéciales et les tarifs statutaires sont des moyens de résoudre des difficultés régionales, comme le sont des expériences tels que les prix minimums, l'aide en matière de grains de provende et les subventions spéciales, comme celle du charbon.

#### IV

Participant à un monopole commun, fort d'une puissance économique et politique énorme soutenue par l'industrie protégée, et particulièrement atteint par la concurrence du transport routier et fluvial dans la région du Saint-Laurent, le National-Canadien a tout intérêt à affermir sa main-mise sur le transport à longue distance, et à s'occuper plutôt de la question financière que du trafic en ce qui a trait aux nouvelles immobilisations. Vu sa position comme ligne prédominante de l'Est et l'importance des tarifs de concurrence, il a refusé d'ajouter aux tarifs concurrentiels la majoration de 4 p. 100 finalement autorisée par la Commission des transports bien que cela eût pour effet d'empêcher le Pacifique-Canadien de l'imposer lui aussi. Son insistance à favoriser le relèvement des taxes convenues a démontré de nouveau l'importance de la concurrence du camionnage et de la navigation.

Comme propriétaire du National-Canadien, le Parlement est enclin à tenir compte du point de vue des administrateurs de la société, particulièrement en ce qui concerne la finance. Le Parlement se doit alors d'étudier les restrictions à apporter au programme du National-Canadien dans l'intérêt de l'économie générale et d'établir une distinction tranchée entre le bilan du National-Canadien et le bien du régime économique. Refuser de reconnaître cette distinction porterait atteinte au pacte de la Confédération, puisque cela permettrait à un instrument du Parlement d'avantager certaines régions favorisées aux dépens de régions moins bien partagées. La répugnance du Parlement à considérer d'autres facteurs qu'un bilan apparaît dans l'intérêt que manifestent les provinces centrales à encourager l'expansion routière, l'emploi de véhicules automobiles, et à attirer un trafic ferroviaire très rémunérateur dans une région à population dense. Il est plus facile d'accepter une pratique qui veut que le coût du vieillissement relatif des chemins de fer soit reporté, grâce à un bilan favorable, sur le trafic de long parcours vers d'autres régions qui ne peuvent se dispenser de ce service, que d'accepter un bilan défavorable et de faire face à un déficit. Le Parlement peut facilement vouloir

s'en tenir à un état de choses qui, sous l'effet de la concurrence des routes et du pétrole, entraîne jusqu'à un certain point la désuétude d'une industrie basée sur le fer et le charbon.

Le pacte fédératif exigeait la construction de chemins de fer, notamment le Pacifique-Canadien et l'Intercolonial, de même que le creusage de canaux. Comme les canaux devenaient relativement surannés à mesure que s'intensifiait la concurrence du rail, le Parlement se chargea du fardeau de la dette. Les chemins de fer étant tombés en désuétude relative devant la concurrence des automobiles, encouragée par les régions plus fortes, le fardeau de la dette est manifestement retombé sur les régions plus faibles et aussi sur le Parlement.

La solution du problème du transport suppose entre autres choses l'étude de l'ajustement du fardeau de la désuétude par les chemins de fer transcontinentaux, qui empêchera l'imposition d'une taxe indue sur les longs parcours et sur les régions autres que celle du Saint-Laurent; elle suppose aussi, dans un sens, un échec du but visé par la Confédération. Le problème du monopole commun a été nettement expliqué dans la preuve offerte par l'Île du Prince-Édouard. Dans un monopole commun, le territoire desservi par un chemin de fer et libre de toute concurrence de l'autre, devient exclusif. Dans les limites de cette région, le trafic est favorisé d'un tarif de ligne unique, et l'on décourage la concurrence d'un autre chemin de fer en refusant de lui accorder les mêmes tarifs. Même dans le cas du Québec-Central, loué à bail au Pacifique-Canadien, les tarifs directs du trafic entre les deux lignes sont restreints. Comme résultat, il existe une division artificielle de l'ensemble de l'économie entre les régions desservies par chaque chemin de fer. Aux points où le trafic est échangé entre les divers réseaux, il se produit une accumulation de frais qui s'aggrave avec les majorations uniformes. Située à l'extrémité est du Canada, et sous monopole des Chemins de fer Nationaux, l'Île du Prince-Édouard s'est plainte de la situation dans laquelle elle se trouve au sein de la fédération. Dans les arguments avancés en faveur de la fusion, on a laissé entendre que chaque chemin de fer exploitait le territoire sur lequel il avait main-mise, et que les frais provoqués par la concurrence dans un territoire partagé étaient remboursés en partie par les opérations exercées en territoire non concurrentiel.

