

✓ HORS COMMERCE.

20
353-

LA (2)

POLITIQUE CANADIENNE

DE SUBVENTION

DES CHEMINS DE FER

PAR (1)

S.-J. MC LEAN

Professeur d'économie politique à l'Université de Toronto.

EXTRAIT DE LA

REVUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

AOÛT 1908 (5)

HF 1760
M35
1908

(1) (3)
DE LA REVUE, RUE DU PARLEMENT, 4, BRUXELLES.

HORS COMMERCE.

LA
POLITIQUE CANADIENNE
DE SUBVENTION
DES CHEMINS DE FER

PAR

S.-J. MC LEAN

Professeur d'économie politique à l'Université de Toronto.

EXTRAIT DE LA

REVUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

Août 1908

OFFICE DE LA REVUE, RUE DU PARLEMENT, 4, BRUXELLES

HF1763

M35

1908

~~AAA~~

LA POLITIQUE CANADIENNE DE SUBVENTION DES CHEMINS DE FER.

— INHALTS-UEBERSICHT. — *Geschichtlicher Abriss der Regierungs Organisation. — Das Eisenbahn-Unterstützungsgesetz von 1849 für Ober- und Nieder-Kanada. — Gründung eines Kommunal-Fonds (1852). — Die Zuschusspolitik in den Provinzen Neu-Braunschweig und Neu-Schottland von 1867. — Die der Gründung des Dominion nachfolgende Periode : die Provinzialpolitik (Geldzuschüsse und Landkonzessionen, Garantien für die Zahlung der Obligationenzinsen, Leihgelder); die Politik des Dominion (die Charte der Canadian Pacific Railway). — Die Verteilung der Machtbefugnisse zwischen den Provinzen und dem Dominion; die politische Wirkung der neuen Zuschusspolitik. — Die Landkonzessionen, und das unearned increment; das sich aus der Aeusserung grosser Landstrecken ergebende Uebel. — Die neuen Tendenzen : die Frage der Gegenleistung, die Leihgelder-Politik, die Unterstützungslosigkeit. — Schluss.*

— SUMMARY. — *Historical sketch of the governmental organization. — The Railway Aid Act of 1849 for Upper and Lower Canadas. — Creation of a Municipal Loan Fund (1852). — The subsidy policy in the Provinces of New Brunswick and Nova Scotia prior to 1867. — The period subsequent to the formation of the Dominion : the Provincial policy (money subsidies and land grants, guarantees of interest on railway bonds, loans); the policy of the Dominion (the Charter of the Canadian Pacific*

Railway). — *The division of powers between the Provinces and the Dominion; the political effect of the new subsidy policy. — The land grants and the unearned increment; the evil resulting from the alienation of large portions of land. — The new tendencies: the question of the return, the Loan policy, the absence of governmental assistance. — Conclusion.*

I.

DANS une étude sur l'évolution et l'action de la politique canadienne de subvention aux chemins de fer, il convient de tenir compte de l'organisation gouvernementale du pays. Avant 1867, existaient les colonies britanniques du Canada supérieur et inférieur, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'île du Prince Édouard. En 1841, le Canada supérieur et le Canada inférieur furent constitués en union législative et désignés sous le nom de Canadas. Aucun lien législatif n'unissait les autres colonies. Leur seul trait d'union était la commune liaison avec la Grande-Bretagne. Chaque colonie possédait, en outre, les gouvernements locaux appelés municipalités. Celles-ci comprenaient des comtés (et leurs subdivisions), des cités, des villes, etc. Depuis 1867, existe l'organisation fédérale, connue sous le nom de *Dominion of Canada*. Celui-ci comprend, à présent, les provinces de l'île du Prince Édouard, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de Québec, d'Ontario, de Manitoba, de Saskatchewan, d'Alberta et de la Colombie Britannique; il y a, d'ailleurs, dans chaque province, des autorités du gouvernement local (municipalités). La distribution des pouvoirs entre le *Dominion* et les provinces est, en général, celle propre à tout système fédéral.

Dans les pays neufs, la question des transports joue un

rôle important, et la politique consciente, suivie par les autorités gouvernementales, mérite un examen attentif, non seulement parce qu'elle offre l'intérêt d'une étude à ses débuts, mais aussi en raison de l'influence qu'elle exercera sur l'évolution ultérieure. Le Canada ne constitue pas une exception à la règle générale. Dans les premiers jours de sa formation, à la fin de XVIII^e et au commencement du XIX^e siècle, les établissements se développèrent le long des lignes des cours d'eau. L'étendue de la côte de la Nouvelle-Écosse, ses nombreuses découpures, les rivières auxquelles ces découpures servaient d'estuaires, tout semblait indiquer l'importance des communications par eau. Au Nouveau-Brunswick, vers le milieu du XIX^e siècle, la population s'essaima le long des rivières et de la côte; entre les différentes colonies s'étendaient des espaces incultes et dépourvus de communications. Les mêmes conditions existèrent dans le Canada supérieur et inférieur. La magnifique voie qui part de l'embouchure du Saint-Laurent et s'avance jusqu'au cœur du continent détermina, pendant longtemps, le caractère du mouvement de la population. Le voyageur qui descend aujourd'hui le Saint-Laurent et qui découvre la série quasi ininterrompue de villages aux blanches maisons qui démarquent les rives du fleuve, se remémore l'époque où la rivière était le seul lien social, la seule route commerciale.

Si les communications par eau jouèrent un rôle important, on comprit pourtant de bonne heure la nécessité du rail. Dès qu'en Angleterre commença la construction de voies ferrées, les journaux canadiens discutèrent le pour et le contre de la création de chemins de fer. Quand intervint une solution, ce fut le principe de la propriété et de la construction privées qui prévalut. Pour accélérer la construction, on élaborait une politique d'assistance gouvernementale.

Dans la détermination de leur politique en la matière, les diverses colonies qui constituent aujourd'hui le *Dominion of Canada* furent influencées par des événements se déroulant aux États-Unis à la même époque.

II.

En 1837, le Canada supérieur adopta une politique de subvention, consistant à accorder aux chemins de fer des prêts garantis par un privilège sur la propriété. En raison cependant des difficultés constitutionnelles qui aboutirent à la révolte de 1837, il régna, pendant tout un temps, dans le pays, une certaine insécurité financière. Un autre retard dans l'expansion du railway fut provoqué par la dépression industrielle qui sévit de 1843 à 1846.

Ce ne fut qu'en 1849 que les Canadiens entrèrent sérieusement dans la voie d'une politique de développement des chemins de fer par le moyen de l'intervention étatique. L'exposé des motifs du *Railway aid act* de cette année donne la note dominante de cette politique. Il dit : « L'expérience a démontré que.... dans ceux (les pays) qui sont neufs et faiblement peuplés et où les capitaux sont rares, l'assistance gouvernementale est nécessaire et peut être accordée sans crainte pour la construction de lignes d'étendue considérable. » On voulait donc que l'aide fût accordée aux chemins de fer qui constitueraient véritablement des lignes de transit (Through lines). En conséquence, il fut jugé convenable de garantir un intérêt ne dépassant pas 6 p. c. sur la moitié de la dette obligataire des chemins de fer qui auraient plus de 75 milles de longueur; aide ne devait pas être prêtée tant que la moitié de la voie n'eût été achevée; le privilège du gouvernement pour le remboursement des intérêts devait suivre immédiatement celui des obligataires.

