

**CIHM
Microfiche
Series
(Monographs)**

**ICMH
Collection de
microfiches
(monographies)**



Canadian Institute for Historical Microreproductions / Institut canadien de microreproductions historiques

© 1998

Technical and Bibliographic Notes / Notes techniques et bibliographiques

The Institute has attempted to obtain the best original copy available for filming. Features of this copy which may be bibliographically unique, which may alter any of the images in the reproduction, or which may significantly change the usual method of filming are checked below.

- Coloured covers / Couverture de couleur
- Covers damaged / Couverture endommagée
- Covers restored and/or laminated / Couverture restaurée et/ou pelliculée
- Cover title missing / Le titre de couverture manque
- Coloured maps / Cartes géographiques en couleur
- Coloured ink (i.e. other than blue or black) / Encre de couleur (i.e. autre que bleue ou noire)
- Coloured plates and/or illustrations / Planches et/ou illustrations en couleur
- Bound with other material / Relié avec d'autres documents
- Only edition available / Seule édition disponible
- Tight binding may cause shadows or distortion along interior margin / La reliure serrée peut causer de l'ombre ou de la distorsion le long de la marge intérieure.
- Blank leaves added during restorations may appear within the text. Whenever possible, these have been omitted from filming / Il se peut que certaines pages blanches ajoutées lors d'une restauration apparaissent dans le texte, mais, lorsque cela était possible, ces pages n'ont pas été filmées.
- Additional comments / Commentaires supplémentaires:

L'Institut a microfilmé le meilleur exemplaire qu'il lui a été possible de se procurer. Les détails de cet exemplaire qui sont peut-être uniques du point de vue bibliographique, qui peuvent modifier une image reproduite, ou qui peuvent exiger une modification dans la méthode normale de filmage sont indiqués ci-dessous.

- Coloured pages / Pages de couleur
- Pages damaged / Pages endommagées
- Pages restored and/or laminated / Pages restaurées et/ou pelliculées
- Pages discoloured, stained or foxed / Pages décolorées, tachetées ou piquées
- Pages detached / Pages détachées
- Showthrough / Transparence
- Quality of print varies / Qualité inégale de l'impression
- Includes supplementary material / Comprend du matériel supplémentaire
- Pages wholly or partially obscured by errata slips, tissues, etc., have been refilmed to ensure the best possible image / Les pages totalement ou partiellement obscurcies par un feuillet d'errata, une pelure, etc., ont été filmées à nouveau de façon à obtenir la meilleure image possible.
- Opposing pages with varying colouration or discolourations are filmed twice to ensure the best possible image / Les pages s'opposant ayant des colorations variables ou des décolorations sont filmées deux fois afin d'obtenir la meilleure image possible.

This item is filmed at the reduction ratio checked below /
Ce document est filmé au taux de réduction indiqué ci-dessous.

10x	14x	18x	22x	26x	30x
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12x	16x	20x	24x	28x	32x

The copy filmed here has been reproduced thanks to the generosity of:

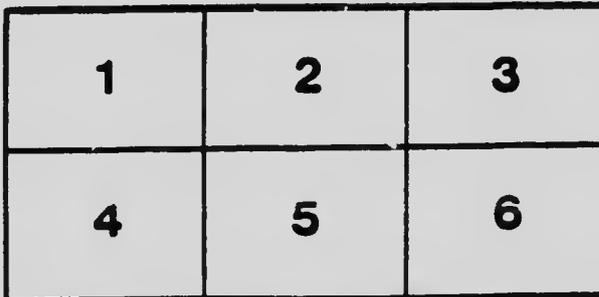
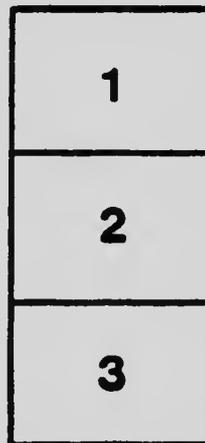
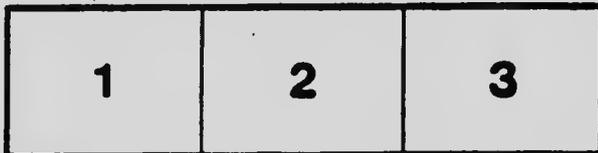
National Library of Canada

The images appearing here are the best quality possible considering the condition and legibility of the original copy and in keeping with the filming contract specifications.

Original copies in printed paper covers are filmed beginning with the front cover and ending on the last page with a printed or illustrated impression, or the back cover when appropriate. All other original copies are filmed beginning on the first page with a printed or illustrated impression, and ending on the last page with a printed or illustrated impression.

The last recorded frame on each microfiche shall contain the symbol \rightarrow (meaning "CONTINUED"), or the symbol ∇ (meaning "END"), whichever applies.

Maps, plates, charts, etc., may be filmed at different reduction ratios. Those too large to be entirely included in one exposure are filmed beginning in the upper left hand corner, left to right and top to bottom, as many frames as required. The following diagrams illustrate the method:



L'exemplaire filmé fut reproduit grâce à la générosité de:

Bibliothèque nationale du Canada

Les images suivantes ont été reproduites avec le plus grand soin, compte tenu de la condition et de la netteté de l'exemplaire filmé, et en conformité avec les conditions du contrat de filmage.