D'après la preuve offerte par l'Île du Prince-Édouard, il était évident que la situation monopolisatrice du National-Canadien avait été mise à contribution pour restreindre l'exploitation des véhicules automobiles. La province est particulièrement exposée aux dangers d'un monopole exercé par un mode de transport relativement désuet et visant à restreindre une source de revenus extrêmement importante provenant de l'industrie automobile et touristique. Des plaintes portées contre le monopole exercé par la compagnie ferroviaire sur le transbordeur reliant Borden au cap Tormentine sur le continent, touchaient les restrictions sur les camions; on alléguait également que les expéditeurs de l'Île du Prince-Édouard n'avaient pas les mêmes avantages que ceux du Nouveau-Brunswick. La province a soutenu que le National-Canadien est devenu un instrument servant à passer outre aux termes de la Confédération. Les problèmes nés de la concurrence des camions dans la région du Saint-Laurent paraissent avoir été résolus en partie par le contrôle monopolisateur des chemins de fer dans d'autres régions.

La thèse de l'Île du Prince-Édouard en faveur de la fusion des chemins de fer, comme moyen de réduire les frais de l'exploitation ferroviaire, de même que le fardeau des tarifs accrus pour les longs parcours par suite de la concurrence routière et fluviale dans la région du Saint-Laurent, a perdu de sa force depuis que les dangers d'une concurrence excessive des chemins de fer, envisagés avec crainte par la Commission Duff, ont diminué à mesure que le monopole commun s'est exercé sous la pression de la concurrence provenant de nouveaux moyens de transport. Sous le régime d'un monopole



commun, les conditions ne seront pas fondamentalement différentes de celles que provoquerait la fusion. Sous un régime monopolisateur consécutif à une fusion, le problème de la concurrence par camion et par eau, surtout dans la région du Saint-Laurent, et celui du report du fardeau sur le long parcours vers d'autres régions, persisteront bien qu'ils ne puissent être obnubilés comme sous le système actuel du monopole commun. De fait, certains témoignages ont laissé entendre que la Loi du Pacifique-Canadien et du National-Canadien pourrait être utilement abrogée, vu qu'elle dissimule le caractère essentiellement bimonopolisateur des chemins de fer par le semblant d'une concurrence qui a cessé d'exister depuis longtemps. La coopération prévue par la loi ne s'est pour ainsi dire manifestée que lors de la période suivant immédiatement la promulgation de la mesure. Plus récemment, elle a paru devenir un moyen de freiner un programme accru d'abandon de lignes de la part des deux compagnies.

## V

La complexité des problèmes d'ajustement est rehaussée, et les effets de la concurrence dans la région du Saint-Laurent sont obscurcis par l'importance des tarifs internationaux par rapport aux salaires et aux prix. Les tarifs internationaux conjoints entre le Canada et les États-Unis s'appliquent principalement entre certaines localités de l'Est canadien et certaines localités de l'Est des États-Unis, où le volume du trafic international est considérable. On estime qu'en 1949, 23 p. 100 du trafic total des chemins de fer canadiens, y compris 70 millions de dollars pour le Pacifique-Canadien, dont environ les deux tiers étaient concentrés dans l'Est et un tiers dans l'Ouest du Canada, et 75 millions pour le National-Canadien, dont environ 10 p. 100 s'appliquent aux Maritimes, 70 p. 100 au Canada central et 20 p. 100 à l'Ouest, proviennent du trafic international. Comme des augmentations de taux ont récemment été effectuées plus souvent et pour des montants plus considérables aux États-Unis qu'au Canada, et comme la Commission des transports autorise les mêmes augmentations au Canada en même temps qu'elles sont appliquées aux États-Unis, les recettes des chemins de fer canadiens provenant du trafic international et connexe sont considérables.