On jugea bientôt nécessaire d'apporter des modifications à cette politique. Sous le régime de l'acte de 1849, les garanties, eu égard au nombre considérable d'entreprises auxquelles elles étaient applicables, réagirent défavorablement sur le crédit du pays. Les agents financiers canadiens, à Londres, Baring Bros. et Glyn, Mills and C^o, recommandèrent une certaine limitation. En conséquence, on décida, en 1851, que la garantie serait limitée à une ligne principale à établir et à trois autres voies : le Great Western, l'Ontario, Simcoe and Huron, appelé plus tard le Northern, et le St-Lawrence and Atlantic. La dernière de ces lignes fait actuellement partie de la Grand Trunk's Portland line, tandis que les deux autres sont incorporées dans le Grand Trunk system in Western Ontario. Une modification plus importante encore fut, à cette époque, introduite dans la politique. La garantie d'intérêt n'était pas un attrait suffisant pour assurer le développement du railway. Il fut donc décidé d'étendre la garantie à la moitié du principal aussi bien qu'aux intérêts. Les obligations ainsi garanties purent être échangées contre des fonds spéciaux. Le gouvernement se réservait les mêmes sûretés pour le payement du principal et de l'intérêt de ces obligations que pour le remboursement de l'intérêt seul sous la législation primitive. La législation de 1849, résumée dans ses dispositions essentielles, contenait aussi des stipulations tendant à favoriser la construction du chemin de fer Halifax et Québec, un projet faisant partie de l'histoire du Railway intercolonial. Le gouvernement des Canadas était intéressé dans ce projet, parce qu'on espérait la création, par l'extension de celui-ci, d'une ligne principale partant de la cité de Québec et allant par l'Ouest vers les limites du Canada supérieur. En 1851, on crut pouvoir obtenir l'assistance du gouvernement impérial à cet effet. Cependant, cet espoir fut déçu, et c'est ainsi qu'en 1852, la construction

du Grand Trunk, qui devait former la ligne principale dont on parlait depuis le commencement de la période 1830-1840, fut entreprise par une compagnie privée. La charte de cette compagnie contenait une nouvelle modification au *Guarantee act*, l'aide accordée étant limitée à un prêt de 3,000 liv. st. par mille.

La période 1853-1856 porte la marque d'un grand engouement pour la construction des voies ferrées. La longueur du réseau fut augmentée de 1,209 milles. Le prompt développement des voies ferrées coïncida avec la période d'activité commerciale. Les contrats de chemins de fer amenèrent une plus rapide circulation de l'argent. Les prix haussèrent rapidement, et, dans bien des cas, les contrats des chemins de fer durent être portés à des chiffres plus élevés. Les conditions troublées du marché monétaire de Londres, conséquences de la guerre de Crimée, portèrent le loyer de l'argent de 2 p. c. à 7 p. c. Le prix des matériaux pour le railway s'éleva aussi. Les chemins de fer furent bientôt aux prises avec des difficultés : il leur fut aussi pénible de trouver des fonds pour assurer la construction que de remplir leurs obligations envers le gouvernement. En 1855, le Grand Trunk dut recourir au gouvernement pour un emprunt de 900,000 livres sterling. En 1856, les besoins de cette compagnie firent postposer la priorité du privilège gouvernemental créé en raison de l'aide accordée. En 1857, les choses arrivèrent à ce point que le gouvernement dut choisir entre deux systèmes : ou continuer à soutenir la ligne, ou entreprendre la construction lui-même.

En conséquence, et pour permettre à la compagnie de se procurer des fonds, le gouvernement consentit à différer la revendication de ses droits jusqu'à ce qu'un dividende de 6 p. c. fût payé sur le capital libéré de la compagnie. En 1856, le *Northern* fut en défaut de payement des avances

gouvernementales, et, en 1859, il passa aux mains du gouvernement, par qui il fut exploité pendant quelques temps. Les difficultés que rencontra le *Great Western* lui valurent l'exemption du paiement de l'intérêt pendant la période 1859-1861. Le *Grand Trunk* continua à solliciter l'appui du gouvernement. Pendant la période 1859-1861, des avances temporaires, s'élevant à 1,400,000 dollars, furent faites à la compagnie. En 1862 et en 1867, le privilège du gouvernement fut à nouveau postposé, pour permettre à la compagnie d'émettre des obligations.

Sous le régime du *Guarantee Act* de 1859, modifié par la législation subséquente, des sommes relevées au tableau suivant furent avancées :

Nom de la ligne.	Prêts, compte obligations	Compte intérêts	Compte intérêts spécial.	Dettes totales.
	Dol.	Dol.	Dol.	Dol.
Grand Trunk .	15,142,633.34	10,457,458.01	7,302.18	25,607,393.53
Great Western .	2,810,502	1,130,147.50	*	3,941,247.50
Northern. . .	2,311,606.67	1,433,760.23	30,976.70	3,776,403.60
Total. . .	20,264,806.01	13,021,960.74	38,778.88	33,325,044.63

Le *Grand Trunk* reste encore débiteur envers le Canada pour la somme entière. Par acte passé en 1884, le privilège du gouvernement fut placé après les actions et obligations ordinaires de la Compagnie. Depuis 1867, aucun intérêt n'a été exigé de la Compagnie. Sous la législation de 1875, les obligations du *Northern* furent éteintes par le paiement du huitième environ de la dette. Les obligations du *Great Western* furent déterminées, en 1868, par le paiement d'environ 85 p. c. de la dette totale. Toutes déductions faites, la poli-

tique de subvention des chemins de fer coûta 29,500,000 dollars.

Après 1851, l'assistance prêtée aux chemins de fer par le gouvernement général fut limitée aux entreprises d'intérêt général. C'est pourquoi l'on jugea nécessaire que les corps de gouvernement local favorisassent le développement des chemins de fer locaux. Il avait été pourvu, dès 1837, à l'assistance municipale des chemins de fer; on trouva que la situation financière des municipalités n'était pas suffisamment connue pour leur permettre d'emprunter dans de bonnes conditions sur les marchés monétaires du monde. On crut que les municipalités seraient mises à même d'aider à la construction d'édifices publics, voies ferrées, ports, à l'amélioration des rivières, etc. En conséquence, on décida, en 1852, la création d'un fonds municipal de prêts, auquel on pouvait emprunter de l'argent par l'intermédiaire du receveur général de la province. Les municipalités furent autorisées à souscrire des titres de chemins de fer ou à consentir des prêts d'argent à ces derniers. Il fut décidé que le gouvernement général n'accepterait aucune responsabilité pour les engagements ainsi créés : il devait simplement agir comme agent. Le gouvernement provincial fut chargé de surveiller les opérations du fonds et, au besoin, d'exiger tels paiements jugés nécessaires au maintien de la solvabilité de ce fonds. La législature crut que les placements municipaux en chemins de fer seraient parfaitement garantis dès l'instant où il y aurait bénéfice dès le début. Au Canada, comme aux États-Unis pendant la période 1830-1840, beaucoup de personnes crurent que les profits résultant des placements locaux dans les chemins de fer seraient suffisants pour couvrir les dépenses de gouvernement sans devoir recourir à la taxation.