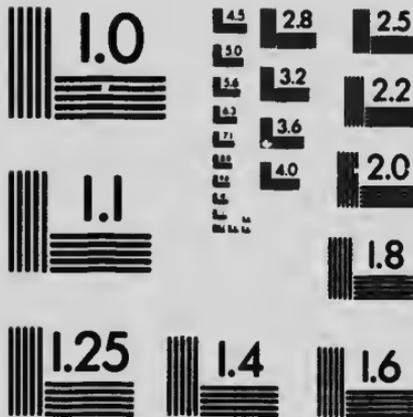
Les exemplaires originaux dont la couverture en papier est imprimée sont filmés en commençant par le premier plat et en terminant soit par la dernière page qui comporte une empreinte d'impression ou d'illustration, soit par le second plat, selon le cas. Tous les autres exemplaires originaux sont filmés en commençant par la première page qui comporte une empreinte d'impression ou d'illustration et en terminant par la dernière page qui comporte une telle empreinte.

Un des symboles suivants apparaîtra sur la dernière image de chaque microfiche, selon le cas: le symbole \rightarrow signifie "A SUIVRE", le symbole ∇ signifie "FIN".

Les cartes, planches, tableaux, etc., peuvent être filmés à des taux de réduction différents. Lorsque le document est trop grand pour être reproduit en un seul cliché, il est filmé à partir de l'angle supérieur gauche, de gauche à droite, et de haut en bas, en prenant le nombre d'images nécessaire. Les diagrammes suivants illustrent la méthode.

MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART

(ANSI and ISO TEST CHART No. 2)



APPLIED IMAGE Inc

1653 East Main Street
Rochester, New York 14609 USA
(716) 482 - 0300 - Phone
(716) 288 - 5989 - Fax

3

LA RÉGLEMENTATION

DES

SERVICES PUBLICS

PAR LES

COMMISSIONS

PAR

Arthur SURVEYER

Ingénieur conseil.

*du "Canadian Society of Civil Engineers".
de la Société des Ingénieurs Civils de France.*



EXTRAIT DE LA

REVUE TRIMESTRIELLE CANADIENNE

MAY 1915

BUREAUX DE LA REVUE : 56, CÔTE BEAVER HALL
MONTREAL

1915

LA RÉGLEMENTATION

DES

SERVICES PUBLICS

PAR LES

COMMISSIONS

PAR

Arthur SURVEYER

Ingénieur conseil.

*du "Canadian Society of Civil Engineers".
de la Société des Ingénieurs Civils de France.*

EXTRAIT DE LA

REVUE TRIMESTRIELLE CANADIENNE

Mai 1915

BUREAUX DE LA REVUE : 56, CÔTE BEAVER HALL
MONTREAL

HC 121

PT

AND 121

PT

LA RÉGLEMENTATION DES SERVICES PUBLICS PAR LES COMMISSIONS

Pour traiter à fond la question de la réglementation des services publics par les commissions, il faudrait avoir tout à la fois la science de l'ingénieur, de l'économiste et de l'avocat; il s'ensuit que cette étude ne sera forcément qu'un article de vulgarisation effleurant seulement les points les plus difficiles de la question.

L'intervention des collectivités dans les entreprises commerciales et industrielles n'est pas un phénomène économique nouveau: le Moyen-Age en donne de nombreux exemples, et ce n'est qu'au XVIII^e siècle que le régime de la libre concurrence et de la libre exploitation fit son apparition. Plus dernièrement des économistes, se basant sur la théorie qu'un équilibre économique s'établit nécessairement dans un régime de libre concurrence, en étaient arrivés à considérer la compétition comme un instrument idéal de réglementation capable de maintenir les salaires, les bénéfices et les prix de vente à un niveau également équitable pour l'employé, l'employeur, et le consommateur.

Services Publics ou Utilités Publiques.

On appelle services publics, ou comme on dit aux Etats-Unis *utilités publiques* (1), les installations qui doivent satisfaire aux besoins collectifs des membres d'un même groupement; ce sont, par exemple, les services d'éclairage, de distribution de l'eau, de fourniture du gaz, des transports en commun, etc. . .

L'accroissement phénoménal des agglomérations urbaines dans les dernières trente années, les nombreuses applications de l'électricité, et les exigences toujours croissantes de l'hygiène sont venus augmenter d'une façon remarquable l'importance de ces services d'utilité générale. Ainsi, dans la période de 1902 à 1912, la vente du gaz a doublé aux Etats-Unis, tandis que la vente de l'électricité pour la force motrice et

(1) Aux Etats-Unis, on désigne sous le nom *d'utilités publiques*, ou simplement *d'utilités*, tantôt les compagnies qui exploitent des services d'intérêt public, et tantôt leurs installations. Au cours de cette étude, nous serons obligés d'employer ces expressions au sens américain.

pour l'éclairage quadruplait. Pendant cette même décade, le nombre de passagers transportés par les tramways urbains a augmenté de plus de cent pour cent, et le nombre de messages téléphoniques a presque triplé. (1)

Le montant des capitaux engagés dans les utilités qui exploitent localement les services publics, comme l'eau, le gaz, la lumière électrique, les tramways urbains, et les téléphones locaux, est évalué à près de neuf milliards de dollars; et ceci, sans parler des immobilisations dans les chemins de fer, les tramways interurbains et les téléphones à longue distance. (2)

Contrôle des services publics par la collectivité.