Les dépenses relatives à ce trafic s'accroissent du mouvement des wagons vides en directions nord et sud. Le trafic en direction sud se trouve restreint en grande partie aux produits de catégorie inférieure, parce que les règlements douaniers américains favorisent les industries américaines; ce trafic comprend le bois d'œuvre, la pâte de bois, le papier-journal, l'aluminium, le bétail, les pommes de terre et les navets. Il comporte le mouvement vers le sud de fourgons de meilleure construction. Le trafic en direction nord comprend le charbon et le coke, le fer et l'acier, la machinerie, les fruits et légumes, le bois d'œuvre, le coton, la farine de graine de lin et les produits en conserve de Californie et des régions méridionales, et il comporte l'utilisation de wagons spéciaux, en particulier de wagons à trémie. Pour contre-balancer ces frais, les salaires de la main-d'œuvre sur les chemins de fer canadiens sont plus bas que ceux des États-Unis. De plus, les tarifs internationaux semblent être relativement exempts de la concurrence des camions, car il est interdit à ces derniers de transporter des marchandises en entrepôt douanier à des points à l'intérieur du Canada où les droits de douane sont perçus.

Au Canada, les tarifs internationaux sont juridiquement sous le contrôle de la Commission des transports, mais en réalité ils sont déterminés par l'*Interstate Commerce Commission*. Une importante partie des recettes des chemins de fer canadiens se trouve alors exclue de la compétence de la Commission des transports. On pourrait s'attendre qu'une augmentation des recettes résultant de relèvements plus rapides des tarifs autorisés par l'*Interstate Com-*

merce Commission eût pour effet d'affermir la position des chemins de fer canadiens et de diminuer leur pression sur la structure des tarifs canadiens, de même que leurs exigences auprès de la Commission des transports. L'*Interstate Commerce Commission* a été, dans un sens, un auxiliaire utile à la Commission des transports. D'autre part, elle affaiblit l'action de la Commission en rendant celle-ci moins sensible aux demandes publiques et moins prompte à prendre l'initiative de rectifier les tarifs. L'activité de l'*Interstate Commerce Commission* entraîne l'inactivité de la Commission des transports.

Bien que les augmentations de tarifs résultant de l'initiative de l'*Interstate Commerce Commission* puissent, dans l'immédiat, réduire la pression que les chemins de fer canadiens exercent auprès de la Commission des transports en matière de relèvement de taux, elles sont à la longue susceptibles de l'intensifier. Les réseaux ferroviaires s'inquiéteront de la disparité entre les tarifs domestiques canadiens contrôlés par la Commission des transports et les tarifs internationaux établis par l'*Interstate Commerce Commission*, et ils se hâteront de demander une augmentation des tarifs domestiques canadiens afin de les porter à parité des tarifs internationaux et américains. Les tarifs majorés aux États-Unis sont suivis par l'octroi de salaires plus élevés et par des demandes de relèvement de salaires par les syndicats canadiens. Un porte-parole de ces syndicats déclare: "Les vues et demandes des employés ne seront pleinement satisfaites que lorsque la parité canado-américaine aura été restaurée." Les efforts tentés par le travail organisé pour faire porter les salaires au niveau américain sont suivis de démarches en vue d'augmenter les tarifs ferroviaires à ce niveau. Une augmentation des tarifs internationaux dans l'Est du Canada, résultant d'une hausse des taux aux États-Unis, comporte une pression directe des prix américains sur les prix et salaires canadiens, et des frais plus élevés d'exploitation, en particulier au Canada central.

## VI

Des frais accrus, particulièrement au chapitre des salaires, dus à l'influence des États-Unis, obligent les chemins de fer à tenter de relever sensiblement les tarifs, ce qui entraîne de sérieuses perturbations dans les régions qui dépendent spécialement des marchés européens, ainsi qu'on a été à même de le constater par l'opposition soutenue de la part de régions autres que celles du Saint-Laurent. En 1949, le bordereau de paie du Pacifique-Canadien représentait 56·6 p. 100 des frais d'exploitation, et celui des Chemins de fer Nationaux du Canada, 59·5 p. 100 des mêmes frais. Les frais plus élevés du National-Canadien au chapitre des salaires tiennent en partie à la proportion relativement plus élevée des marchandises transportées en chargement partiel et aux frais de main-d'œuvre plus élevés inhérents à l'exploitation dans une région très peuplée. Mais cela laisse supposer aussi qu'un chemin de fer de l'État aura tendance, à cause des conséquences politiques possibles, à suivre une ligne de conduite prudente en matière d'emploi, et qu'il lui est moins loisible que le Pacifique-Canadien d'ajuster rapidement les frais de la main-d'œuvre. Dans une période de crise économique, le National-Canadien sera peut-être plus susceptible d'être pressé par l'opinion publique de maintenir les employés au travail, particulièrement dans le domaine des travaux d'entretien, mais le Pacifique-Canadien sera contraint de suivre une ligne de conduite semblable.