On s'aperçut bientôt que trop de latitude était donnée

aux municipalités. Lorsqu'il fut trop tard, on décida que le fond total n'excéderait pas 3,000,000 de liv. st., également répartis entre le Haut et le Bas-Canada. Dans le Haut-Canada, les autorités locales utilisèrent le fonds avec une grande insouciance. Un seul village contracta une dette de 300 dollars par tête. Port-Salut, avec une population de 2,500 habitants, souscrivit pour 250,000 dollars dans un chemin de fer. Les trois villes de Brockville, Port-Salut et Cobourg, dont la population globale ne dépasse pas 12,000 habitants, firent des prêts s'élevant ensemble à 1,220,000 dollars. Une assistance exagérée fut accordée à des lignes qui n'avaient qu'un maigre trafic.

Les garanties stipulées pour obliger les municipalités à remplir leurs obligations, apparurent comme n'ayant aucune valeur. Le gouvernement, craignant d'encourir l'impopularité publique en se constituant « percepteur de dettes », (debt collector) laissa aller les choses. Dans l'entretemps, les arrérages s'accumulaient ; en raison des mauvaises récoltes de 1858-59, le gouvernement jugea nécessaire d'avancer des fonds pour assurer le paiement des intérêts dus aux obligataires. En 1859, le fonds fut clos. Le gouvernement avait toujours déclaré agir comme simple agent ; mais les dispositions élaborées en vue d'obliger les municipalités à remplir leurs obligations n'étaient d'aucune utilité ; finalement, le gouvernement dut répondre du paiement non seulement des intérêts accumulés, mais aussi du principal. De ces 9.7 millions de dollars de dettes contractées, 6.8 furent dépensés à hâter le développement du railway (1). Diverses

(1) Le fait que les Canadas adoptèrent le système décimal en 1851 explique que les deux expressions « livres » et « dollars » se rencontrent dans le même travail. Pendant que le changement s'opérait, les comptes pouvaient être tenus dans l'un ou l'autre système. La confusion résultant du changement apparaît dans les documents gouvernementaux de l'époque.

municipalités avaient aussi dépensé, au total, quelque trois millions de plus. Ces obligations, cependant, ne furent pas assumées par le gouvernement.

La politique générale de subvention de cette période entraîna pour les Canadas une dépense globale de 48 millions de dollars, dont la presque totalité fut, en dernier ressort, supportée par le gouvernement central. En retour, le pays possédait un réseau ferré qui, de 54 milles en 1847, avait passé à 1901 en 1859.

Dans les provinces maritimes — Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse — l'évolution de la politique de subvention fut moins conséquente qu'aux Canadas. Le Nouveau-Brunswick adopta, vers 1850, une politique consistant à souscrire aux émissions de valeurs de chemins de fer pour une somme ne dépassant pas 3,000 liv. st. par mille. Parfois des garanties d'intérêts furent aussi accordées. Lorsqu'en 1853, la Nouvelle-Écosse projeta un système général de chemins de fer, on adopta une politique de prêts s'élevant à 3,000 liv. st. par mille de ligne principale et 2,000 liv. st. par mille d'embranchement. Les difficultés auxquelles la construction des chemins de fer dut faire face dans ces provinces, pendant la période 1853-1856, donnèrent une impulsion à la politique de la régie gouvernementale, politique que la Nouvelle-Écosse avait ouvertement favorisée. Pendant les dernières années de la période 1850-1860, la politique de la propriété privée retrouva faveur. En 1864, la Nouvelle-Écosse décida d'accorder 4 p. c. par an, pendant 20 années, sur une somme déterminée par mille. Au Nouveau-Brunswick, on décida, en 1865, de consentir des prêts à concurrence de 10,000 dollars par mille. Pendant la majeure partie de cette période, la politique de construction et de propriété gouvernementales fut favorisée. Des 12,000,000 de dollars (approximativement) dépensés en chemins de fer jusqu'en 1867, la dou-

zième partie environ fut accordée à des entreprises privées. Comme résultat de la dépense totale, ces provinces acquirent 341 milles de voies ferrées. Les Canadas et les provinces maritimes déboursèrent, pendant la période 1849-1867, environ 61,000,000 de dollars pour arriver à un développement de voies de 2,224 milles.

III.

En 1867, les différentes provinces de l'Amérique britannique du Nord, à l'exception de Terre-Neuve, entrèrent dans la confédération appelée Dominion of Canada. L'immensité du territoire ainsi réuni sous un même gouvernement fit que la question des meilleures méthodes de transport devint l'une des plus importantes. Actuellement, le Canada s'étend de l'Atlantique au Pacifique, et ses limites nord atteignent les régions, jusqu'ici inoccupées, confinant à l'Océan Arctique. Dès le début de l'affermissement de son existence, le Canada avait compris l'importance de la question des transports.

Avant 1867, les provinces du Haut et du Bas-Canada firent de grands sacrifices pour la construction de canaux, en vue de s'assurer cette partie du transit venant des États-Unis, que la position stratégique de ces provinces semblait garantir. A une époque où les États de la République américaine, occupée uniquement par des questions locales, n'avaient pas encore de politique commune en matière de transports par eau, les Canadas avaient déjà consacré au développement de cette politique des sommes importantes par rapport à leurs ressources limitées. En cette matière, l'activité du Canada n'a pas faibli. Environ 116,000,000 de dollars y ont été affectés. Pendant les quarante dernières années, 94,000,000 de dollars ont été dépensés, dont plus des sept

huitièmes à l'amélioration de la route du lac Supérieur à Montréal, tête de ligne de la navigation océanique. Mais il fut reconnu que de grands sacrifices s'imposaient pour favoriser la construction des chemins de fer, non seulement à l'effet de s'assurer cette partie du trafic américain que les Canadiens ont toujours eu en vue, mais aussi pour arriver à un développement général des ressources locales du pays.

Nous avons dit que, de bonne heure, on préféra favoriser la construction privée plutôt que la propriété et la construction étatiques. La construction du chemin de fer intercolonial fut une exception remarquable et en voici l'explication. Depuis longtemps on avait demandé un chemin de fer reliant les colonies établies à la côte atlantique aux localités de l'intérieur. Les diverses fortunes de ce projet se rattachent à l'histoire du *Grand Trunk railway*. Au cours des conférences qui aboutirent à la formation du Dominion of Canada, les colonies du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'île du Prince Édouard insistèrent pour la construction d'un chemin de fer qui les reliât aux Canadas, et elles en firent une condition *sine qua non* de leur entrée dans le Dominion. Le pays à traverser était peu satisfaisant au point de vue du trafic, et l'on décida la construction aux frais de l'État. Une garantie fut accordée par le gouvernement impérial sur une partie des fonds dépensés. Lorsque le travail fut en cours d'exécution, beaucoup de personnes défendirent l'idée, une fois le chemin de fer terminé, de le céder à une compagnie privée. Il fut décidé, non par politique arrêtée, mais par la force des circonstances, de traiter cette œuvre comme entreprise gouvernementale, et l'on ne perdit jamais de vue ce caractère originel : on ne chercha jamais à faire rapporter à la ligne les intérêts du capital engagé, se bornant à veiller à ce que les recettes couvrirent les dépenses.

IV.