La politique du contrôle par la collectivité, du service et des tarifs des sociétés exploitant les services d'utilité générale, eut son origine aux États-Unis vers 1905: on peut dire qu'elle fut inspirée par la faillite partielle de la municipalisation pour cause de grivelage, et par l'insuccès de la libre concurrence dûe tant au doublement inutile des installations qu'à l'influence nécessairement grandissante du coefficient des frais généraux sur le coût du service.

On reconnaît maintenant que la concurrence en matières de services publics est un élément de gaspillage économique et un instrument de contrôle insuffisant; de là on en est venu à admettre que les services d'intérêt général peuvent être mieux conduits sous un régime de monopole légal réglementé que sous un régime de libre exploitation et de libre concurrence.

Il existe au Canada (3) et aux États-Unis (4) des commissions des services d'utilité publique cependant, comme les institutions amé-

(1) Edward Bemis, *Some present day issues of public utility regulation*, dans les *Annals of the American Academy of political and social science*, janvier 1915, pages 64 et 65.

(2) Nathaniel T. Guernsey, *Regulation of municipal utilities*, dans les *Annals of the American Academy of political and social science*, janvier 1915, page 21.

(3) La Commission des services d'utilité publique de la Province de Québec; Manitoba Public Utilities Commission; Ontario Railway & Municipal Board; New Brunswick Public Utilities Commission; Nova Scotia Board of Commissioners of Public Utilities.

(4) Tous les États de la Confédération américaine, sauf les États du Delaware, de l'Utah et du Wyoming, ont nommé des Commissions; les États de New-York, de Massachusetts et de la Caroline du Sud en ont chacun deux d'où 48 commissions en tout; la Wisconsin Railroad Commission, créée en 1905, est la plus ancienne; 30 parmi les 48 commissions ont été soit créées depuis 1907, ou tellement modifiées depuis cette année, qu'on peut les considérer comme nouvelles.

ricaines sont les plus anciennes, nous les étudierons de préférence aux commissions canadiennes.

Aux États-Unis, ces commissions sont nommées par les différents États; au Canada, elles sont nommées par les Provinces. Le contrôle exclusif a été conféré aux États et aux Provinces de préférence aux Villes et aux Municipalités pour les deux raisons principales suivantes: 1o les réseaux des sociétés fermières s'étendent souvent au-delà des limites politiques des groupements individuels qu'elles desservent; 2o la fréquence des conflits entre les compagnies concessionnaires et les autorités locales enlève à ces dernières l'impartialité nécessaire pour juger en ces matières.

Le mouvement vers la réglementation des sociétés concessionnaires des services publics triompha des oppositions parce qu'il parvint à grouper ensemble les intérêts les plus divergeants; aussi fut-il supporté tout à la fois par les adversaires irréductibles de la municipalisation, qui reconnaissaient cependant la nécessité ou l'inévitabilité d'un contrôle public sévère; par ceux qui, mettant en doute le succès probable des régies municipales, croyaient préférable de tenter l'expérience de la réglementation, dans l'espoir que son succès rendrait la municipalisation inutile; par les municipalistes convaincus qui considéraient la réglementation comme une solution moyenne qui servirait à préparer l'opinion et l'administration publique à la régie directe inévitable. (1)

De plus, un changement des conditions économiques vint apporter au mouvement l'appui inattendu de quelques unes des compagnies fermières. Ces sociétés, liées par des concessions à tarif maximum invariable dans son expression monétaire, s'étaient trouvées, dans la période de fléchissement des prix, de 1873 à 1897, dans des circonstances particulièrement avantageuses vis-à-vis du public. En effet, le droit légal d'exiger un taux fixe dans une période de diminution du coût de la vie correspondait pratiquement au droit d'imposer un tarif plus élevé pour un service identique. Mais, lorsqu'en 1898, le pouvoir d'achat de l'argent commença à baisser, cet avantage disparut. Ces corporations, se trouvant en présence d'un prix de revient toujours croissant et de recettes unitaires fixes, furent poussées à rechercher dans le contrôle exclusif des services par l'État l'immunité contre le contrôle local. (2)

(1) Delos, F. Wilcox, *Effects of State regulation upon municipal ownership movement*, dans les *Annals of the American Academy of political and social science*, mai 1914, page 72.

(2) J. Allen Smith, *Effects of State regulation of public utilities upon municipal home rule*, *Ibid*; pages 90 et 91.

Commissions des services publics.