Vu que le travail organisé insiste sur ses droits d'en appeler à l'autorité ultime du Gouverneur en conseil ou du Parlement, on peut s'attendre qu'il reconnaisse la situation des Chemins de fer Nationaux du Canada comme réseau possédé par l'État. "La main-d'œuvre canadienne ne s'est jamais départie du droit d'employer sa force économique au besoin, et on ne lui a jamais demandé de le faire." La menace d'une grève et une élection imminente furent accompagnées d'un appel au gouvernement et d'une augmentation de 17c. l'heure en

1948; en 1950, la grève fut suivie de la convocation des Chambres et de l'adoption d'une loi. Des augmentations de salaires sanctionnées par le gouvernement en sa qualité de propriétaire du National-Canadien et comportant un fléchissement des recettes ont des conséquences immédiates pour le Pacifique-Canadien. Ce dernier est continuellement menacé par l'influence de la main-d'œuvre et par la possibilité de réussite des appels faits au gouvernement à titre de propriétaire des Chemins de fer Nationaux. Le fléchissement des recettes des deux réseaux diminue la possibilité d'obtenir des capitaux pour l'utilisation des dispositifs assurant l'économie de la main-d'œuvre ou pour des projets de mise en valeur, mais le Pacifique-Canadien en est plus sérieusement touché que le National-Canadien. La main-d'œuvre bénéficie directement d'une augmentation de salaires et indirectement des difficultés qu'éprouvent les chemins de fer à trouver des capitaux, à utiliser des perfectionnements techniques et à éliminer du matériel désuet, notamment à abandonner des embranchements.

Les difficultés du chemin de fer Pacifique-Canadien à obtenir des capitaux obligent ses dirigeants à prendre une initiative agissante en vue d'obtenir un relèvement de tarifs à la suite d'une hausse des salaires. La Commission des transports a reconnu l'importance des besoins du réseau du Pacifique-Canadien comme base de tarifs, mais ces besoins du point de vue des salaires ont été déterminés dans une importante mesure par la situation des Chemins de fer Nationaux en tant que réseau ferroviaire possédé par l'État. Par ailleurs, les tarifs autorisés par la Commission des transports en fonction des besoins du Pacifique-Canadien n'ont pas été intégralement acceptés par le National-Canadien puisque les ramifications de ses lignes dans la région du Saint-Laurent l'empêchent d'accepter l'addition du plein montant dans le cas du tarif de concurrence. Étant donné que le Pacifique-Canadien est forcé de reconnaître le refus du National-Canadien de concéder des augmentations des tarifs de concurrence, sa revendication de relèvements uniformes au chapitre du trafic sur long parcours se trouve affaiblie puisque les tarifs relatifs à ce trafic deviendraient encore plus disproportionnés comparativement à ceux de la région du Saint-Laurent. Au surplus, le National-Canadien a manifesté de la répugnance à appuyer l'ensemble des demandes du Pacifique-Canadien et de l'empressement à se dérober à l'odieux que comportent des demandes de relèvement de tarifs. Le réseau de l'État ne s'est pas associé aux attaques du chemin de fer Pacifique-Canadien concernant les tarifs du Nid-de-Corbeau et à l'appel interjeté à la Cour suprême contre le jugement relatif aux 8 p. 100 en 1949.

## VII

Les salaires relevés furent suivis de demandes en faveur de tarifs accrus. Des restrictions à des tarifs accrus sur le trafic de concurrence tendent à augmenter le fardeau des tarifs sur le trafic qui en est exempt. La situation du National-Canadien comme chemin de fer appartenant à l'État, par rapport à l'opinion publique et aux demandes de la main-d'œuvre, et son importance dans la région du Saint-Laurent tendent à en faire un instrument destiné à alourdir le fardeau des frais de long parcours ou à le transformer, de l'instrument destiné à promouvoir les tendances vers l'égalité entre régions qu'il était, en un instrument destiné à produire des tendances contraires. Les fonctions de la Commission royale ont consisté en partie à proposer des méthodes et des expédients qui permettraient peut-être de contre-balancer les effets du changement.