Les dispositions du *British North America Act* — la constitution du Canada — répartissent les pouvoirs entre les gouvernements provinciaux et le Dominion (gouvernement fédéral). Les premiers ont dans leurs attributions les chemins de fer d'intérêt local : dans ces conditions, la politique provinciale de subvention demande à être examinée.

Le premier mouvement en faveur d'une politique énergétique de subvention, dans la période qui suivit la formation du Dominion, se rencontre dans les provinces d'Ontario et du Québec, et remonte à 1869-70; il s'agissait de favoriser le développement des régions éloignées des moyens de communication déjà existants. Vers 1870, la construction des chemins de fer dans la province d'Ontario devint une véritable question spéculatrice. Chaque municipalité voulut être reliée au chemin de fer et se déclara disposée à en faciliter la construction. Une seule ligne, le *Credit Valley Railway* — comprise actuellement dans le *Canadian Pacific system* — reçut au delà de 1,000,000 de dollars des municipalités par lesquelles elle passait, ce qui équivalait à 6,000 dollars par mille. Une autre ligne, établie en forme de circuit, doit cette particularité au fait qu'il importait d'obtenir l'assistance du plus grand nombre de municipalités possible. On invoqua bientôt l'aide de la province.

La politique de subvention du gouvernement provincial d'Ontario consista, en général, à accorder des subsides en espèces, s'élevant de 2,000 à 4,000 dollars par mille de voie. D'après la loi de 1884, il est loisible au gouvernement de verser les subsides de la manière indiquée dans la phrase précédente ou sous forme d'annuités limitées, sur la base de 5 p. c., et pour un terme ne dépassant pas quarante

années. En 1899, l'on adopta une politique de subvention par concession de terres : des attributions de fonds variant de 5,000 à 7,400 acres par mille furent faites. La plus récente évolution, à Ontario, consiste en garanties d'intérêts sur des sommes spécifiées de la dette obligataire des chemins de fer assistés. Pendant le mois d'avril 1908, par exemple, la province d'Ontario garantit l'intérêt sur 2,500,000 de dollars d'obligations du *Canadian Northern Railway*.

À Québec, on commença par octroyer des subsides en espèces équivalant à 3 p. c. du coût du chemin de fer assisté. Des modifications furent bientôt introduites et, à une époque plus récente, on accorda des subsides en argent allant de 1,000 à 10,000 par mille. En 1870, on commença à accorder des concessions de terre. Comme ces terres ne pouvaient être vendues de suite par les chemins de fer, on décida, en 1886 et 1887, que les concessions foncières pourraient être converties en numéraire, moyennant leur abandon au gouvernement contre paiement d'une somme de 70 cents par acre. Toutefois ce paiement ne se traduisit que par un versement immédiat de 35 cents par acre, attendu que le paiement de la moitié du prix d'abandon était subordonné à la vente, par le gouvernement, des terres ainsi abandonnées.

La Colombie britannique a combiné l'allocation de terres, la garantie d'intérêts et l'octroi direct de subsides en espèces. Le Manitoba n'a pas accordé de concessions foncières : la province ne possède pas de terres, le titre de propriété appartient au Dominion. Le Manitoba a alloué des subsides en espèces, il a garanti l'intérêt sur des obligations et consenti des prêts gagés sur les concessions de terres que le Dominion avait faites pour venir en aide aux chemins de fer construits dans les limites de la

province. Le Nouveau-Brunswick adopta d'abord la subvention foncière; plus récemment, des subventions pécuniaires furent accordées dans la mesure de 2,500 à 5,000 dollars par mille. En Nouvelle-Écosse, on versa des subsides en espèces de 5,000 à 6,000 dollars par mille; depuis 1886, on accorda 3,200 dollars en argent et 2,000 acres de terres par mille. De temps en temps des garanties d'intérêts ont été données. Dans un cas, on a prêté 13,500 dollars par mille à 3 1/2 p. c. Dans l'île du Prince-Edouard la politique de subvention n'a pas été adoptée, par le fait que les chemins de fer y font partie du réseau du Dominion.

V.

La construction du *Grand Trunk Railway* fut entreprise par les Canadas comme une œuvre nationale. L'Intercolonial fut construit par le Dominion, et la garantie impériale fut accordée pour partie des dépenses. Le *Canadian Pacific Railway*, qui fut le pivot de la politique de subvention du Dominion depuis 1882, constituait une partie du prix payé pour le Dominion of Canada. Dès 1829, on parla de la création d'un transcontinental canadien et la question fit, par la suite, l'objet de discussions presque continuelles. L'entrée du Manitoba et de la Colombie britannique au sein du Dominion, en 1870-71, provoqua la mise à exécution du projet.

L'histoire de la création du *Canadian Pacific Railway* se ressent des fluctuations de la politique. En 1872, on décida d'allouer à la compagnie privée qui avait l'entreprise un subside de 30,000,000 de dollars et une concession de terres de 50,000,000 d'acres, mais cette décision ne put être appliquée. En 1874, on se borna à accorder 20,000 acres par mille. Le gouvernement assumait les charges de l'administration des deux tiers de cette subvention foncière et accepta

de placer les terres à un prix à convenir entre lui et les contractants. La portion restante était octroyée directement aux contractants, ceux-ci devant en outre recevoir un subside en espèces s'élevant à 10,000 dollars par mille. La ligne pouvait être construite, soit comme entreprise privée, soit comme œuvre gouvernementale. On suivit la politique de construction par le gouvernement. En 1878, autre changement de politique. La politique de construction par le gouvernement, était, pour le moment, suivie. La ligne était considérée comme avantageuse pour l'Empire et l'on chercha l'appui de ce dernier. Le Canada proposa de réserver 100 millions d'acres de terre pour couvrir sa part dans le coût de la construction.

Pendant la période 1871-80, la dépense totale incombant au gouvernement pour frais de surveillance et de construction s'éleva à 16,372,072 dollars.

La tentative en vue d'obtenir l'intervention de l'Empire échoua, de même que celle de rattacher le Grand Trunk au projet. En septembre 1880, l'accord fut conclu avec le *Canadian Pacific Syndicate*.

Les détails des relations financières entre le *Canadian Pacific* et le gouvernement offrent le plus grand intérêt pour l'évolution de la politique canadienne de subvention. On peut grouper comme suit les phases directes de cette politique contenues dans la charte : 1° subsides en espèces, 25 millions de dollars; 2° subsides en terres, 25,000,000 d'acres en lots alternés, le gouvernement retenant les lots pairs; 3° la possession des tronçons du *Canadian Pacific Railway* construits par le gouvernement; 4° dispositions relatives aux ristournes sur matériaux de construction; exemption du chemin de fer et de ses dépendances de toute taxe; exemption des terres des compagnies de la taxe pendant vingt années, à compter de la date de la patente délivrée par la

couronne; extinction du titre indien de propriété sur le sol; 5^e clause « monopolistique » assurant l'absence de concurrence pour le trafic de transit dans le Nord-Ouest.

Il est impossible d'établir exactement le montant des subsides accordés au *Canadian Pacific Railway*. Leur total comprend des valeurs qui peuvent s'apprécier et la valeur estimative de propriétés. Quelques articles sont exacts, d'autres sont de pures évaluations. Le premier article certain est le subside 25 millions de dollars en espèces. Par la convention passée avec le syndicat, le gouvernement remit 713 milles de voies ferrées, qui avaient coûté approximativement 31 millions de dollars.