Les commissions des services publics sont composées, suivant les Etats, de trois à sept membres nommés pour un terme de deux à dix ans: généralement on prescrit un terme d'office assez long pour permettre aux commissaires de devenir experts en la matière, même s'ils ne l'étaient pas lors de leur nomination. Les membres de ces commissions reçoivent de \$1,500 à \$15,000 par an; toutefois, presque tous les derniers statuts prévoient pour les commissaires des traitements de plus de \$5,000 par année.

Les statuts instituant les commissions varient suivant les Etats; mais les détails qui suivent s'appliquent assez généralement pour donner une idée de la juridiction conférée aux commissaires sur les sociétés exploitant les services d'intérêt général.

1. *Concessions.* Aucune compagnie n'a le droit de commencer la construction ou l'exploitation d'une installation qui a trait au service du public sans avoir au préalable obtenu l'autorisation de la commission. Ces concessions sont toujours à terme indéfini et sont connues sous le nom de *concessions indéterminées*. Leur caractéristiques sont: 1o. reconnaissance du monopole légal accordé à la compagnie avec entente qu'aucun privilège analogue ne sera conféré à une compagnie concurrente à moins que le bien public et les circonstances ne l'exigent; 2o. consentement tacite de la part de la compagnie concessionnaire au rachat, à un moment quelconque, de son installation par la municipalité qu'elle dessert: ce prix de rachat devant être fixé par les commissions avec droit d'appel aux tribunaux par les parties intéressées.

2. *Emission des titres.* Quinze des commissions américaines ont le droit de surveiller l'émission des actions et des obligations. Dans quelques uns des statuts, les pouvoirs conférés sont vagues et ne permettent pas un contrôle strict de la capitalisation: toutefois, plusieurs des lois accordent aux commissaires des pouvoirs qui leur permettent de prescrire des normes financières bien définies, de procéder à une enquête et à une évaluation complète avant d'approuver une émission, et de surveiller plus tard la disposition des montants provenant de la vente de ces titres. Ces mesures aident les commissaires à maintenir une équivalence entre la somme des emprunts à rembourser et le capital sur lequel les utilités peuvent demander une juste rétribution.

3. *Tarifs et service.* Les prix que les sociétés fermières peuvent réclamer de leurs clients sont fixés par les commissaires, en se basant sur les ordonnances comprises dans la loi: ces règlements établissent

la base des tarifs ainsi que le canevas du cahier des charges correspondantes: ils condamnent comme illégaux les tarifs de préférence injuste, et prescrivant la publication des échelles de prix.

Vingt-quatre des statuts prévoient l'évaluation de la propriété des compagnies par les commissions; ces évaluations servant tantôt pour la capitalisation et l'achat, tantôt pour l'établissement des taux.

Au début, les commissions n'avaient pas sur le service proprement dit un contrôle aussi rigoureux que sur les tarifs, mais les dernières commissions ont le pouvoir d'établir des normes de service raisonnables et de faire toute la surveillance et tous les essais nécessaires pour assurer la sécurité aussi bien que la suffisance du service.

4. *Méthodes comptables et rapports.* Les commissions ont l'autorité de prescrire l'unification des méthodes comptables, de fixer la forme des comptes, des registres, des mémorandums, et d'indiquer comment ils seront tenus.

On impose presque invariablement aux utilités publiques l'obligation de transmettre à la commission, à des intervalles spécifiées, ou lorsque la commission le demande, des rapports de leurs opérations donnant tous les faits, statistiques, et détails qui concernent l'exploitation, les recettes et les dépenses. (1)

Fonctionnement des Commissions.

En résumé, le travail des commissions consiste à faire la détermination du capital réellement engagé dans les entreprises, à surveiller les émissions, à prescrire le caractère des services, et à établir les taux que ces compagnies sont en droit d'exiger du public.

L'établissement des tarifs est basé sur ce principe: que tout capital réel engagé a droit à une juste rémunération sous forme d'intérêt; le capital réel étant la somme des *utilités économiques* existant au montant d'un inventaire. Le taux de cet intérêt varie suivant la classe d'entreprise et d'une façon générale en raison inverse de la sécurité du placement.

On voit donc que le problème de la réglementation des tarifs des compagnies exploitant les services publics dépend de la solution de deux questions très complexes:

10. L'évaluation de la valeur actuelle du capital engagé par la compagnie pour le service du public;

(1) Les notes qui précèdent concernant les pouvoirs des commissions sont empruntées à l'essai *Commission regulation of public utilities* par M. L. Léo Sharfman, A.B., LL.B., publié dans les *Annals of the American Academy of political and social science*, mai 1914, pages 10 à 18.

20. Le taux de l'intérêt correspondant à une juste rémunération du capital immobilisé.

Discussion sur les évaluations en général.

Nous ne voulons pas, dans la discussion de la question brûlante des évaluations, exprimer d'opinion personnelle, et nous tâcherons d'énoncer, aussi clairement que possible, les principes et méthodes préconisés aux Etats-Unis. Ajoutons, que, même chez nos voisins, ces principes ne sont pas encore universellement reconnus et que plusieurs n'ont pas encore reçu la sanction de la Cour Suprême.