Nous avons étudié, dans les chapitres traitant de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, des désavantages économiques, géographiques et autres, des relèvements uniformes et ailleurs, l'importance d'un système de taux maximums et d'autres mesures pour répondre aux demandes en faveur d'un régime souple de tarifs. De nombreux témoignages ont été présentés pour démontrer les effets de la concurrence du trans-

port par camions et par eau dans la région du Saint-Laurent, du régime protectionniste, des hausses de salaires, des pertes des services-voyageurs et des tarifs statutaires sur le régime des taux. Plusieurs témoins ont allégué que le long parcours pour atteindre l'Ouest canadien et les provinces Maritimes • constituait un fardeau onéreux.

L'Association des chemins de fer du Canada a présenté des calculs visant à établir que les pertes nettes directes et indirectes de recettes-marchandises imputables à la concurrence des camions pourraient être estimées à 120 ou 130 millions de dollars pour les deux chemins de fer. Puisqu'une proportion sensible de cette perte doit être attribuée à la région du Saint-Laurent, on pourrait peut-être supposer qu'elle est compensée dans une importante mesure par le long parcours dans d'autres régions.

La province du Manitoba a signalé les pertes du trafic-voyageurs, leur répercussion onéreuse sur le trafic-marchandises, particulièrement dans le cas d'un long parcours, et la possibilité de paiement d'une subvention par le gouvernement jusqu'à concurrence du montant de ces pertes. Selon divers modes de calcul, les estimations de ces pertes varieraient entre 8 millions et \$28,866,961 dans le cas du Pacifique-Canadien, ou seraient peut-être le double de ces montants pour les deux réseaux.

Bien qu'on n'ait pas reconnu les estimations du Pacifique-Canadien quant à la mesure dans laquelle les tarifs du Nid-de-Corbeau n'étaient pas compensatoires sur ses lignes, il est intéressant de noter que ces estimations ont varié de \$13,769,000 à \$16,947,000, ou étaient peut-être le double de ces montants dans le cas des deux chemins de fer durant l'année 1948. Il y a lieu de supposer que ces montants seraient soldés à même des revenus dérivés de l'application d'autres tarifs, particulièrement des tarifs appliqués aux marchandises transportées sous le régime de catégories plus élevées. Le Pacifique-Canadien a soutenu que si les tarifs du Nid-de-Corbeau avaient été relevés en proportion des augmentations générales des tarifs-marchandises, le relèvement dans la cause des 21 p. 100 aurait dû être de 18 p. 100. Dans le total des augmentations de tarif de 45 p. 100 appliquées à la suite des récents jugements, un relèvement des tarifs du Nid-de-Corbeau aurait fait établir l'augmentation générale à 38½ p. 100 environ.

Les pertes minimums des deux chemins de fer se répartissent ainsi: imputables aux tarifs du Nid-de-Corbeau, \$27,500,000, au tarif-voyageurs 16 millions, et à la concurrence des camions, 120 millions, soit un total possible de \$163,500,000. Cette somme ne peut être mise particulièrement au compte du trafic sur long parcours, mais le caractère statutaire des tarifs du Nid-de-Corbeau, la concurrence du transport par eau et par camions dans la région du Saint-Laurent, et dans une certaine mesure dans les provinces Maritimes, et l'impossibilité de réglementer la concurrence de ces modes de transport par l'autorité provinciale, et la concurrence des autobus et du transport aérien dans le domaine du trafic-voyageurs, font prévoir que les tarifs seront appliqués dans une importante mesure au trafic sur long parcours, notamment dans un territoire relativement libre de concurrence tel que les provinces de l'Ouest, et qu'il y a peu de chances que des jugements rendus par la Commission des transports puissent remédier à la situation. Le conseiller de la Commission royale en matière de trafic estime que "la différence entre les tarifs élevés par catégorie dans l'Ouest canadien et de l'Est à l'Ouest canadien et les tarifs inférieurs par catégorie de l'échelle des tarifs urbains de l'Est", y compris la majoration de 20 p. 100 autorisée en 1950, se totalise à \$14,563,519 pour une année.