L'aide immédiate que le chemin de fer tira du subside foncier provient de l'émission de 25 millions de dollars d'obligations gagées sur les terres concédées. Mais la compagnie fut obligée d'en déposer pour 5 millions de dollars, de sorte que 20 millions de dollars net entrent seulement en ligne de compte. Le chemin de fer se trouva bientôt aux prises avec des difficultés financières. En 1883, 55 millions, sur les 100 millions de capital autorisé, avaient été émis; vu la dépression du marché monétaire, il était impossible d'écouler les valeurs à un cours rémunérateur. C'est pourquoi il fut décidé de déposer une somme destinée à garantir le paiement de dividendes pour dix ans sur 65 millions de dollars de titres, de façon à relever ainsi la valeur de ceux-ci. Le fonds étant constitué, le gouvernement prêta 7,380,912 dollars. En 1884, un nouveau prêt temporaire de 22,500,000 dollars fut fait à la Compagnie; l'année suivante, un prêt de 5 millions de dollars fut consenti.

Nous arrivons maintenant à la question de la valeur des terres. La compagnie abandonna au gouvernement 6,793,014 acres évalués à 1,50 dollar l'acre, en remboursement partiel des prêts. Il n'est pas possible d'estimer

exactement la valeur des terres restant alors, ni de celles restant encore actuellement. Le sol gagnera certainement en valeur. Reste à voir si le mouvement ascensionnel sera continu. Il semble cependant qu'on puisse estimer le minimum de la valeur future, au taux auquel les terres se vendirent pendant la période de dépression 1893-96, soit à 3.18 dollars par acre. Sur cette base, les concessions foncières de la compagnie valent actuellement 78 millions de dollars, et cette évaluation est excessivement modérée.

En 1888, l'agitation née à propos de la « clause monopolistique » du Canadian Pacific, aboutit à un arrangement : en échange de la renonciation à cette clause par la compagnie, le gouvernement consentit à garantir 3 1/2 p. c. sur 15 millions de dollars d'obligations, gagées sur la portion non aliénée des concessions foncières de la compagnie. Si on fait la comparaison avec les 35 millions de dollars d'obligations sur hypothèque première impayées, on se rendra compte de l'avantage de cette garantie. Les unes et les autres sont des obligations de 50 ans, les unes et les autres furent émises pendant une période d'activité financière. Les obligations sur première hypothèque sont mieux garanties, reposant sur la valeur de la ligne de chemin de fer et de son équipement général. Les obligations sur hypothèque première payant 5 p. c. se vendirent au cours moyen de 99 1/2; les obligations sur concessions foncières se vendirent à 93. C'est-à-dire que, sur la base du pair, les premières rapporteraient 5.03 p. c. d'intérêt, les autres 3.8 p. c. Il en résulte une économie nette d'intérêts s'élevant à 1.23 p. c., ou sur le total des obligations émises, une économie de 184,500 dollars par an. Pour la période de circulation de 50 ans de ces obligations, on arrive à une économie globale de 9,225,000 dollars sur les charges d'intérêts. Il va de soi que cette estimation ne peut prétendre à l'exactitude absolue, puisqu'elle

suppose que, sans la garantie, les obligations dont la sécurité était moindre auraient pu être aussi avantageusement placées que celles dont la sécurité était plus grande.

Passons maintenant à un mode d'assistance encore plus rebelle à une estimation exacte : les prêts consentis par le gouvernement; ils furent de grande importance, tant temporairement que de façon permanente. Un des grands avantages que possède le Canadian Pacific est celui d'une faible capitalisation. L'intervention financière du gouvernement évita au Canadian Pacific la nécessité où son concurrent, le Grand Trunk, s'était trouvé auparavant, de se procurer des capitaux à un taux d'escompte ruineux. Mais essayer d'établir la valeur exacte de l'assistance, ce serait essayer de comparer ce qui fut à ce qui eût pu être.

Le tableau ci-après, qui condense les résultats obtenus, fait la distinction entre les paiements immédiats, les subsides temporaires et les valeurs d'avenir.

Subsides en espèces	dol.	25,000,000	
Railway cédé par le Gouvernement		31,014,613	
Prêts		<u>34,880,912</u>	
			90,895,525
Titre indien s'éteignant (évaluation)		1,000,000	
Économie d'intérêts sur obligations foncières		<u>9,225,000</u>	
Terres (valeur d'avenir)		78,000,000	
			<u>88,225,000</u>
	dol.		179,120,525

VI.

En matière de chemins de fer, les pouvoirs, au Canada, sont répartis entre les provinces et le Dominion. Aux pre-

nières sont confiés les chemins de fer d'intérêt exclusivement provincial, alors que le Dominion se charge de ceux ayant le caractère interprovincial. La voie fut ouverte à un contrôle plus large de la part du gouvernement fédéral par une disposition énonçant que les chemins de fer qui, bien que situés entièrement dans une province, sont considérés comme étant d'intérêt général, peuvent être déclarés « œuvres pour l'avantage général du Canada » et être ainsi placés sous la juridiction fédérale. Au début, il y eut une tendance à l'interprétation stricte des dispositions constitutionnelles. La subvention de voies d'intérêt général incombait naturellement au Dominion, tandis qu'aux provinces et aux municipalités était réservée la mission de favoriser les lignes d'intérêt plus local. En 1875, l'honorable M. Mackenzie, premier ministre du Canada, décida que l'intention du Dominion n'était pas d'assister les chemins de fer déjà subsidiés par les provinces et que si le *Canada Central Railway* était subsidié, c'était parce qu'il devait faire partie du *Canadian Pacific*, qui était une œuvre nationale.

L'année 1882 marque une nouvelle phase de la politique de subvention. Quelques provinces avaient entrepris l'exécution de projets d'une importance démesurée par rapport à leurs ressources.

En 1877, la Nouvelle-Écosse se trouva en présence de difficultés résultant de l'application énergique de la politique de subvention. Cette province avait acquis des droits et des intérêts dans des chemins de fer partiellement achevés: elle chercha à réaliser ces droits et intérêts et, en 1880, à unifier les chemins de fer sous l'administration d'une compagnie soutenue par des capitaux anglais. En même temps, elle demanda l'aide du *Dominion* pour la construction de chemins de fer situés entièrement dans la province. En 1882, le secrétaire provincial décida que les subventions

accordées aux provinces par la trésorerie du *Dominion*, et qui, avec les taxes levées directement par la province, constituent les ressources de celle-ci, étaient limitées et qu'elles devaient servir à d'autres œuvres locales qu'à la construction de chemins de fer.

A la suite du resserrement financier qui se produisit en 1872, la province de Québec jugea nécessaire de reprendre pour son compte la construction et l'exploitation de la ligne du *Canadian Pacific* vers l'Ottawa, dont la construction avait été d'abord confiée à l'initiative privée.

Ce fut en raison des difficultés résultant, pour les provinces, de leur trop hardie application du système d'assistance que la politique de subvention du *Dominion* entra, en 1882, dans une nouvelle phase.