On admet maintenant que la méthode de faire une évaluation peut changer suivant le but de l'estimation: la seule condition nécessaire est qu'elle soit juste et équitable, tant au point de vue du public qu'au point de vue du propriétaire. Il n'est donc pas illogique de tenir compte d'éléments de valeur différente suivant qu'il s'agit d'une évaluation en vue d'imposition de taxes, de capitalisation, de réglementation des taux, ou d'acquisition.

Les valeurs, dont nous donnons ci-dessous un tableau, ne se rencontrent pas dans chaque évaluation et ne s'ajoutent pas nécessairement l'une à l'autre, mais servent plutôt à arriver par comparaison, à la valeur réelle actuelle de la propriété.

Valeur matérielle ou physique (1): (Physical value):

- Coût de premier établissement. (*Original cost*).
- Valeur actuelle de reproduction. (*Reproduction value now*).
- Frais généraux. (*Overhead charges*).
- Valeur de rebut. (*Scrap value*).
- Valeur d'usage total. (*Total wearing value*).
- Valeur de service restant (*Remaining service value*).
- Valeur actuelle au dépréciée. (*Present or depreciated value*).

Valeur immatérielle ou morale: (Intangible value).

- Frais de mise en train. (*Development expenses*).
- Valeur de la concession. (*Franchise value*).
- Valeur d'installation en marche. (*Going concern value*).
- Valeur de renommée. (*Good will value*).

(1) Horatio A. Foster, *Engineering valuation of public Utilities and Factories*, p. 9.

Valeur matérielle ou physique. La valeur matérielle ou physique comprend le coût de la construction, le prix du matériel et des machines, de même que le prix de revient de la main d'oeuvre pour l'installation. On y inclut aussi certaines charges immatérielles qui sont inséparables des frais de construction et d'aménagement d'installation: 1o. les honoraires des ingénieurs et des architectes pour la préparation des plans, la surveillance pendant la construction, les essais de l'équipement, etc; 2o. les dépenses d'administration imputables à la construction, c'est-à-dire, les salaires des surintendants, des inspecteurs, des commis, ainsi que les frais légaux, loyers, impressions, entreposage, etc.; 3o. les primes d'assurance pendant la construction; 4o. les sommes qu'on ajoute généralement pour tenir compte des imprévus, des contingences, des inventaires incomplets, etc...

Ces valeurs secondaires immatérielles sont classifiées avec les valeurs matérielles, au lieu d'être comprises dans les dépenses de mise en train de l'installation, parce qu'elles sont assez constantes pour être représentées par un pourcentage du coût de l'entreprise.

Valeur immatérielle ou morale, est une expression qui embrasse toutes les valeurs qui échappent à l'inventaire physique de l'installation, des bâtiments et du matériel, bien qu'elles présentent une dépense ou une valeur pour la société dont il s'agit d'inventorier les propriétés. C'est l'appréciation de ces différentes valeurs immatérielles, avec la question de la dépréciation physique de l'équipement et du matériel, qui soulèvent le plus de controverses dans les causes d'évaluations: l'étude des éléments qui constituent les valeurs morales d'une utilité publique serait trop longue pour qu'on puisse songer à l'aborder au cours de cet article.

Evaluations en vue de l'établissement des tarifs.

Pour être en état de fixer les profits nets qu'une société fermière est en droit d'attendre, il faut d'abord évaluer le capital investi par cette société au service de la collectivité. La solution du seul problème de l'estimation offre par lui-même de grandes difficultés. En examinant la jurisprudence américaine, on constate que les tribunaux, se rendant compte que les termes même du problème n'ont pas encore été posés d'une manière définitive, n'ont pas voulu indiquer clairement les principes sur lesquels s'étaient leurs jugements. La Cour suprême cependant a bien voulu déclarer, sans toutefois aller plus loin, "que le problème repose sur la détermination de la valeur actuelle, distincte de la valeur passée"; la Cour a de plus mentionné

quelques uns des éléments qui doivent être considérés pour arriver à cette détermination. (1)

Il est néanmoins possible de tirer des jugements importants rendus dans la dernière partie de l'année 1912, et au cours de l'année 1913, les règles suivantes qui peuvent servir de guide dans la détermination de la *valeur de tarification*.

1o. Lorsqu'on suppose le coût pour reproduire en neuf une installation, il est prudent d'augmenter les pourcentages autrefois admis comme représentant les frais généraux: ceci n'est pas dans le but de couvrir des dépenses imaginaires, mais pour tenir compte de déboursés qui échappent fatalement à l'évaluateur.

2o. Lorsque la valeur de tarification est basée sur le coût de reproduction en neuf, il est légitime de faire une diminution pour tenir compte de la dépréciation en valeur du matériel. D'un autre côté, les fonds de réserve et de dépréciation accumulés font partie de l'actif de la compagnie dont il s'agit.

3o. Lorsqu'on veut établir le coût de reproduction en neuf, il est juste de tenir compte des frais nécessaires pour repaver les rues où passent les canalisations, même si les rues n'étaient pas pavées lors de l'installation première par la compagnie.