Diverses propositions visent à alléger le fardeau que le long parcours impose aux provinces de l'Ouest ont été formulées. M. Walter Tucker, leader du parti libéral de la province de Saskatchewan, a signalé à notre attention

une proposition qu'il a énoncée dans un discours qu'il prononçait à la Chambre des communes le 11 mars 1947, et une résolution adoptée à la convention nationale libérale tenue à Ottawa en 1948. La résolution faisait mention "des prétentions de l'Ouest voulant que le gouvernement canadien ait dépensé de fortes sommes pour construire des canaux et d'autres ouvrages publics au Canada et améliorer le transport par eau, ce qui avait eu pour résultat de réduire les tarifs de concurrence au Canada central et, partant, d'entraîner un relèvement des tarifs ailleurs afin de procurer les revenus nécessaires aux chemins de fer. Il avait été soutenu également que la politique nationale avait eu pour effet d'orienter le commerce dans des voies non économiques et qu'en conséquence une grande partie des produits des Prairies devaient traverser, entre les Prairies et le centre du Canada, une région improductive de recettes-marchandises. Il était résulté de cette situation l'imposition aux provinces des Prairies, d'un fardeau additionnel qui devrait en toute justice être mis en partie à la charge de l'ensemble du pays". M. Tucker avait fait valoir que "la grande étendue improductive entre la région à l'ouest des Grands lacs et celle à l'est de Winnipeg" que le trafic doit parcourir dans les deux sens, devrait être considérée comme "une rivière à franchir, sur laquelle un pont est construit aux frais du public, ou dans laquelle on aménage un canal pouvant servir au transport des marchandises, et cela aux frais du public". "Si les frais inhérents au transport de marchandises à travers cette région improductive étaient acquittés par l'État, il en résulterait un avantage économique accru non seulement pour l'Ouest canadien mais aussi pour l'Est." "Cela vaudrait mieux qu'une augmentation des tarifs-marchandises." Aucune estimation n'a été donnée des frais que l'acceptation de cette proposition entraînerait. On arriverait à l'établir en supputant le coût d'entretien de 600 milles de parcours pour chacun des deux réseaux. Il pourrait varier pour les deux entre un maximum de \$6,500,000 et un minimum de \$4,200,000.

A la suite d'une étude de l'application heureuse de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, la province de Saskatchewan a demandé que soient réduits de 20 p. 100 tous les frais de transport des marchandises entièrement par chemin de fer dans les provinces des Prairies, de transport entièrement par rail et par voie des Lacs des marchandises en provenance des provinces des Prairies, exception faite du grain et de ses produits circulant aux tarifs du Nid-de-Corbeau, jusqu'au lieu de destination dans les autres provinces, et de transport entièrement par rail ainsi que par rail et par voie des Lacs de toutes les marchandises provenant d'autres provinces et livrées dans les provinces des Prairies. Cette réduction aurait comporté en 1948 une subvention estimative totale d'environ 40 millions de dollars.

Bien que la proposition comporte des avantages sous le rapport de la facilité avec laquelle des montants peuvent être calculés, son application serait nettement bornée en ce sens que des marchandises à destination de l'Est bénéficient de bas tarifs sous le régime de la Loi sur les tarifs du Nid-de-Corbeau et d'un parcours théorique entre Winnipeg et la tête des Grands lacs. L'étude des bordereaux d'expédition (pendant une période de quatre jours à un an) fait voir un mouvement du trafic à des tarifs par catégorie en provenance de la Colombie-Britannique et des provinces de l'Ouest et en direction est qui rapporte des recettes de \$2,336,080 et un mouvement de trafic à des tarifs par catégorie en direction ouest aux provinces des Prairies et à la Colombie-Britannique dont les recettes se chiffrent à \$30,761,491. "Pour les quatre jours à l'étude, 968 wagons contenant un chargement moyen de 15·6 tonnes, rapportant des recettes de \$620 par wagon et parcourant en moyenne 1,828 milles, ont effectué le trajet de l'est à l'ouest, et 1,002 wagons contenant un chargement moyen de 29·7 tonnes, rapportant des recettes de \$507 par wagon, ont effectué un parcours moyen de 1,932 milles de l'ouest à l'est." Une réduction des taux

visant le trafic tarifé par catégorie dans la région de l'Ouest et en direction ouest apporterait le plus grand soulagement immédiat. Une telle réduction favoriserait le trafic à long parcours et le trafic local dans l'Ouest canadien qui produisent les plus forts revenus. Un accroissement de ce trafic serait du plus grand avantage pour les chemins de fer du point de vue utilisation du matériel et réduction des dépenses. Il profiterait à la fois aux producteurs et aux consommateurs des provinces de l'Ouest et aux producteurs des régions du Saint-Laurent et des provinces Maritimes.