La législation de 1882 prévoit la subvention, par le gouvernement fédéral, non seulement des chemins de fer d'intérêt général, mais aussi des chemins de fer provinciaux d'intérêt purement local. Des subsides immédiats de 3,200 dollars par mille furent décidés : cette somme représentait, à cette époque, la valeur d'un mille de voies (rails et attaches). Sous cette législation, 1,658,000 dollars furent affectés à des subventions. Les subsides votés devaient être payés à telles compagnies, qui établiraient auprès du Cabinet du *Dominion* qu'il leur serait possible d'achever, dans un délai raisonnable à déterminer par le Cabinet, les chemins de fer tombant sous l'application de la nouvelle loi. Cette loi prévoit aussi le mode de construction des lignes et de versement des subsides.

L'intention de la loi de 1882 était de limiter l'aide gouvernementale à la valeur des fournitures en rails et attaches. En 1897, une modification fut introduite qui prévoit la contribution au coût général de la ligne : lorsque ce coût excéderait 15,000 dollars par mille, il pourrait être accordé un

subside supplémentaire de 15 p. c. de l'excédent, sans toutefois dépasser la limite de 6,400 dollars par mille. Quant à la portée du mot « coût », c'est en dernier ressort à l'ingénieur en chef des chemins de fer de l'État qu'il incombe de l'établir.

Des protestations s'élevèrent cependant contre cette nouvelle politique, inspirées par la crainte de voir les relations constitutionnelles entre les gouvernements fédéral et provincial, d'une part, et, d'autre part, le contrôle provincial des chemins de fer en être affectés. Cette nouvelle phase de la politique de subvention était indubitablement en contradiction avec le mode de distribution des pouvoirs prévu par les auteurs du *British North America Act*. L'opposition fut cependant due spécialement à une loi votée en 1883 par le Dominion : en substance, cet acte déclarait que toutes les lignes principales de chemins de fer du pays « étaient des objets d'utilité générale pour le Canada » et que les embranchements ou voies se rattachant à ces lignes ou les croisant, ou quelques-unes d'entre elles, à cette époque ou ultérieurement, étaient des objets d'utilité générale pour le Canada ». La déclaration que les chemins de fer non encore construits étaient, dans certaines circonstances, « objets d'utilité générale pour le Canada » était manifestement de constitutionnalité douteuse. Aussi la province d'Ontario et les municipalités de cette province, et plus tard d'autres provinces, exigèrent-elles du gouvernement fédéral le remboursement des subventions accordées aux chemins de fer à qui l'on avait octroyé une charte dans l'espoir qu'ils auraient été soumis au contrôle provincial. Le Dominion fit droit à certaines de ces demandes, mais se refusa à ériger ce système en règle générale.

Cette orientation nouvelle de la politique de subvention eut pour conséquence la tendance croissante, de la part des

chemins de fer d'intérêt purement local, de solliciter du Dominion l'obtention de chartes, tant dans l'espoir que cette charte fédérale les mettrait en meilleure posture sur les marchés financiers qu'avec le sentiment que les dispositions de la charte ne seraient pas l'objet, de la part de la législature fédérale, d'un examen minutieux et que de plus larges privilèges pourraient ainsi être obtenus.

VII.

Si le paiement de 3,200 dollars en espèces fut le subside normal, la politique de subvention connut nombre de formes différentes. Dans la période antérieure à 1897, il est arrivé de n'accorder qu'un subside de 1,000 dollars par mille, alors que d'autres dépassèrent 3,200 dollars. En 1890, on octroya un jour le subside exagéré de 5,161 dollars par mille. Dans quelques cas, le paiement fut subordonné à l'achèvement de la ligne. Des subsides furent aussi alloués s'étendant sur une période déterminée, tel en 1885, le subside annuel de 71,100 dollars fait au *Canadian Pacific « short line »* à travers l'État du Maine, tel encore, en 1890, celui de 180,000 dollars par an, pour vingt années, fait à une ligne du Nord-Ouest. Dans certains cas, les chemins de fer subsidiés purent opter pour la conversion du subside en une garantie d'intérêts sur les obligations de la compagnie. Le Dominion n'usa des prêts que dans une faible mesure. Enfin, en 1888, quelques chemins de fer de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick reçurent, à titre de subside, des rails et attaches déjà employés et appartenant au gouvernement du Canada.

Ce ne fut guère qu'en 1870 que le Dominion donna quelque importance à la politique de subvention par concessions de terres. Il la généralisa en 1884. Entre cette date et 1892, dix concessions de 6,400 et de 12,800 acres par mille furent

accordées. Certaines provinces octroyèrent aussi semblables concessions. Le total des concessions foncières consenties par le Dominion et les provinces, ainsi que la longueur des lignes subsidiées, sont relevés au tableau ci-après :

	Acres concédés.	Longueur des lignes, en milles.
Dominion . . .	44,780,492	4,398.37
Ontario	2,495,000	375
Québec	1,840,000	244
Nouvelle-Écosse .	150,000	87
Colombie britannique	9,240,919	584.89
Totaux . . .	58,516,411	5,689

VIII.

C'est aux résultats non satisfaisants de la politique de subvention suivie avant 1867 qu'il faut attribuer la prédominance, depuis cette date, des subsides immédiats. La période commençant avec 1903 marque un retour à la politique établie en 1849-51. Il est intéressant de noter que le *Grand Trunk Railway*, qui donna la forme finale à la politique subvention des Canadas pendant la période 1850-60, a donné la forme, dans son extension désignée sous le nom de *Grand Trunk Pacific*, aux modifications de politique introduites en 1903.

La compagnie qui construisit le *Canadian Pacific* fut d'une hardiesse admirable, bien qu'au début l'entreprise ressemblât à un jeu du hasard. Le chemin de fer fut un facteur de colonisation et de développement. Le succès de sa gestion fut remarquable et il récolte aujourd'hui une abondante moisson. Depuis 1896, la population s'est rapidement accrue. Plus d'un million d'immigrés sont arrivés au Canada. La

grande masse de ceux-ci furent attirés par le Nord-Ouest canadien. Comme conséquence du grand afflux de population venant de différents pays, il y eut un grand accroissement dans la production blatière du Nord-Ouest canadien. On en voit l'importance dans la récente organisation des deux nouvelles provinces d'Alberta et de Saskatchewan. Le rapide développement des ressources de cette partie du Canada a provoqué une demande de nouveaux moyens de transport. Tout Canadien sent bien que le Nord-Ouest est le paradis du Canada. La construction des chemins de fer y est poussée avec rapidité.

Dans ces conditions, il est naturel qu'on ait songé à faire appel à l'aide du gouvernement du Dominion. Le *Canadian Northern*, l'une des lignes transcontinentales, fut généreusement assisté par la province de Manitoba qui accorda des garanties d'intérêts sur les obligations. Lorsque la ligne s'étendit vers l'Ouest, on invoqua l'aide du Dominion. En juin 1903, il fut décidé d'assister ce chemin de fer, en garantissant l'intérêt et le principal de ses obligations 3 p. c., à concurrence de 13,000 dollars par mille pour 720 milles.

En ces dernières années, la gestion du Grand Trunk fut très hardie. Une compagnie indépendante, connue sous le nom de *Grand Trunk Pacific*, fut fondée. Cette compagnie, qui s'occupe de l'extension dans le Nord-Ouest, est soutenue par la *Grand Trunk*. La construction du *Grand Trunk Pacific*, qui doit s'étendre de l'Atlantique au Pacifique, est une combinaison de construction privée et de construction par l'État. Le gouvernement garantit, sur la portion de la ligne de Winnipeg au Pacifique que la compagnie du Grand Trunk Pacific construit, le paiement du principal et celui des intérêts à 3 p. c. d'une émission d'obligations suffisante pour couvrir 75 p. c. des frais de construction ; la

garantie n'excède pas cependant 13,000 dollars par mille dans la section de la prairie du Nord-Ouest.