4o. On doit tabler sur la plus-value aussi bien que sur la dépréciation de l'immeuble. Il n'est donc pas équitable de considérer cette plus-value comme un revenu sur lequel on peut prélever les dividendes ou les impôts.

5o. Dans une évaluation faite pour servir d'assiette à un tarif, il est juste de considérer comme un des éléments de l'estimation la *valeur de l'entreprise en marche*. (2)

6o. Ajoutons, à propos des autres éléments de la valeur immatérielle, qu'il y a tendance à porter au compte-capital les frais de mise en train de l'entreprise; les juristes toutefois refusent de considérer ces éléments constitutifs de la valeur de tarification la valeur des concessions et la valeur de renommée: en effet, les privilèges en question sont accordés à la compagnie concessionnaire par la collectivité et il ne peut pas être question de valeur de bonne ou mauvaise renommée lorsque la compagnie jouit d'un monopole.

Au point de vue social comme au point de vue économique, il serait désirable que les éléments de la valeur réelle d'une

(1) Robert H. Whitten: *Certain principles of valuation in rate cases* dans les *Annals of the American Academy of political and social science*, mai 1914, page 182.

(2) Edwin Gruhl, *Recent tendencies in valuation for rate making purposes*, dans les *Annals of the American Academy of political and social science*, mai 1914, pages 236 et 237.

utilité fussent bien définis, et que les incertitudes actuelles fussent bientôt remplacées par des précisions. Les financiers qui fournissent des capitaux aux sociétés fermières de services publics ont le droit de savoir à l'avance si la valeur qui servira de base à l'établissement des tarifs sera calculée d'après les sommes qui auront été versées dans l'entreprise ou d'après le coût de reproduction en neuf, ou d'après la valeur d'échange de la propriété, ou d'après une combinaison de tous ces différents facteurs. Il est admissible qu'un quelconque de ces arrangements puisse être équitable pour le public aussi bien que pour la compagnie, à condition qu'il soit connu à l'avance, et que les commanditaires éventuels puissent faire le rapport entre les aléas de l'entreprise et son rendement maximum probable. (1)

Du taux de la juste rémunération.

En étudiant la question du taux de la juste rémunération du capital engagé dans une entreprise, il faut se rappeler qu'une forte proportion des capitaux sont apportés par les obligataires qui se contentent d'un rendement déterminé moindre, tandis que les actionnaires se partagent les profits et assument la gestion et les risques de l'entreprise.

Il y a trois facteurs qui servent à déterminer le taux de la juste rémunération : tantôt un seul facteur entre en ligne de compte, tantôt il est nécessaire de prendre les trois en considération.

10. Le taux moyen de rétribution exigé par les prêteurs au moment de la négociation des emprunts destinés soit à faire face aux dépenses de premier établissement, ou plus tard, à rencontrer les frais d'agrandissement.

20. Le taux qu'il faudrait payer pour réunir, au moment de l'enquête, les capitaux nécessaires pour une nouvelle entreprise du même genre.

30. Le taux de l'intérêt que la compagnie serait obligé d'offrir pour emprunter sur ses obligations ou ses actions.

Un examen des jugements des commissions des services publics américaines démontre que le taux de la juste rémunération oscille, suivant le cas, entre 5 p.c. et 8 p.c. (quelquefois 10 p.c.) du capital réel de l'utilité. Ce pourcentage sur le capital représente naturellement le profit net des prêteurs et est calculé après avoir prélevé sur le revenu brut tous les frais d'exploitation, y compris les frais généraux,

(1) Robert H. Whitten, *Valuation of public service Corporations*, 2ème vol, page 818.

l'amortissement de l'emprunt et les sommes versées à la réserve ou au fonds de dépréciation du matériel.

La Public Service Commission du district de New-York, dans un rapport sur l'établissement d'un tarif pour la vente du gaz et de l'électricité par la Queensborough Gas & Electric Co., exprimait, en 1911, l'opinion suivante :

“Après avoir résolu le problème difficile de la valeur réelle des installations de la société, la commission aborda ensuite la question non moins épineuse du taux de la juste rémunération. Le principe que nous avons appliqué dans cette cause est que ce taux doit être assez élevé pour inciter les capitalistes à avancer les fonds nécessaires soit pour construire, soit pour agrandir une installation de production de gaz et d'électricité située dans le local en question. Les commissaires sont d'opinion qu'une société dont le capital-obligations, gagé par une première hypothèque, serait de la moitié ou du tiers du capital-social et dont la balance serait représentée par le capital-actions, serait financée d'une façon prudente: nous croyons donc que, dans le cas qui nous occupe, la moitié du coût de l'installation pourrait être empruntée sur des obligations portant un intérêt de 5 p.c. à 6 p.c. et qu'un rendement de 8 p.c. à 10 p.c. sur les actions ordinaires serait suffisamment attrayant. Nous considérons qu'un revenu moyen de 8 p.c. sur la valeur réelle de l'installation telle que déterminée serait un juste taux de rétribution: ceci correspond à un dividende de 10 p.c. sur les actions couvrant la moitié de la valeur réelle et à un intérêt de 6 p.c. sur les obligations représentant l'autre moitié de la valeur réelle.”