Les tarifs sur le trafic en direction ouest ont été d'un intérêt direct pour les chemins de fer, les provinces de l'Ouest et le Parlement. Dans la Loi de 1897 relative aux tarifs du Nid-de-Corbeau, le Parlement a adopté une mesure comportant, à l'égard des tarifs applicables à certains articles expédiés vers l'ouest, des réductions variant de 33½ p. 100 à 20 p. 100 et à 10 p. 100. Ces réductions furent supprimées en 1925. Le parcours théorique entre Fort-William et Winnipeg, dans lequel 420 milles comptent pour 290 milles, comporte une réduction de parcours d'environ 30 p. 100 à travers ce territoire. A l'heure actuelle, le trafic en direction ouest est favorisé par un parcours théorique comportant une diminution de 30 p. 100, réduite à 21 p. 100, par la "dégression" du tarif régulier au mille entre Fort-William et Winnipeg, et par un tarif régressif de distribution par catégorie inférieur de 15 p. 100 au tarif régulier par mille à l'ouest de Winnipeg.

Dans ces conditions, la méthode la plus efficace d'apporter un soulagement serait la reconnaissance de la réduction du tarif régulier par mille de 30 p. 100 pour le parcours des 420 milles entre Fort-William et Winnipeg, au lieu de la réduction de 21 p. 100. L'extension de cette réduction à l'ouest de Winnipeg comporterait une baisse du tarif régulier par mille de 30 p. 100 au lieu de la réduction de 15 p. 100 à l'égard des tarifs de catégorie de distribution actuels. Tout comme dans le cas de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, les taux de transport acquittés par l'expéditeur seraient réduits et la différence serait versée aux chemins de fer par le gouvernement fédéral. Le conseiller de la Commission royale en matière de trafic estime que cette réduction aurait coûté \$5,236,270 en 1950. Ce régime devrait constituer un placement qui aboutirait à un fléchissement du coût des produits primaires et secondaires, produirait des recettes pour les chemins de fer, fournirait de plus grands marchés aux manufacturiers de l'Ouest canadien ainsi qu'aux régions centrales et aux provinces Maritimes, et stimulerait notre commerce domestique.

La reconnaissance des effets de la concurrence par camion et par eau dans la région du Saint-Laurent sur la structure des tarifs ferroviaires et une tentative de faire contrepoids aux déplorables conséquences qui en résultent pour les provinces de l'Ouest doivent se traduire par le souci d'établir une structure souple de tarifs prévoyant l'emploi de maximums à l'égard des provinces Maritimes. Un régime de tarifs qui, par l'importance qu'il donne au principe de la valeur du service, reflète l'influence de la concurrence du transport par eau, et relativement auquel on a édicté des lois pour faire ressortir davantage le caractère distinctif général des tarifs du Nid-de-Corbeau en maintenant de bas tarifs pour les expéditions de céréales faites des provinces de l'Ouest, et en modérant, par l'adoption de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, les effets de tarifs élevés sur des produits manufacturés en provenance des provinces Maritimes, est particulièrement exposé aux effets de relèvements uniformes et à l'inflation qui comportent des hausses absolues plus rapides des tarifs applicables aux produits manufacturés des catégories supérieures qu'aux produits de catégories inférieures. Les marchés pour les produits de catégories supérieures expédiés des provinces Maritimes à d'autres parties du Canada sont rétrécis et le fardeau des tarifs appliqués à de tels

produits expédiés du Centre et de l'Est du Canada à l'Ouest canadien se trouve augmenté. On ne peut trouver aucun régime de péréquation qui fera contre-poids aux effets de la concurrence dans la région du Saint-Laurent, tels qu'ils se reflètent dans les tarifs de concurrence. La hantise de la péréquation masquera les désavantages que subissent les provinces Maritimes et l'Ouest canadien et en perpétuera les effets paralysants. Une réorganisation des organismes régulateurs intéressés au transport facilitera l'accumulation d'importantes données statistiques, et neutralisera par son contrôle des renseignements, les effets les plus sérieux d'un monopole commun. De cette façon on pourra établir des méthodes plus précises pour résoudre les problèmes du transport au Canada.