IX.

Le tableau ci-contre donne un aperçu des subsides en espèces accordés par les gouvernements du Dominion, des provinces et des municipalités jusqu'à la fin de l'année 1906, la dernière pour laquelle des renseignements puissent être utilisés.

Le total des subsides en espèces renseignés au tableau précédent représente une contribution gouvernementale moyenne de 12,000 dollars par mille. Autrement dit, la contribution des pouvoirs publics s'élève à 19 p. c. des sommes affectées à la construction des chemins de fer. En réalité, le pourcentage réel apparaîtrait beaucoup plus élevé si l'on disposait de renseignements plus précis. Les actions et obligations y sont calculées au pair ; chacun sait pourtant qu'au début, alors que l'avenir des entreprises était incertain, on ne pouvait vendre ces titres sans en défalquer un compte parfois élevé. Dans plusieurs cas l'on donna des titres en prime aux entrepreneurs engagés dans la construction des chemins de fer. Il est malheureusement impossible d'évaluer le montant des dépenses exposées jusqu'à présent par les chemins de fer eux-mêmes. Il faut encore considérer l'article « concessions de terre ». Une large portion en est toujours invendue ; l'expansion coloniale et le développement en accroissent constamment la valeur et exercent ainsi une action salutaire sur le cours des titres. On ne peut déterminer avec exactitude la valeur des 58,000,000 d'acres de terres compris dans les concessions foncières, mais on peut affirmer, en tablant sur les prix obtenus pendant des périodes de marasme, que le

	Prêts.		Total.		Primes.	Total.		Souscription à des actions et obligations.	Total.		Total général.	
	Doll.	Doll.	Doll.	Doll.		Doll.	Doll.		Doll.	Doll.		
<i>Gouvernements</i>												
Dominion . . .	15,654,533.05		182,262,951.03							198,227,484.08		
Ontario . . .	26,000 *		16,702,012.86							16,728,012.86		
Quebec . . .	3,722,956 *		13,987,317.08							17,710,273.08		
Nouveau Brunswick .			4,132,637.71					300,000 *		4,432,637.71		
Nouvelle Ecosse . . .			3,917,620.78							3,917,620.78		
Manitoba . .	900,000 *		1,016,952.75							1,916,952.75		
Colombie Bri- tanique . . .			121,135 *							121,135 *		
		20,313,489.05		222,440,627.24					300,000 *		243,054,116.29	
<i>Municipalités</i>												
Ontario . . .	1,632,854 *		10,100,843.80					1,211,500 *		12,042,197.80		
Quebec . . .	2,434,000 *		875,074 *					1,338,500 *		4,645,574 *		
Nouveau Brunswick .			281,500 *					60,000 *		341,500 *		
Nouvelle Ecosse . . .			333,025.93							333,025.93		
Manitoba . .			595,000 *							595,000 *		
Colombie Britannique Territoires Nord-Ouest.			162,952.50							162,952.50		
		4,096,854 *		12,291,691.23					2,610,000 *		19,048,848.23	
		24,380,343.05		234,812,621.47					2,910,000 *		262,102,604.52	

chiffre moyen de 3 dollars par acre — au total 174,000,000 de dollars — est excessivement modéré. Il n'est, de même, pas facile de traduire en chiffres la valeur que représente, pour les chemins de fer, la garantie d'intérêts de leurs obligations.

X.

De 2,278 milles, en 1867, la longueur des chemins de fer à vapeur canadiens a passé, en 1906, à 21,353, ce qui représente une augmentation de 18,829 milles; 19,789 milles appartiennent à des compagnies privées; 63 p. c. en furent construits postérieurement à 1882. Depuis cette époque, la politique subventionniste des provinces s'est confondue avec celle du Dominion; car si ce dernier résolut, en cette même année, d'assister les chemins de fer d'intérêt local, les premières ne cessèrent pas de les soutenir de leur côté. Il en résulte, que, pour environ la moitié du réseau, il y eut coopération du Dominion et des administrations provinciales et municipales. Les provinces et les municipalités contribuèrent, en chiffres ronds, pour 13,000,000 de dollars à la subvention des œuvres d'intérêt général, qui reçurent aussi 36,000,000 de dollars du Dominion.

Nous avons vu que l'intervention financière du gouvernement équivaut, en moyenne, à 12,000 dollars par mille pour les chemins de fer créés depuis 1882. Sauf difficultés de construction exceptionnelles, on peut établir des chemins de fer au Canada à raison de 16 à 25,000 dollars par mille. Rappelons aussi qu'aux termes de sa charte spéciale, le chemin de fer peut être autorisé à émettre des obligations pour un import variant entre 10 et 20,000 dollars par mille. Dans ces conditions, le secours gouvernemental et les sommes tirées des obligations suffisent, dans plusieurs cas, à construire la ligne. On voit que, maintes fois, loin d'être

une charge pour les promoteurs, la construction du chemin de fer doit leur laisser certain profit. Dans la plupart des lignes établies depuis l'application de la nouvelle loi de subvention, tout le numéraire affecté à la construction provient des subsides et des obligations. Dans plusieurs cas, le contrat porte, pour les chemins de fer de moindre importance, que l'entrepreneur construisant la ligne aura droit aux subsides du Dominion, de la province et de la municipalité et à un certain pour cent des obligations. Parfois une partie des actions est ajoutée à titre de stimulant.

La disposition du *Dominion Railway Act* qui autorise l'émission d'actions libérées pour servir au paiement de travaux exécutés, facilite, en l'absence de réglementation effective, l'émission de valeurs sans qu'un équivalent appréciable ait été reçu. On peut organiser une compagnie pour la création d'un chemin de fer de minime importance et assurer une faible souscription du capital. Il est alors possible aux promoteurs de s'adjuger le contrat. De cette façon, ils peuvent se procurer non seulement de l'argent liquide, mais aussi une portion considérable du capital-actions. S'il est vrai que ce dernier peut momentanément n'avoir qu'une valeur peu conséquente, elle emporte le droit de vote qui permettra le contrôle de l'administration. Si le sort de l'entreprise s'améliore, ces valeurs pourront être écoulées dans le public.

Dans plusieurs cas, les autorités gouvernementales n'ont pas suffisamment examiné le caractère de *bona fide* de l'appui financier allégué ou de la nécessité de la ligne en construction. Il a parfois semblé, dans le cas de lignes locales, que le fait qu'un chemin de fer était projeté était considéré comme justification suffisante pour l'octroi d'un subside. Différentes fois, la seule raison apparente d'allo-

cation de subsides fut la demande qu'en firent les promoteurs de la ligne. Même si l'on admet la justifiabilité de l'intervention du Dominion en faveur des chemins de fer d'intérêt local, c'est sûrement une *reductio ab absurdo* que la coopération du Dominion et d'une province pour aider à la construction d'une courte ligne de chemin de fer en vue de l'ouverture d'une mine ou d'une carrière de pierres.