Résultats de la réglementation des services publics.

Lorsque les premiers statuts créant les commissions des services publics furent promulgués, il y en eut beaucoup que prédisaient leur désastre à brève échéance. Nous croyons donc intéressant de donner un tableau qui résume les résultats obtenus dans l'Etat de Wisconsin, sous le régime de la Wisconsin Railroad Commission.

BILAN DES ENTREPRISES RÉGLEMENTÉES PAR LA WISCONSIN RAILROAD COMMISSION.

Entreprises	Augmentation en quatre ans des recettes brutes, bénéfiques nets, installations		
Chemins de fer	33 p.c.
Centrales électriques	20 p.c.	29 p.c.	145 p.c.
Compagnies gazières	3 p.c.	15 p.c.	24 p.c.
Tramways électriques	13 p.c.	8 p.c.	8 p.c.
Compagnies de téléphone	11 p.c.	9 p.c.	14 p.c.
Compagnies des eaux	7 p.c.	13 p.c.	24 p.c.

On a prétendu aussi que le prix du contrôle des utilités publiques par la collectivité constituait un impôt prohibitif sur les industries situées dans l'Etat. Les rapports de la Commission du Wisconsin démontrent qu'une dépense annuelle de \$100,000 a permis aux consommateurs d'économiser une somme de \$2,000,000 par année, c'est-à-dire, qu'un déboursé initial de \$1.00 a rapporté \$20.00, grâce aux économies réalisées dans l'exploitation des installations; ceci ne comprend pas les améliorations apportées dans le service de toutes les compagnies, et qu'il serait difficile d'évaluer en dollars.

D'un autre côté, voici comment s'exprimait, il y a quelques temps, (1) le vice-président d'une importante société d'ingénieurs constructeurs et administrateurs: "Les résultats de la réglementation par l'Etat sont plutôt alarmants; nous voyons en effet des concessions évaluées lorsqu'il s'agit d'imposition de taxes et mises de côté lorsqu'il est question de tarification, les cahiers des charges fixant les prix de services, stipulant les obligations, limitant les concessions, et définissant les engagements entre des municipalités et des compagnies, rejetés comme sans importance; des évaluations servant de base à des tarifs où sont mis de côté une partie des frais de premier établissement; le taux de la rémunération fixé à 6½ p.c. en partant d'évaluations arbitraires; le prix de vente des titres placé si haut que la vente en devient impossible et que les compagnies se trouvent embarrassées."

"D'après l'interprétation actuelle des lois des commissions, les commissaires sont plus puissants que César, et peuvent créer ou détruire des millions d'un seul geste; heureusement que, grâce à la composition de ces commissions, il n'y a pas encore eu, jusqu'à date d'abus de pouvoir."

Quoi qu'il en soit, les compagnies exploitant des services publics n'ont pas tardé à se rendre compte de la situation nouvelle qui leur était faite: elles se sont appliquées à découvrir des méthodes pour faire face au danger qui les menaçait, et, dans ce but, une douzaine de syndicats de capitalistes se sont réunis pour lutter en commun contre les collectivités. Ces syndicats consentent à dépenser des sommes considérables, même dans des causes de petite importance, dans le but d'obtenir des commissions et des tribunaux, avant qu'il soit trop tard, la sanction de leurs théories sur la valeur d'entreprise

(1) *The tendency of the times*, par J. H. Pardee, vice-président des J. G. White Companies, présenté au *New-York Electric Railway Association*.

en marche, le coût de reproduction, le juste taux de la rémunération, etc...

La lutte entre les commissions et les municipalités d'un côté, et les syndicats de compagnies qui exploitent les services publics de l'autre, n'est pas égale: les commissions sont handicapées du fait que les crédits qui sont à leur disposition ne leur permettent pas de s'entourer d'un nombre suffisant de spécialistes capables de faire face aux experts des compagnies; de même les ingénieurs et les avocats employés par les villes ne sont pas aussi au courant de toutes ces questions techniques et économiques que ne le sont les ingénieurs et les avocats spécialistes qui comparaissent continuellement pour les syndicats, soit dans un Etat, soit dans l'autre, dans des causes du même genre. (1)

On comprend que cet état de choses met en danger les intérêts des collectivités et peut compromettre le succès du régime de la réglementation: c'est pourquoi plusieurs publicistes américains préconisent la formation de syndicats de municipalités et la création d'un *Utilities Bureau* pour la collection et la dissémination des renseignements se rapportant aux services publics.

*Tendance du contrôle des services publics
par les commissions.*

Le régime du contrôle des initiatives privées par les collectivités peut être considéré comme un pas vers la régie directe: le contrôle des émissions des sociétés, et l'établissement d'un rendement limité des capitaux investis dans une entreprise, ont enlevé aux titres des compagnies fermières leur attrait de spéculation. Bientôt les emprunts de ces compagnies deviendront des placements à peu près de tout repos, offrant une sécurité presque égale à celle que présentent les emprunts municipaux.

Le succès de l'industrialisme municipal en Angleterre est dû à la capacité technique de fonctionnaires bien rétribués et au fait qu'il existe une élite de citoyens qui envisagent cette question des services publics au point de vue de l'intérêt de la collectivité plutôt qu'au point de vue des intérêts des particuliers. Le régime de contrôle maintenant en vigueur aux Etats-Unis a eu pour résultat d'attirer l'attention du public sur les questions l'intérêt social, et advenant la faillite de la politique de réglementation, l'opinion publique s'orienterait nécessairement vers le municipalisme. Ce mouvement aurait aujourd'hui plus de chances de succès puisqu'il serait possible de

(1) Edward W. Bemis. *Ibid*; pages 65 à 71.

recruter un personnel compétent parmi les membres et les ingénieurs des commissions des services publics.

La limitation des bénéfices et la réglementation des services ont pour résultat d'affaiblir et de paralyser l'initiative privée. En effet si les compagnies n'ont pas le droit de participer avec le public aux économies réalisées par elles, dans l'installation ou dans l'exploitation des services publics, le stimulant qui les poussait à améliorer et à viser à un meilleur rendement disparaît.

C'est dans le but de maintenir les compagnies en haleine que la Commission de Californie institua le régime de la *concurrence en puissance* en permettant à une compagnie de lumière de s'installer sur un territoire déjà desservi par une autre société d'éclairage. C'est en vain que la société première occupante offrit de baisser ses prix au niveau des taux offerts par la nouvelle compagnie: la commission jugea que l'offre était trop tardive; que d'accorder à une compagnie le privilège de modifier ses tarifs, lorsqu'une concurrente menaçait d'envahir son territoire, aurait pour résultat d'encourager les compagnies à exploiter le public tant qu'il n'y aurait pas de rivaux à l'horizon, et d'empêcher les compétiteurs éventuels de se présenter. L'âpreté au gain des propriétaires se trouvait par le fait même enrégimentée au service de la collectivité. Dès que cette décision fut annoncée et sa portée comprise, les taux pour l'éclairage dans l'Etat de Californie tombèrent de 30 p.c., même dans les territoires où il n'était pas encore question de permettre la concurrence.

La Commission Californienne est convaincue que le système de *concurrence en puissance* donnera des résultats assez concluants pour démontrer, d'un façon irréfutable, la supériorité de la politique de réglementation en matière de services publics sur le régime de la libre concurrence et de la libre exploitation. Le nouveau régime maintiendra le propriétaire dans la crainte d'une compétition à venir, qu'il s'efforcera d'éloigner en donnant au public de meilleurs services que ceux qu'il pourrait fournir si la concurrence lui était imposée. (1)

Champ d'action pour les ingénieurs.

On comprend facilement que la mise en vigueur de la politique du contrôle des utilités publiques par les commissions ait créé pour les ingénieurs un champ d'action très important. En effet, la capitalisation totale des compagnies, dont les propriétés de-

(1) John M. Eshleman, *What regulation must accomplish if it is to be permanent*, dans les *Annals of the American Academy of political and social science*, janvier 1915, page 103.

vront être évaluées par les Commissions des services publics, est d'environ neuf milliards de dollars; de plus, l'Interstate Commission a commencé, afin de permettre l'établissement rationnel des tarifs, l'évaluation des 250,000 milles de chemins de fer constituant la propriété des compagnies américaines dont la capitalisation est d'à peu près vingt milliards de dollars. La Commission des services publics contrôlant les utilités du Greater New-York emploie un personnel technique dont la rémunération annuelle dépasse sept cent mille dollars, sans tenir compte de la somme de quatre vingt onze mille dollars, représentant les traitements annuels des commissaires, de l'avocat consultant et du secrétaire.

Les problèmes de tarification reposent sur l'analyse de données scientifiques: le point de départ est l'estimation de la valeur réelle des propriétés des utilités publiques, travail qui est évidemment du ressort de l'ingénieur; vient ensuite l'analyse des frais d'exploitation qui est également du domaine du technicien, surtout depuis que les ingénieurs administrateurs d'utilités publiques se sont fait plus nombreux. La question du contrôle des services est presque entièrement un problème d'ordre technique et c'est ce qui explique l'opinion exprimée dernièrement par un avocat après une enquête, sur une question de tarif: "Je suis prêt à parier que, pendant la durée de l'enquête, le juge a regretté plus souvent de ne pas être ingénieur qu'il n'a remercié le sort d'être avocat. Les théories contradictoires sur les faits présentés par les témoins et par les avocats étaient de telle nature qu'il fallait une forte éducation technique pour les comprendre et les analyser. C'est une des causes où les fins de la justice auraient été aussi bien servies si les avocats des deux côtés, les témoins et le juge lui-même, avaient été remplacés par des ingénieurs."

La résolution du problème du contrôle des services publics par le public lui-même est une des questions les plus grosses d'importance, tant au point de vue économique qu'au point de vue social; il suffit de feuilleter les publications techniques récentes pour découvrir la large part que prennent les ingénieurs à l'accomplissement de cette oeuvre.

Arthur SURVEYER.

Ingénieur-conseil.



La Cie d'Imp. GODIN-MENARD L466, 41, Bonsecours.