La Commission royale de 1886-1888, dont les investigations et recommandations amenèrent la revision de la loi générale du Dominion sur les chemins de fer, conseilla, en matière d'allocation de subsides, d'exiger la preuve que la compagnie était en état d'achever le chemin de fer; cette preuve, était-il recommandé, devrait résulter soit de la souscription du capital, soit du dépôt d'un fonds de garantie devant être abandonné par le gouvernement au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Si le Dominion a fait, dans une large mesure, usage de ce conseil en ce qui concerne les subsides accordés à des travaux d'intérêt national, ce mode de procéder n'a pas été jugé nécessaire dans le cas d'assistance pour travaux d'intérêt local.

Le Dominion est d'avis, tout comme les provinces, que l'allocation d'un subside ne doit pas être considérée comme l'expression d'une opinion officielle quant au succès probable d'une ligne. Partageant cette opinion, il était naturel que Sir John A. Macdonald, alors Premier du Canada, déclarât que la façon dont les compagnies subventionnées se procuraient le restant des fonds nécessaires à la construction importait peu au gouvernement. Mais si le gouvernement s'est rendu compte de cette distinction, il n'en fut pas toujours de même du souscripteur. De plus, celui-ci peut, au moins partiellement, justifier la conviction où il est que si le gouvernement ne peut garantir la réussite de l'entreprise subsidiée, il doit cependant espérer certainement un

résultat favorable. Au capitaliste anglais, le fait de l'existence du subside a semblé une justification de la raison d'être de l'entreprise et le gage de sa réussite. Il convient de rappeler que l'une des raisons pour lesquelles, au début, le *Grand Trunk* jouit d'un crédit aussi solide fut, que les souscripteurs se trouvèrent sous l'impression — fausse, il est vrai — que le gouvernement canadien avait accordé une garantie à l'entreprise.

Sous ce rapport, les méprises capitalistes ont amené des placements de capitaux anglais dans des entreprises qui eurent un insuccès complet. L'*Albert Railway* en est un cas. Cette circonstance a sérieusement entravé le placement du capital anglais dans d'autres entreprises parfaitement saines. Aucun gouvernement ne peut échapper, en édictant des prescriptions légales, aux résultats économiques de ses propres actes. C'est trop vouloir qu'espérer éviter toute erreur. Demême, l'absence de contrôle systématique en matière de subvention porta indubitablement préjudice à l'œuvre canadienne. Le Canada traverse actuellement une période de grande expansion industrielle; d'autre part, les capitalistes anglais étant mieux avertis des choses du Canada, de nombreux capitaux y cherchent un placement. Mais la nécessité ne s'en impose pas moins aux autorités gouvernementales de veiller continuellement, car il faut de longues années pour extirper chez le capitaliste le souvenir de préjudices et d'abus.

Nous avons déjà dit que les routes d'intérêt local subsidiées furent financées, dans une large mesure, par le produit des obligations. La majeure partie de ces obligations furent écoulées en Angleterre. On pourrait prouver qu'il n'y a pas eu un examen suffisamment attentif du caractère de *bona fide* des entreprises subsidiées. Dans bien des cas, il serait plus exact de dire qu'il n'y a pas eu d'examen attentif du tout.

XI.

En 1897, on préconisa le projet de la construction, en territoire canadien, d'un chemin de fer destiné à desservir la région des mines d'or du Klondike. Le projet de loi prévoyait une concession de terres. Sauf cette exception — qui ne devint pas loi — aucune concession de terres ne fut décrétée depuis 1894. Des difficultés ont surgi à propos de la concession foncière accordée au *Canadian Pacific* dans le Nord-Ouest canadien (rappelons qu'il fut concédé 25 millions d'acres à cette compagnie). A l'époque de la concession de ces terres, il fut entendu qu'elles seraient exemptes de taxes pendant une période de vingt années.

Lors de l'octroi de la concession, la croyance populaire était que cette période d'exemption prendrait fin en 1901. Mais, d'après l'interprétation des tribunaux, la période de vingt années court de l'époque où le chemin de fer prend le brevet de la Couronne pour les portions particulières de territoires, c'est à-dire que la concession est générale et que la période d'exemption court de l'époque où le chemin de fer choisit les terres. Il en résulte que la Compagnie peut prendre les brevets de temps en temps, lorsque l'opportunité de la vente de terres se présente. On fit à ce système l'objection grave que, dans des districts peu peuplés, il met un obstacle sérieux à la levée d'une taxe d'école suffisante. Les terres de chemins de fer qui, dans ces conditions, sont exemptes de toutes taxes, sont en mesure d'obtenir l'avantage de la plus-value imméritée (*unearned increment*). D'un autre côté, il a paru imprudent d'aliéner de la sorte de grandes portions du domaine public. Les chemins de fer conservent leurs terres jusqu'à ce que les terres voisines appartenant à l'État soient occupées; de cette façon, il leur est

possible de bénéficier de l'accroissement de valeur que vaut à leur propriété la proximité de terres déjà cultivées. L'intérêt du pays veut que les terres soient occupées le plus rapidement possible. C'est pourquoi le Gouvernement n'a pas jugé convenable d'accorder des concessions foncières à aucune des nouvelles lignes transcontinentales — *le Canadian Northern* et *le Grand Trunk Pacific*.

En 1902, une résolution fut soumise aux discussions de la chambre des communes canadienne, disant « que le moment était venu d'adopter une politique de chemins de fer qui garantît aux habitants de ce pays certaines compensations pour les sacrifices énormes qu'ils ont faits en vue de favoriser le développement de ces avenues commerciales ». C'est l'indice d'un changement dans l'attitude, désormais plus pratique, observée à l'égard du problème de la subvention des chemins de fer.

Dans le principe, on considéra que l'expansion du railway constituait un développement suffisant et dispensant de tout autre *quid pro quo*. La loi de 1882 — disposition maintenue dans la législation subséquente — exigea des chemins de fer subsidiés la conclusion d'arrangements touchant notamment le trafic, avec les autres lignes auxquelles ils se rattachaient. D'autres fois, l'allocation du subside fut subordonnée à la prestation de certains services : transports d'hommes, de matériaux, du courrier, etc.

Il est visible qu'il existe au Canada un sentiment croissant en faveur d'une politique de prêts se substituant à celle de la subvention directe. On reconnaît aussi le fait que la prospérité grandissante du Canada et la variété de ses ressources permettent de s'en rapporter, dans une large mesure, à l'initiative privée, sans l'intervention financière du gouvernement.

La compagnie américaine du *Great Northern*, attirée par

le rapide développement du Nord-Ouest canadien, y a étendu ses lignes sans la moindre assistance gouvernementale. Même, pendant la récente dépression industrielle, le *Canadian Pacific* n'a pas eu de peine à se procurer, en Angleterre, des fonds suffisants pour la construction de ses embranchements dans le Nord-Ouest. Il conviendrait d'introduire une réglementation coopérative de la politique de subvention du Dominion et des provinces, de façon à obtenir le maximum de résultats avec le minimum de dépenses. L'effet politique du système subventionniste a été de renforcer le gouvernement central au détriment des provinces. Bien que ce soit en opposition avec l'intention des auteurs de la constitution canadienne, il est trop tard pour revenir à la situation ancienne. Au point de vue financier, l'évolution future de la politique de subvention fera voir que l'assistance prêtée doit aider et non remplacer l'initiative et le capital privés.

